

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS – UFAL  
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE ALAGOAS – CEDU  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

JACY DE ARAÚJO AZEVEDO

**QUALIDADE EM EDUCAÇÃO:**  
RELAÇÃO ENTRE O PDE-ESCOLA E A EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE  
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE  
MACEIÓ

**MACEIÓ**

**2014**

**JACY DE ARAÚJO AZEVEDO**

**QUALIDADE EM EDUCAÇÃO:  
RELAÇÃO ENTRE O PDE-ESCOLA E A EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE  
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE  
MACEIÓ**

Dissertação apresentada ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Federal de Alagoas, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Educação, linha de pesquisa em Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Inalda Maria dos Santos

**MACEIÓ**

**2014**

**Catálogo na fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**  
**Bibliotecário Responsável: Valter dos Santos Andrade**

A994q Azevedo, Jacy de Araújo.

Qualidade em educação: relação entre PDE-Escola e a evolução de desenvolvimento da educação básica nas escolas públicas de Maceió / Jacy de Araújo Azevedo. – 2014.

127 f. : il.

Orientadora: Inalda Maria dos Santos.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2014.

Bibliografia: f. 117-127.

1. Escolas públicas – Maceió (AL) - Qualidade de ensino. 2. Escolas públicas – Maceió (AL) - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

4. Plano de Desenvolvimento da escola (PDE). 5. Planejamento educacional.

I. Título.

CDU: 37.014.5(813.5)

Universidade Federal de Alagoas  
Centro de Educação  
Programa de Pós-Graduação em Educação



“Qualidade em Educação: relação entre o PDE-Escola e a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica nas escolas públicas de Maceió”

## JACY DE ARAÚJO AZEVEDO

Dissertação submetida a banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 31 de julho de 2013.

Banca Examinadora:

*Inalda Maria dos Santos*

---

Profª. Dra. Inalda Maria dos Santos (PPGE/CEDU/UFAL)  
(Orientadora)

*Adriana Almeida Sales de Melo*

---

Profª. Dra. Adriana Almeida Sales de Melo (UNB)  
(Examinadora Externa)

*Maria José Pires Barros Cardozo*

---

Profª. Dra. Maria José Pires Barros Cardozo (UFMA)  
(Examinadora Externa)

Ao meu esposo Gabriel Soares, pois sem o apoio dele não seria possível percorrer este caminho.

Aos meus filhos Ana Carolina e Gabriel Neto, aos quais tenho dedicado minha vida.

Ao meu pai José Cesário, do qual herdei o gosto pela leitura e pelo conhecimento.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a DEUS. A minha fé Nele me ajudou nos muitos momentos em que me sentia cansada e desanimada.

Ao meu esposo Gabriel Soares e os meus filhos Ana Carolina e Gabriel Neto, pelo apoio e compreensão dos muitos momentos estressantes que vivi.

Aos meus pais, José Cesário e Dacy dos Santos, pelos valores que me ensinaram.

A minha orientadora, Professora Dra Inalda, pela paciência, pelas sugestões, por ter me adotado em pleno andamento do Mestrado e acreditado na realização desta pesquisa e confiado em meus ideais.

A professora Adriana Sales, que iniciou minha orientação mas que, por motivos de mudança, não pode mais continuar a me orientar. Foram muito valiosas as primeiras contribuições nos momentos de orientação.

A Rousy Meire, diretora da Escola Marilúcia Macêdo, onde eu trabalho. Sem o apoio em me liberar em diversos momentos, não teria conseguido concluir a dissertação. Meus sinceros agradecimentos. O que fez por mim não tem preço.

A todos que fazem parte da Escola Marilúcia, que compreenderam minha ausência em diversos momentos, meus agradecimentos.

A minha colega do mestrado Jane Lúcia, pela amizade e incentivo. Conhecemos-nos no dia da seleção do mestrado e passamos a desfrutar de uma ótima amizade.

A todos aqueles que me incentivaram com palavras de conforto, com carinho e respeito pelo meu trabalho, sempre ouvindo meus desabafos, acompanhando minhas conquistas e preocupações.

“E conhecereis a verdade, e a verdade vos  
libertará”. (1Jo 8, 32).

## RESUMO

A presente dissertação analisa a relação entre o PDE-Escola e a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em Maceió, nos anos de 2007 a 2011. O IDEB foi instituído como um índice que mede a qualidade da educação brasileira, e o PDE-Escola se constitui em um processo gerencial de planejamento estratégico, que visa dar suporte financeiro as unidades escolares, e é coordenado pela liderança da escola e desenvolvido, de maneira participativa, pela comunidade escolar, com o objetivo de aprimorar a gestão da escola, melhorar a qualidade do ensino que oferece e garantir maior eficiência e eficácia nos processos que desenvolve. Nesta pesquisa, buscou-se responder a seguinte questão: as escolas que estão recebendo o recurso PDE-Escola estão elevando o seu IDEB? Assim, o trabalho caracterizou-se por uma pesquisa de abordagem qualitativa, tendo como objeto de estudo a relação da evolução do IDEB com o PDE-Escola. A metodologia utilizada para a coleta de dados foi a de análise de bibliografias e análise documental. As sistematizações dos dados tiveram como parâmetro os documentos elaborados pelo MEC/INEP, dentre eles, leis, decretos, portarias, manuais, relatórios e planos. A organização do estudo foi estruturada em quatro seções: a primeira trata da Reforma do Estado e seus impactos na Política Educacional Brasileira, nos anos de 1990; a segunda, a questão da qualidade nas Políticas Educacionais no Brasil; a terceira aborda o PDE-Escola e o IDEB: concepções e implantação no contexto escolar, e a quarta sessão trata da Política Educacional em Maceió: elementos para análise do PDE-Escola e do IDEB. Esse trabalho mostra-se relevante para a área da política e gestão da educação, na medida em explicita contradições da própria política educacional e qualidade da educação no âmbito das unidades escolares. Os resultados demonstraram que não se pode associar a elevação do IDEB das escolas públicas de Maceió, nos anos de 2007 a 2011, ao recebimento e aplicação dos recursos do PDE-Escola.

**Palavras-chave:** Qualidade em Educação. PDE-Escola. IDEB.

## ABSTRACT

This dissertation examines the relationship between PDE-School and the evolution of the Index of Basic Education Development (IDEB) in Maceió, in the years 2007 to 2011. The IDEB was instituted as an index that measures the quality of Brazilian education, and PDE-school constitutes a management strategic planning process, aimed at providing financial support school units, and is coordinated by the school's leadership and developed in a participatory manner by the school community, with the goal of improving the management of the school improve the quality of education it offers and ensure greater efficiency and effectiveness in the processes it develops. In this research, we sought to answer the following question: schools that are receiving PDE-School feature are raising your IDEB? Thus, the work was characterized by a qualitative approach, with the object of study of the evolution of the relationship IDEB with PDE-School. The methodology used to collect data was the analysis of bibliographic and documentary analysis. Systematization of data as a parameter had drawn up by the MEC / INEP, among them, laws, decrees, orders, manuals, reports and plans. The organization of the study was structured into four sections: the first deals with the State Reform and its impact on Brazilian Educational Policy, in 1990; the second, the issue of quality in education policy in Brazil; the third addresses the PDE-School and IDEB: concepts and implementation in the school context, and the fourth section discusses the Education Policy in Maceio elements for analysis of PDE-School and IDEB. This work shows to be relevant to the area of policy and management education, the extent of explicit contradictions own educational policy and quality of education within the school units. The results demonstrated that it can not join the rising IDEB Public Schools Maceió, in the years 2007-2011, the receipt and application of resources of the PDE-School.

**Keywords:** Quality in Education. PDE-School. IDEB.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ANDE</b>	Associação Nacional de Educação
<b>ANDES</b>	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
<b>ANEB</b>	Avaliação Nacional da Educação Básica
<b>ANPAE</b>	Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar
<b>ANPED</b>	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação
<b>ANRESC</b>	Avaliação Nacional de Rendimento Escolar
<b>ATs</b>	Assessoras Técnicas
<b>BIRD</b>	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CAQi</b>	Custo Aluno Qualidade Inicial
<b>CEDES</b>	Centro de Estudos Educação e Sociedade
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGE</b>	Coordenação de Gestão Escolar
<b>CGT</b>	Central Geral dos Trabalhadores
<b>CNE</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CONAE</b>	Conferência Nacional de Educação
<b>CONSED</b>	Conselho Nacional de Educação
<b>CPB</b>	Confederação dos Professores do Brasil
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>ENCEJA</b>	Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos
<b>ENEM</b>	Exame Nacional do Ensino Médio
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FNDE</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
<b>FNDEP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
<b>FRASUBA</b>	Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras
<b>FUNDEF</b>	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
<b>FUNDESCOLA</b>	Fundo de Desenvolvimento da Escola
<b>FUNDESP</b>	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

<b>GAE</b>	Gerência de Apoio à Escola
<b>GDE</b>	Grupo de Desenvolvimento da Escola
<b>IDEB</b>	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>INEP</b>	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
<b>LDB</b>	Lei de Diretrizes e Bases
<b>LDBEN</b>	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
<b>MARE</b>	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
<b>MEC</b>	Ministério da Educação e Cultura
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>OREALC</b>	Oficina Regional de Educação da América Latina e Caribe
<b>PAR</b>	Plano de Ações Articuladas
<b>PAC</b>	Plano de Aceleração do Crescimento
<b>PAF</b>	Processo Administrativo Fiscal
<b>PCN</b>	Parâmetros Curriculares Nacionais
<b>PCNEM</b>	Parâmetros Curriculares do Ensino Médio
<b>PDE</b>	Plano de Desenvolvimento da Educação
<b>PDRAE</b>	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico da Secretaria
<b>PMDB</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PME</b>	Plano Municipal de Educação
<b>PNAD</b>	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
<b>PND</b>	Programa Nacional de Desestatização
<b>PNE</b>	Plano Nacional de Educação
<b>PNUD</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PPP</b>	Projeto Político-Pedagógico
<b>SAEB</b>	Sistema de Avaliação da Educação Básica
<b>SBPC</b>	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
<b>SISU</b>	Sistema de Seleção Unificada
<b>UBES</b>	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
<b>UEX</b>	Unidade Executora
<b>UNE</b>	União Nacional dos Estudantes

**UNESCO**

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

**UNICEF**

Fundo das Nações Unidas para a Infância

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Meta 7 do PNE (2011-2020).....	54
Tabela 2 – IDEB 2005, 2007 e Projeções para o BRASIL.....	78
Tabela 3 – Taxa de Distorção Idade-Série, segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio, divididos por série, segundo a Região Geográfica, em 2010 .....	81
Tabela 4 – Taxa de aprovação, reprovação e abandono do ensino Fundamental e Médio (em %) .....	81
Tabela 5 – População total de 4 a 17 anos e número de crianças e jovens fora da escola, no Brasil e nas regiões .....	82
Tabela 6 – Percentual de alunos que terminam o Ensino Fundamental com atraso.....	83
Tabela 7 – IDEB por regiões brasileiras.....	83
Tabela 8 – Referencial de cálculo dos valores a ser repassada a escolas públicas para implementação do PDE-Escola .....	93
Tabela 10 – Situação Geográfica e Demográfica da Cidade de Maceió .....	95
Tabela 11 – Quadro do nº de escolas e matrículas da Rede Municipal de Maceió .....	95
Tabela 12 – Taxa de Aprovação, Reprovação e Abandono dos Anos Iniciais.....	96
Tabela 13 – IDEB - Metas para Maceió para os anos iniciais do Ensino Fundamental.....	97
Tabela 14 – Número de Escolas por Etapa de Ensino (Rede Municipal em Maceió).....	99
Tabela 15 – IDEB: Resultados e Metas de Maceió .....	99
Tabela 16 – Escolas que tiveram o IDEB abaixo da média de Maceió em 2005 (3.1) e receberam recurso o PDE-Escola, em 2007 .....	100
Tabela 17 – Apresentação dos índices das Escolas que só receberam o PDE-Escola em dezembro de 2007 .....	101

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Informações necessárias para a construção das metas do IDEB .....	78
Gráfico 2 – Projeção das metas de atendimento escolar de crianças e jovens entre 4 e 17 anos do Brasil e das regiões (em %) .....	82
Gráfico 3 – Escolas atendidas pelo PDE-Escola até 2010 (Indicadores Demográficos e Educaçãois).....	90
Gráfico 4 – Volume de recursos repassados pelo PDE-Escola em 2010 (Indicadores Demográficos e Educaçãois) .....	91
Gráfico 5 – Resultado das escolas de Maceió que participaram em 2005 do IDEB .....	100
Gráfico 6 – Metas Maceió para o ano de 2007 .....	101
Gráfico 7 – Análise das escolas que não receberam os recursos do PDE-Escola nos anos de 2007 a 2011 .....	103
Gráfico 8 – Escolas priorizadas em 2011: participaram do programa entre 2008 e 2010, mas não receberam recursos naquele período .....	104
Gráfico 9 – Comparativo dos Índices de 2007 a 2011 .....	105

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Referências à noção de qualidade da educação presentes na Constituição .....	50
Quadro 2 – Referências à noção de qualidade da educação presentes na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) .....	52
Quadro 3 – Etapas de construção do PDE-Escola .....	68
Quadro 4 – Fórmula do cálculo para o IDEB .....	80

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>REFORMAS DO ESTADO E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS DE 1980.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>Implicações da Reforma do Estado para as Políticas Educacionais Brasileiras ...</b>	<b>27</b>
<b>2.2</b>	<b>Marcos Regulatórios nas Políticas Educativas a partir dos anos de 1980.....</b>	<b>34</b>
2.2.1	A Constituição Federal de 1988 .....	35
2.2.2	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação enquanto marco regulatório.....	36
2.2.3	O Plano Nacional da Educação (PNE) – (2001-2010) .....	40
<b>3</b>	<b>A QUESTÃO DA QUALIDADE NO DISCURSO EDUCACIONAL BRASILEIRO .....</b>	<b>46</b>
<b>3.1</b>	<b>Qualidade em Educação e suas transformações .....</b>	<b>47</b>
<b>3.2</b>	<b>Qualidade na educação no contexto dos marcos regulatórios: <i>Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96.</i> .....</b>	<b>49</b>
3.2.1	<i>Constituição Federal de 1988</i> .....	49
3.2.2	Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96.....	51
<b>3.3</b>	<b>O novo PNE (2011-2020) e a questão da qualidade.....</b>	<b>54</b>
<b>3.4</b>	<b>Múltiplos significados do termo qualidade da educação em diversos contextos ...</b>	<b>56</b>
<b>4</b>	<b>O PDE-ESCOLA E O IDEB: CONCEPÇÕES E IMPLANTAÇÃO NO CONTEXTO ESCOLAR .....</b>	<b>62</b>
<b>4.1</b>	<b>Os múltiplos olhares sobre o PDE.....</b>	<b>65</b>
<b>4.2</b>	<b>O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola).....</b>	<b>67</b>
<b>4.3</b>	<b>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): indicador de qualidade da educação brasileira .....</b>	<b>74</b>
<b>5</b>	<b>POLITICA EDUCACIONAL EM MACEIÓ: ELEMENTOS PARA ANÁLISE DO PDE-ESCOLA.....</b>	<b>85</b>
<b>5.1</b>	<b>Plano Municipal de Educação (2010-2020) .....</b>	<b>86</b>
<b>5.2</b>	<b>O PDE-Escola enquanto Política Educacional.....</b>	<b>90</b>
<b>5.3</b>	<b>A relação entre o IDEB e o PDE-Escola nas escolas públicas de Maceió.....</b>	<b>94</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>108</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

“Pesquisar, porém, só é possível mediante um recorte da realidade, a fim de que se deva proceder à construção de um objeto, que deve ser abordado na perspectiva de um corpo teórico específico” (GONDIM, 1999).

A busca pela qualidade se tornou o foco na prioridade das políticas públicas educacionais nas últimas décadas. Em decorrência deste momento, surge o planejamento escolar como um importante mecanismo de organização e direcionamento das ações educacionais. Com o discurso da necessidade de empreender maior eficiência e eficácia ao contexto educacional, principalmente através de políticas descentralizadoras, surge o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), um dos principais Programas do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola)<sup>1</sup> derivado de um acordo de financiamento entre secretarias de educação municipais, estaduais, Ministério da Educação (MEC) e Banco Mundial (BM).

O PDE-Escola é um dos Programas que surgem ainda no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), cujo objetivo era prestar assistência técnica e financeira exclusivamente às escolas de municípios e estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Porém, com algumas modificações, o Fundescola e o PDE-Escola continuaram em vigor no governo Lula (2000-2010), como veremos no decorrer deste trabalho. Mas foi só em 2007 que o PDE-Escola foi ampliado para todas as regiões do Brasil, passando a compor a gama de programas e projetos que compõe o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo foco se situa, justamente, no atendimento da educação básica como um todo, em oposição às políticas focalizadas no ensino fundamental, desenvolvidas no governo de Fernando Henrique.

O PDE-Escola consiste em uma metodologia de planejamento estratégico, em que a unidade escolar faz um diagnóstico da sua situação e traça metas, que são sistematizadas num plano de ação (BRASIL, 2006). A realização deste planejamento está ligada ao recebimento de um fundo que tem por objetivo prover as necessidades apontadas pela escola.

---

<sup>1</sup> A Resolução FNDE/CD nº 020, de 18 de maio de 2007, estabelece as orientações e diretrizes para a operacionalização da assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito do Programa FUNDESCOLA, no exercício de 2007.

Nessa perspectiva, o alvo é diminuir as desigualdades entre as escolas das diferentes regiões e sistemas educacionais (estadual, municipal e distrito federal), as quais podem ser constatadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

A proposta do PDE-Escola se apóia em princípios gerencialistas, os quais partilham valores da produtividade, da descentralização, da eficácia e eficiência no contexto escolar, bem como da responsabilização. Nesse sentido, trata-se de um instrumento de planejamento estratégico que parece desconhecer especificidades da educação escolar.

Ao conferir autonomia e responsabilizar as escolas pelos resultados alcançados, o PDE-Escola é apresentado como Programa de desburocratização dos serviços públicos. Reduzindo a burocracia, aparentemente se transfere a “governança do sistema educacional das autoridades centrais para as escolas” (BRASIL, 2006, p. 5).

O Governo Federal, com o discurso da melhoria na qualidade da Educação Básica, lançou o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) em 2007, que tem como finalidade orientar as atividades do Planejamento Estratégico, elaborado de modo “participativo” pela comunidade escolar; enquanto que o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) é um recurso técnico que define critérios de qualidade na Educação Básica.

Com o objetivo de desvelar, dentro do contexto das Políticas de Educação do Município de Maceió, a relação entre o PDE-Escola e do IDEB, procuramos responder, mediante estudo, a seguinte questão: **As escolas que estão recebendo os recursos do PDE-Escola estão elevando o seu IDEB?**

Assim, tivemos como **objetivo geral** nesta pesquisa, analisar a relação entre PDE-escola e a evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica na cidade de Maceió. E como **objetivos específicos**, conhecer a concepção de qualidade da educação pública na política educacional; e compreender o papel que PDE-Escola desempenha em relação às metas estabelecidas pelo IDEB.

Sendo o PDE-Escola uma ferramenta de gestão que tem como objetivo instrumentalizar a escola para elevar os seus índices, nos propomos a investigar **como se deu a relação entre o PDE-Escola e a evolução do IDEB em Maceió, nos anos de 2007 a 2011.**

Ao conceber o Projeto de Pesquisa, tínhamos **a seguinte hipótese**: A evolução do IDEB apresentado pelas escolas em Maceió estava relacionada neste momento a implantação do PDE-Escola; assim, logo o PDE-Escola estava se constituindo a principal ferramenta gerencial no contexto escolar.

O ingresso na Rede Municipal de Educação se deu em 1995, através de concurso público para o cargo de professora. Em 1995, a rede municipal estava na efervescência da implantação da Gestão Democrática, e fazia-se necessário organizar os Conselhos Escolares e realizar eleições diretas para Diretores de Escolas. Neste momento, éramos motivados a construirmos o nosso Projeto Político Pedagógico (PPP). Pouco tempo depois fui convidada a assumir a Coordenação Pedagógica de outra escola, onde posteriormente fui eleita pela comunidade escolar para a função de vice-diretora. Passei então, por vários momentos dentro do contexto educacional de Maceió.

A opção pelo estudo do PDE-Escola e sua relação com a evolução do IDEB, decorreu de algumas inquietações com a chegada do Programa PDE-Escola que ocorria na escola municipal em que trabalhava como coordenadora pedagógica. Chegou com um caráter de urgência e como se fosse a “tábua de salvação” para resolver os problemas da escola. “Agora vai!”, era o que frequentemente ouvíamos das pessoas que estavam envolvidas no processo de implantação do Programa em Maceió. Eu me perguntava: vai pra onde? Pela experiência que tínhamos de sempre termos novidades do governo, sempre termos um novo programa, sempre termos novas diretrizes para a escola, mas que, em quase nada, modificava o contexto escolar – uma vez que, para mim e para toda a escola, não passava de mais trabalho para fazermos.

O fato é que o PDE-Escola começou a orientar toda dinâmica escolar. Mas como saber se as escolas estariam atingindo as metas propostas pelo planejamento estratégico do PDE-Escola e que também instrumentalizava financeiramente a escola para que ela pudesse elevar os seus índices? Entra em cena, então, o IDEB, que se constitui em uma ferramenta para medir a qualidade da educação Brasileira.

Parte do núcleo de gestão da escola estava lidando com o PDE-Escola e com o IDEB diariamente. E foi a partir desta vivência que nasceram os questionamentos e conseqüentemente nasce o objeto de pesquisa que é **“como se deu a relação entre o PDE-Escola e a evolução do IDEB em Maceió, nos anos de 2007 a 2011”**.

Evidenciamos que, para alcançar os objetivos aqui propostos, lançamos mão de uma **pesquisa de cunho qualitativo**, pois, Araújo e Oliveira (1997) sintetizam a pesquisa qualitativa como um estudo que “se desenvolve numa situação natural, é rico em dados descritivos, obtidos no contato direto do pesquisador com a situação estudada” (p. 11). A fim de respaldar teoricamente este estudo, optamos por realizar a **pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental**. Embora ambas tenham semelhanças, mas algumas particularidades diferenciam uma da outra.

Nesse sentido podemos perceber que as fontes de dados da pesquisa documental são sempre primárias, algumas delas compiladas no momento do fato, outras, algum tempo depois, e que não foram tratadas com o foco específico para o tema em estudo; já a pesquisa bibliográfica, se utiliza sempre de fontes secundárias, e tem como foco as obras já publicadas abordando o tema em estudo.

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica, pois segundo Cervo e Bervian (1996, p. 48):

[...] a pesquisa bibliográfica é meio de formação por excelência. Como trabalho científico original, constitui a pesquisa propriamente dita na área das Ciências Humanas. Como resumo de assunto, constitui geralmente o primeiro passo de qualquer pesquisa científica.

No percurso da pesquisa, na medida em que se realizava a análise dos textos bibliográficos selecionados, as ideias iam se aperfeiçoando, e muitas vezes sentimos a necessidade de voltar a examinar alguns textos, antes já estudados. Nesse sentido, percebemos que a **pesquisa bibliográfica** nos dava condições necessárias para esse ir e vir (OLIVEIRA, 2001).

A pesquisa bibliográfica que deu suporte a todo o embasamento teórico deste estudo baseou-se nas obras de Frigotto (1995, 2001, 2003), Silva (2003); Dourado (2010); Bresser Pereira (2005); Santos (2002); Anderson (1996); Freire (2003); Oliveira (2005); Demo (2012); Furtado (2009); Cury (2010); Castro (2007); Saviani (2010); Libâneo (2010); Cara (2011); Sobrinho (2001); Toschi (2003/2004); Vieira (2009); Fonseca (2004); Xavier (1999); Melo (2001); França(2006); Araújo (2007); Fernandes (2007); Krawczyk (2001, 2005, 2008); dentre outros.

Adotaram-se os princípios da **pesquisa documental**, pois esta se constitui uma pesquisa que, segundo Sá-Silva (2009 apud OLIVEIRA, 2007), “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico, como relatórios, reportagens de jornais, revistas, cartas, filmes, gravações, fotografias, entre outras matérias de divulgação” (p. 69).

No entanto, destacamos que: “na pesquisa documental, o trabalho do pesquisador (a) requer uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico” (OLIVEIRA, 2007 apud SÁ-SILVA, 2009, p. 70) Outro aspecto que deve ser levando em consideração é que, ao se tratar de documento, não se pode interpretá-lo sem ter em mente as questões histórico-contextuais e os interesses e motivos que levaram a escrita daquele documento (CELLARD, 2008, p. 300 apud SÁ-SILVA, 2009).

Neste contexto, SÁ-SILVA (2009 apud MAY, 2004) afirma que os documentos não existem isoladamente, mas precisam ser situados em uma estrutura teórica para que o seu conteúdo seja entendido.

Por isso, tomou-se para análise alguns documentos que nortearam o estudo do objeto da pesquisa. Foram analisadas as seguintes fontes: **LEIS:** Constituição de 1988; da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9.394/96, Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001; **RESOLUÇÕES:** Resolução FNDE nº 25, de 24 de maio de 2011; Resolução FNDE nº 17, de 19 de abril de 2011, Resolução FNDE nº 22, de 22 de junho de 2012, Resolução CD/FNDE nº. 11, de 05 de Maio de 2005; **PORTARIAS:** Manual PAF adaptado à Portaria 448/2001, Portaria nº 448, de 13 de setembro de 2002, Portaria nº 931 de 21 de março de 2005. **MANUAIS:** Manual para cadastro e gerenciamento de usuários, Manual do PDE INTERATIVO; O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas; **RELATÓRIOS:** Relatório final – Exercício 2011, PDE Escola 2011 - Relação de escolas novas; Portaria nº 931 de 21 de março de 2005; **DECRETOS:** Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **PLANOS:** Plano Municipal de Educação de Maceió (2010-2020); Plano de Desenvolvimento da Educação (2007).

Tendo como escolha a linha metodológica da pesquisa qualitativa, e nela, as pesquisas bibliográfica e documental, destacamos as palavras de Leitão (2005 apud CARVALHO, 2000, p. 1): “é hora de caminhar, de adentrar nessa instigante aventura de produzir conhecimento científico, de criar conhecimento sobre fenômenos da realidade onde vivemos e atuamos [...]”.

Esta dissertação está organizada em seis seções. Nesta introdução, seção 1, apresenta-se a contextualização do objeto, a revisão bibliográfica das pesquisas sobre PDE-Escola e o IDEB e os aspectos teórico-metodológicos.

Na seção 2, a fim de contextualizar a política de implantação do PDE-Escola, aborda-se a **Reforma do Estado e seus impactos na Política Educacional Brasileira nos anos a partir dos anos de 1990**. Nessa direção, são apresentados aspectos da Redefinição do papel do Estado, os seus significados e princípios, bem como o panorama político-econômico da Reforma do Estado Brasileiro nos anos de 1980 e 1990, e os marcos regulatórios nas políticas educativas dos anos de 1980, 1990 e 2000. Ainda quanto aos marcos, destaca-se a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação enquanto marco regulatório e o Plano Nacional da Educação (PNE).

Na seção 3, mediante o discurso da qualidade na Educação, onde o mesmo está, pelo discurso do MEC, vinculado as Políticas Educacionais do PDE-Escola e do IDEB, buscou-se

tratar sobre **a Qualidade nas Políticas Públicas Educativas**, explicitando o conceito de qualidade em Educação e suas transformações. Nesta perspectiva, destaca-se a qualidade na Educação no contexto dos marcos regulatório: Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96, ampliando o olhar para os múltiplos significados da Educação em diversos contextos.

A seção 4, permitiu-nos discutir aspectos ligados à **Política Educacional do PDE-Escola e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e sua implantação no contexto Escolar**. Nessa seção, pretende-se resgatar aspectos relevantes da sua criação, bem como a sua relação com as políticas públicas educacionais.

Na seção 5, intitulada **A Política Educacional em Maceió**, discutiu-se as políticas educacionais que norteiam a educação em Maceió, abordando o Plano Municipal de Educação. Nesse momento, cruzaram-se as informações obtidas ao longo da pesquisa, sistematizando os dados no sentido de responder a questão que norteou todo o processo de pesquisa: **como se deu a relação entre o PDE-Escola e a evolução do IDEB nas escolas públicas de Maceió, nos anos de 2007 a 2011**.

Finalmente, na seção 6, são apresentadas as considerações finais da pesquisa, em que fazemos algumas inferências acerca da problemática investigada.

Insiro, pois, neste trabalho, a nossa perspectiva sobre a necessidade de que a Educação em Maceió de fato sofra uma grande transformação voltando os seus sentidos para uma construção alicerçada na construção de uma escola pública consciente do seu papel de ensinar e aprender.

## 2 REFORMAS DO ESTADO E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DOS ANOS DE 1980

O objeto de estudo de que trata essa pesquisa, consiste em investigar **como se deu a relação entre o PDE-Escola e a evolução do IDEB nas escolas públicas de Maceió, nos anos de 2007 a 2011**. O que requer, para o entendimento do processo, que se estabeleçam relações entre a Reforma do Estado e seus impactos na política educacional brasileira nos anos 1990.

A presente seção tem como objetivo analisar, em um primeiro momento, a redefinição do papel do Estado, em um segundo, as implicações destas reformas para as políticas educacionais no Brasil, e em um terceiro momento, destacar os principais marcos regulatórios nas políticas educativas brasileiras, a partir de 1988, perpassando pelos anos de 1990 até a década de 2000.

Mediante as transformações que ocorreram com a crise do modelo do Estado do Bem-Estar nos anos de 1970, na Europa e nos Estados Unidos, houve a proliferação de ideias neoliberais<sup>2</sup> que acabaram dominando mundialmente o cenário político e determinando em vários sentidos o pensamento das políticas neoliberais na maioria dos países. Atrelado ao Capitalismo está o Neoliberalismo que, certamente, contribuiu substancialmente para a disseminação deste pensamento político.

As modificações e as profundas transformações nas estruturas sociais, econômicas e políticas a nível mundial, fruto dos ideários do Capitalismo e do Neoliberalismo, nos faz perceber que há uma intrínseca relação entre ambos.

O neoliberalismo sustenta a ideia de que para o Estado superar a crise, era necessário

[...] manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e

---

<sup>2</sup> As ideias neoliberais surgiram inicialmente em 1947, com o célebre encontro entre um grupo de intelectuais conservadores em Monte Pélier, na Suíça, onde formaram uma sociedade de ativistas para combater as políticas do Estado de Bem-estar social. Essas ideias foram formuladas pelo economista Friedrich August Von Hayek. A obra “O Caminho da Servidão” (Hayek, 1994), escrita em 1944, é considerada seu ponto de partida. Nessa obra, Hayek expôs os princípios mais gerais da doutrina, assegurando que o crescente controle do estado levaria fatalmente à completa perda da liberdade, afirmando que os trabalhistas conduziram a Grã-Bretanha pelo mesmo caminho dirigista que os nazistas haviam imposto à Alemanha. A outra vertente do neoliberalismo surgiu nos Estados Unidos e concentrou-se na chamada escola de Chicago, do prof. Milton Friedman. Combatia a política de New Deal do Presidente F. D. Roosevelt por ser intervencionista e pró-sindicatos. O economista Milton Friedman publica, em 1962, a obra “Capitalismo e Liberdade” (Dicionário de Educação Profissional em Saúde, 2008, p. 275).

nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, 1996, p. 10-11).

Vê-se que em consequência a estas mudanças, deu-se de maneira evidente um intenso processo de reestruturação produtiva do Capital (ANTUNES, 2002). Nessa reestruturação, o papel do Estado passa a ter uma nova configuração, já que o estado é culpabilizado pela crise econômica. Esta nova configuração coloca o Estado como aquele que deve ter o mínimo de responsabilidade. Nesta perspectiva Frigotto (1995, p. 83-84) diz que:

A ideia força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Desta ideia chave advém a tese do Estado mínimo e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, como o direito à estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transportes públicos, etc. Tudo isso passa a ser comprado e regido pela férrea lógica das leis do mercado. Na realidade, a ideia de Estado mínimo significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital.

A proliferação do modelo Neoliberal deu-se em consequência de acontecimentos históricos, que se constituíram marcos de destaque para esta expansão.

[...] as raízes da crise estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos que havia corroído as bases da acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais (ANDERSON, 1996, p.10).

Sob a liderança de Margareth Thatcher em 1979, a Inglaterra é o primeiro país europeu a adotar o ideário neoliberal, tendo em vista que o declínio do Estado do Bem-Estar<sup>3</sup> tornou-se um campo fértil para a disseminação destas ideias. Nos anos de 1980 a 1990 a maiorias dos países europeus já haviam implantado. A chegada aos Estados Unidos deu-se em 1982, sob o governo de Ronald Reagan e se expande para diversos países, para comandar reformas no modelo econômico e político (ANDERSON, 1996).

---

<sup>3</sup> O Estado do Bem-estar também é conhecido por sua denominação em inglês, *Welfare State*. Estes termos traduzem o Estado assistencial que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. A crise do Welfare State está intimamente atrelada a crise fiscal provocada pelo desequilíbrio entre o crescimento do sistema capitalista e os gastos públicos.

Sob visão hegemônica, o neoliberalismo chega à América Latina, através do Chile, que é o primeiro país a experimentar a neoliberalização. Isso ocorreu em decorrência do golpe que o ditador General Pinochet deu em 1974. Logo em seguida, foi implantado pelos governos da Argentina, com Carlos Menem, e de Carlos Salinas, no México.

A implantação deste modelo só ocorreu de fato nos finais da década de 1980, quando foram eleitos governos aliados ao programa neoliberal, que consistia em corte nos gastos públicos, privatização, centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra a pobreza; e a descentralização. Para Anderson (1996), a entrada na América Latina, se deu através da renegociação das dívidas externas, que obrigou os países deste bloco a por em prática o chamado ajuste fiscal, cujo objetivo era saldar estas dívidas.

O ideário Neoliberalista efetivou-se explicitamente a partir do Consenso de Washington<sup>4</sup> e logo se disseminou apoiado numa visão mundialista de dominação, encontrando na Globalização o seu principal sustentáculo e meio de reprodução. A globalização favorecida pelos avanços tecnológicos, livre concorrência de mercado, equiparação de oferta de mercadoria, moedas nacionais etc., tornou-se um rompedor de fronteiras entre os países. A globalização se apresenta como “[...] um fenômeno multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (SANTOS, 2005, p. 26). O autor afirma ainda que não há uma única globalização e sim globalizações.

No Brasil, a entrada da política neoliberal deu-se lentamente. As ideias do neoliberalismo já começam a aparecer nos governos dos presidentes Figueiredo e Sarney. Estes foram, portanto, os precursores das medidas que objetivavam iniciar a reforma do Estado. Nestes governos, pode-se observar uma clara tendência do setor público em assumir o papel de mudança e de ajuste, por meio de medidas de corte nos gastos públicos com o objetivo de equilibrar as contas do governo. As propostas desses governos tiveram um papel

---

<sup>4</sup> Sendo o Consenso de Washington um conjunto de medidas formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C, o mesmo traçou propostas, por intermédio de dez medidas: 1. Ajuste fiscal: o Estado limita seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público. 2. Redução do tamanho do Estado: limitação da intervenção do Estado na economia e redefinição de seu papel, com o enxugamento da máquina pública. 3. Privatização: o Estado vende empresas que não se relacionam à atividade específica de regulamentar as regras sociais e econômicas e de programar políticas sociais. 4. Abertura comercial: redução das alíquotas de importação. Estímulo ao intercâmbio comercial, de forma a ampliar as exportações e impulsionar o processo de globalização da economia. 5. Fim das restrições ao capital externo. 6. Abertura financeira: fim das restrições para que instituições financeiras internacionais possam atuar em igualdade de condição com as do país. Redução da presença do Estado no seguimento. 7. Desregulamentação: Redução das regras governamentais para o funcionamento da economia. 8. Reestruturação do sistema previdenciário. 9. Investimento em infra-estrutura básica. 10. Fiscalização dos gastos públicos e fim das obras faraônicas (PEREIRA, 1998, p. 49-95).

decisivo na preparação do país para as transformações que se confirmariam na década seguinte (SANTOS, 2005).

Sendo a Privatização um dos ideários neoliberal, a pressão por maiores espaços para a iniciativa privada surge de forma mais clara na gestão do presidente Figueiredo, quando o governo criou, em 1981, uma “Comissão de Privatização”, dirigida pela equipe econômica, coordenada pelo então ministro do Planejamento, Delfim Netto. O presidente Figueiredo aprovou o Decreto nº 86.215/1981, que fixava as primeiras diretrizes para a transferência e desativação de empresas controladas pelo Governo Federal (SANTOS, 2005).

Para Santos (2005), o governo Figueiredo teve o cuidado e a preocupação em manter nas mãos de brasileiros as empresas devolvidas à iniciativa privada, através de um decreto que proibia repassá-las ao capital estrangeiro. Entretanto, ao assumir a presidência da República, Sarney (1985-1990) revogou essa medida, e criou o Conselho de Privatização, anunciando que 77 empresas públicas seriam privatizadas até o final da gestão. Mas, apesar do esforço, o plano do presidente Sarney fez poucos progressos devido à resistência de setores importantes da sociedade brasileira.

Tal reação tornou-se mais efetiva a partir do Governo Sarney, que pelo Decreto n.º 91.991, de 28.11.1985, que instituiu o Programa de Privatização, posteriormente aprimorado pelo Decreto n.º 95.886, de 29.3.1988, este criando o Programa Federal de Desestatização, com o fito de "transferir para a iniciativa privada atividades econômicas exploradas pelo setor público" (art. 1º, inc. I), visando "concorrer para a diminuição do déficit público" (idem, inc. II) e "propiciar a conversão de parte da dívida externa do setor público federal em investimentos de risco, resguardado o interesse nacional" (idem, inc. III)”. O Governo COLLOR, adotando o ideário liberal ou neoliberal, levou tal movimento ao extremo, ao incluir, no *pacote* de Medidas Provisórias baixadas em 15.1.1989, a de n.º 26, que autorizava a alienação da totalidade ou parte das ações representativas do controle do capital social de empresas estatais federais, com a exclusão daquelas que, pela Constituição, exploravam atividades monopolizadas pela União (v. g., arts. 2º e 3º, PETROBRÁS, ELETROBRÁS, TELEBRÁS).<sup>5</sup>

O fortalecimento dos ideais neoliberais no Brasil se deu no governo do Presidente eleito Fernando Collor de Melo (1989), entretanto a sua consolidação ocorreu na década de 1990, no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesses ideais há uma interferência das atribuições sociais e econômicas do Estado para o mercado, cabendo ao Estado, serviços mínimos necessários para garantir a ordem, ou seja, uma regulação social por meio do mercado.

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2201/privatizacoes-no-contexto-neoliberal>>. Acesso em: 17 maio 2012.

De fato, na ótica neoliberal, os serviços sociais como educação, saúde, emprego e renda, previdência, não mais somente serão ofertados pelas políticas públicas do Estado, mas também por indivíduos e pelo próprio mercado, sob a justificativa de que a educação, enquanto política social e objeto concorrente para minimização das desigualdades sociais, permanecem subsidiados pelo Estado.

Para Oliveira (1985), ocorreram no Brasil, nos anos de 1980, uma regulação Keynesiana<sup>6</sup> sem direitos sociais, o que o autor chamou de "Estado do Mal-Estar Social", pois ele entende que, mesmo havendo um crescimento econômico, não houve uma contrapartida no nível de participação de benefícios sociais, o que veio a favorecer uma reorganização dos movimentos sociais.

Nos anos de 1980, o Estado brasileiro vivenciou uma conjuntura em que o país enfrentava uma profunda crise econômica, advinda do descontrole inflacionário e da dívida externa (SILVA e SILVA, 1995, p. 58), resultando em sinais de falência e passando o Estado a manifestar uma atuação tímida no campo das políticas sociais, com programas focados no assistencialismo e ações emergenciais.

Esta crise econômica dos anos 1980 teve como causa fundamental a crise do Estado, pois além de ter que garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados tem um papel fundamental na condução econômica.

Na lógica neoliberal, não é o capitalismo que está em crise e sim o Estado, portanto é necessário produzir reformas na estrutura administrativa para superar a crise. É neste cenário que, em 1995, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, sob a liderança do Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, apresenta, através do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), um projeto de Reforma do Estado chamado "Plano Diretor de Reforma do Aparelho Estatal" (PDRE), que tinha como objetivo transformar o Estado em um Estado gerencial e eficiente.

[...] reforma do Estado deve ser entendida dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, MARE, 1995, p. 12).

---

<sup>6</sup> Teoria Keynesiana constituiu-se um conjunto de ideias que propunham a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego. As teorias de Keynes tiveram enorme influência na renovação das teorias clássicas e na reformulação da política de livre mercado. Acreditava que a economia seguiria o caminho do pleno emprego, sendo o desemprego uma situação temporária que desapareceria graças às forças do mercado (OLIVEIRA, 1985).

Nos anos de 1980 e 1990, o Brasil vivenciou uma ampla agenda de propostas em torno da democratização da Sociedade, das Instituições e do Estado, culminando em um novo formato institucional, cuja legitimidade foi validada pela Constituição Federal de 1988, que foi concebida em anuência dos setores da elite e das classes populares com a bandeira de uma mudança democrática no País, não deixando de conviver com várias contradições internas, uma vez que, na ótica de Bresser Pereira (1998), a crise também era política.

Na promulgação da Constituição de 1988, tanto a participação dos empresários foi expressiva no trato a intervenção da condução na política – buscando garantir de maneira a efetivar os interesses da classe com a aprovação de ações que contribuíssem para o fortalecimento da lógica do mercado –, quanto à participação dos movimentos sociais populares. Esses movimentos populares, conhecidos também como movimentos democratizantes, pois se constituíam em movimentos que lutavam por mais participação das Classes populares no cenário político-econômico, obtiveram, a partir da Constituição de 1988, conquistas relevantes como o direito de greve, ampliação de licença maternidade e conquista da licença paternidade, jornada de quarenta e quatro horas de trabalho, dentre outras. (BRESSER PEREIRA, 1998)

Fruto da aliança tática entre partidos políticos, setores empresariais, e até mesmo de camadas populares, em 1989, o presidente Fernando Collor de Melo assumiu a presidência do Brasil e pôs em prática seus objetivos políticos, dentre eles as privatizações de empresas estatais, através do Programa Nacional de Desestatização (PND), abertura da economia, confisco financeiro das contas bancárias de valor superior cinquenta mil cruzeiros e o conhecido congelamento de preços.

As diretrizes<sup>7</sup> implantadas no governo Collor de Melo tinham como razão aparente a busca pela competitividade e a entrada em um mundo moderno e globalizado. Carvalho (1999, p. 210) afirma que

ao assumir o governo em 15 de março de 1990, o presidente Collor de Melo passa a desenvolver uma política de corte neoliberal com prioridade absoluta para o mercado, enquanto orientação e caminho para uma nova integração econômica internacional e modernidade institucional. Tal política tem como eixo a diminuição do papel do Estado, na perspectiva de um Estado mínimo, dentro das orientações dos centros hegemônicos para o ajuste dos países periféricos. Assume, como diretrizes gerais de atuação de governo,

---

<sup>7</sup> Dentre as principais diretrizes do governo Collor estacaram-se, a mudança do signo da moeda, a desindexação geral, principalmente entre preços e salários, reformulação dos mercados cambiais, com a criação do dólar livre para as operações de exportação, importação e transações financeiras, programa de privatização, de desregulamentação, supressão de subsídios, reforma administrativa com o objetivo de instalar a demissão de funcionários públicos federais etc. (OLIVEIRA 1992).

estratégias básicas da agenda de Washington: abertura comercial; reforma administrativa, patrimonial e fiscal do Estado; programa e privatizações; renegociação da dívida externa; liberalização dos preços; desregulamentação salarial; redução dos gastos públicos.

Não demorou muito para que, em 1992, houvesse o impeachment de Fernando Collor, assumindo em seu lugar o vice-presidente Itamar Franco, que instituiu como Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Fernando Henrique Cardoso elegeu-se Presidente do Brasil em 1994 e intensificou o projeto neoliberal proposto pelo Capital internacional, desprezando todas as conquistas obtidas na Constituição de 1988, principalmente as políticas de caráter social. De acordo com Netto (1999, p.89), o “Estado Mínimo para os trabalhadores e o estado Máximo para o Capital”. O que se viu foi o projeto neoliberal se consolidando e tomando força através da criação do MARE.

O órgão foi criado por força da medida provisória nº 813/95, reeditada várias vezes, que apenas em 1998 foi convertida na lei nº 9.649/98. Deu-se início ao que ficou conhecido como Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. A este novo órgão caberia cuidar das políticas e diretrizes para a reforma do Estado; política de desenvolvimento institucional e capacitação do servidor, no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional; reforma administrativa; supervisão e coordenação dos sistemas de pessoal civil, de organização e modernização administrativa, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais; modernização da gestão e promoção da qualidade no setor público; e desenvolvimento de ações de controle da folha de pagamento dos órgãos e entidades do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC. O MARE foi extinto em 1999, pela medida provisória nº 1.795/99. O decreto presidencial nº 2.923/99 transfere para o então Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, as atribuições que pertenciam ao MARE.<sup>8</sup>

Em 23 de agosto 1995, Fernando Henrique Cardoso enviou ao Congresso Nacional o seu "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado". Neste plano, foi apresentada uma “análise diagnóstica e proposta de resolução”.

## **2.1 Implicações da Reforma do Estado para as Políticas Educacionais Brasileiras**

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), em 1995, elaborado na gestão de FHC, justificou a necessidade de uma reforma no Estado pautado no diagnóstico de

---

<sup>8</sup> Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/link\\_secretaria](http://www.planejamento.gov.br/link_secretaria)>. Acesso em: 17 maio 2012.

que o Estado estava em crise e que seria necessário diminuir o seu papel no tocante às políticas sociais, buscando desta maneira racionalizar os recursos.

O PDRAE foi criado em um desenho de Estado com um conjunto de mudanças de ordem política, econômica e social, constituindo assim um Estado menos produtor de bens e serviços e mais regulador (BRESSER PEREIRA, 1999). Estas mudanças se pautariam em uma reestruturação interna no aparelho administrativo do Estado, trazendo consigo uma nova cultura em que o cidadão contaria com menos serviços fornecidos pelo Estado e sim serviços contratados uma vez que, para Bresser Pereira (1988), “a reforma social é liberal porque acredita no mercado como um ótimo, embora imperfeito, alocador de recursos.” Esta nova configuração do Estado tinha como objetivo buscar uma maior eficiência econômica através de uma reforma gerencial dando uma maior flexibilidade ao estado.

O PDRAE, visando superar a velha administração burocrática, contaminada por patrimonialismo, aponta para a administração gerencial. Por administração gerencial o referido Ministério entende ser aquela que inova na forma de controle, que passa a basear-se em resultados e não mais, como as formas burocráticas, em procedimentos. Para tanto se vale de flexibilidade e autonomia para o administrador gerir recursos (humanos, materiais e financeiros), sempre permeável à participação de agentes privados. A administração gerencial tem o cidadão como cliente, prevê gestão flexível, descentralizada e horizontalizada (SILVA, 2003, p. 5).

A Reforma do Estado constituiu-se em uma desregulamentação de normas, regulamentos, leis bem como deteriorização de direitos. Para Frigotto e Ciavatta (2003, p. 106), a reforma “traduz-se, por três estratégias articuladas e complementares: desregulamentação, descentralização e autonomia e privatização”. Neste sentido, os autores afirmam que a concepção de autonomia e descentralização é fruto da consolidação deste formato de Estado, tendo em vista que o desobriga da responsabilidade com a coisa pública.

Para Bresser Pereira (1998), para que a reforma do Estado se efetivasse, o Brasil encontrou quatro grandes problemas, que de alguma maneira se constituíram entraves durante o processo de reformulação do Estado.

[...] (a) um problema econômico-político – a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial – a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo - a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49-50).

A educação dentro do contexto das reformas políticas foi considerada como fator preponderante para a entrada do Brasil no processo de globalização econômica.

Foi durante a década de 1980 que os organismos multilaterais aparecem em cena com o objetivo de darem suporte para que os Estados pudessem adequar o seu sistema educacional às novas exigências desse novo modelo de Estado.

Na concepção de Frigotto, o Banco Mundial (BM) é um dos principais formuladores de ideias reformistas no âmbito educacional, pois de acordo com o autor, o Banco Mundial “[...] constitui-se, hoje, no intelectual coletivo formulador da política educacional para os países que necessitam do ajuste estrutural, dando as diretrizes da organização, as prioridades e os conteúdos” (FRIGOTTO, 2001, p. 64).

O Banco Mundial<sup>9</sup> (BM) sempre teve grande influência na organização das políticas educacionais nas últimas décadas, não só no que diz respeito a recursos financeiros, mas também à influência nas políticas sociais (FRIGOTTO, 2001).

Analisando os objetivos da fundação do Banco Mundial, não se pode perder de vista que se trata de um organismo internacional que tem como meta a liberação de empréstimos para países periféricos, com a ótica da lógica do mercado, requerendo que o retorno dos empréstimos seja acrescido de altos juros e, concomitantemente, com o acompanhamento da aplicação desses recursos.

Sabe-se que em sua criação, o BM se estabeleceu como reconstrutor de economias de países destruídos pela II Guerra Mundial. Entretanto, a história nos mostra que este papel inicial deu lugar à incorporação de outros países, principalmente os de Terceiro Mundo, por meio de outros programas, principalmente, os programas de assistência econômica e de empréstimos.

Silva (2008, p. 17) relata que

de meados da década de 1950 até o início dos anos 1970, o perfil de 70% dos programas de empréstimo do Banco era voltado às políticas de industrialização dos países do Terceiro Mundo, visando sua inserção, ainda que subordinada, no sistema comercial internacional. A tese central que regia essa orientação era a de que a pobreza desapareceria como consequência do crescimento econômico desses países.

---

<sup>9</sup> O Grupo Banco Mundial compreende o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Organismo Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), o ICSID (Centro Internacional para Resolução de Disputas Internacionais) e, mais recentemente, passou para a coordenação do Banco, o GEF (Fundo Mundial para o Meio Ambiente).

Mesmo com a articulação com outros sujeitos, ou seja, com outros organismos, tais como Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização Mundial do Comércio (OCM), as desigualdades e a pobreza continuaram existindo e de alguma maneira crescendo.

Segundo Melo (2003, p. 120)

a partir dos anos 60, o BM se alia a decisões e ações de outros sujeitos que expressam interesses semelhantes, na defesa da acumulação capitalista mundial, por meio de acordos de cooperação, como o FMI, o BIRD e outras instituições das Nações Unidas, como a UNESCO e a UNICEF, além de outros bancos mundiais.

Nas décadas de 1970 e 1980, o Banco Mundial evidenciou, de maneira contundente, o discurso da preocupação com a questão da pobreza nos países periféricos. Na perspectiva do Banco, a pobreza estaria ligada a questão da produtividade, tendo em vista que, de 1950 até 1970, a maior parte dos programas de financiamentos realizados pelo Banco estavam diretamente voltados para as questões das políticas de industrialização do Terceiro Mundo. O que se pensava era que, através do crescimento econômico, a pobreza conseqüentemente desapareceria. O que de fato não ocorreu.

No final da década de 1960 e em 1970, deu-se a ampliação do enfoque do Banco Mundial na educação. Acerca deste acontecimento Melo (2003, p. 124) relata que

nos anos 70, as áreas de educação e saúde se juntam aos projetos urbanos de desenvolvimento industrial, transporte, energia e saneamento, no sentido de resolver problemas que afetavam diretamente a pobreza [...]. A construção de escolas e o incremento ao ensino técnico e profissionalizante, a ampliação dos cursos secundários e a formação de professores para esta área são objetivos constantes dos projetos nesta época.

Considerando a existência de consenso entre o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Mundial no que diz respeito ao Estado oferecer os serviços básicos de educação e saúde, é colocado que esses serviços devem atender as demandas sociais tendo como meta principal manter a pobreza nos chamados “níveis suportáveis”.

A reorientação quanto à política educacional do Banco Mundial, deu-se pelas várias reformas no âmbito político-econômico e social, causado pelo endividamento dos países periféricos. O Banco Mundial funcionou como um articulador, negociando os pagamentos das dívidas desses países e ao mesmo tempo estabelecendo condições para aquisição de novos financiamentos.

Os grandes marcos na década de 1990 ocorreu com a Conferência Mundial de Educação para Todos (Tailândia, em Jomtein, 1990) e no encontro da Cúpula Mundial de

Educação para Todos (Senegal, em Dacar, 2000), ambos promovidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Banco Mundial, onde reafirmaram a Educação como um direito, ao mesmo tempo em que estabeleceram novas diretrizes para Educação Básica, renovando assim, ações para o âmbito educacional. Ocorreram também as Conferências em Nova Delhi/Índia (1993), em Dacar/Senegal (2000), em Cachabamba/Bolívia (2001), em Tirija/Bolívia (2003) e em Brasília/Brasil (2004).

A UNESCO é considerada como a principal instituição multilateral responsável pela implantação da estratégia de “Educação para Todos”<sup>10</sup>, entretanto é o Banco Mundial que vem exercendo um papel importante no sentido de insistir na priorização do ensino primário que para o Brasil corresponde ao nosso Ensino Fundamental.

“Educação para Todos” equivale a “Educação Básica para Todos” entendendo-se por educação básica uma educação capaz de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem (NEBA) de crianças, jovens e adultos. As NEBAs, por sua vez, eram definidas como aqueles conhecimentos teóricos e práticos, destrezas, valores e atitudes que, em cada caso e em cada circunstâncias e momento concreto, tornam-se indispensáveis para que as pessoas possam encarar suas necessidades básicas em sete frentes: 1) a sobrevivência; 2) o desenvolvimento pleno de suas capacidades; 3) a conquista de uma vida e de um trabalho dignos; 4) uma participação plena no desenvolvimento; 5) a melhoria da qualidade de vida; 6) a tomada de decisões conscientes e 7) a possibilidade de continuar aprendendo (TORRES apud MELO, 2001, p. 20).

Dentre as novas diretrizes para as reformas educacionais para os vários países estão: a prioridade na educação primária; a melhoria da eficácia da educação; a ênfase nos aspectos administrativos; a descentralização e autonomia das instituições escolares e a análise econômica, este último instrumento de diagnóstico para o Banco Mundial começar a estabelecer prioridades (SILVA, 2008, p. 14 ).

---

<sup>10</sup> De acordo com a UNESCO: O Programa Educação Para Todos nasceu em 1990, na sequência de uma Conferência Mundial realizada na Tailândia, tendo como objetivos proporcionar educação básica a todas as crianças e reduzir drasticamente o analfabetismo entre os adultos até ao final da década. O Fórum Mundial da Educação que decorreu em Dacar, no Senegal, em 2000, reafirmou o empenhamento na *Educação Para Todos* e determinou que até 2015 todas as crianças deveriam ter acesso a educação básica gratuita e de boa qualidade. Os seis objetivos do programa Educação Para Todos são: 1. Desenvolver e melhorar a proteção e a educação da primeira infância, nomeadamente das crianças mais vulneráveis e desfavorecidas, 2. Proceder de forma a que, até 2015,, todas as crianças tenham acesso a um ensino primário obrigatório gratuito e de boa qualidade, 3. Responder às necessidades educativas de todos os jovens e adultos, tendo por objetivo a aquisição de competências necessárias, 4. Melhorar em 50% os níveis de alfabetização dos adultos, até 2015, 5. Eliminar a disparidade do gênero no acesso à educação primária e secundária até 2005 e instaurar a igualdade nesse domínio em 2015, 6. Melhorar a qualidade da educação (Disponível em: <[http://www.unesco.pt/cgi-bin/educacao/programas/edu\\_programas.php](http://www.unesco.pt/cgi-bin/educacao/programas/edu_programas.php)>. Acesso em: 17 maio 2012).

Sendo a educação vista pelo BM como uma prestação de serviço, a mesma é avaliada na ótica da utilidade mercadológica, mesmo que no discurso se defenda como um direito, cuja oferta deverá ser de qualidade, a educação é submetida em vários sentidos, a perspectiva da economia, ao jogo do capital mundial.

Sob o olhar de que a educação deverá ser de qualidade, a exigência das agências financiadoras dos projetos, em especial o BM, se constitui como uma das principais agências que estabelece, como condição *sine qua non*, supervisionar através de uma política de implantação efetiva de avaliação, a equidade e a eficiência dos sistemas escolares, que segundo Figueiredo (2009, p. 1128), “um dos fatores considerados fundamentais para o sucesso dos projetos é o sistema de monitoramento e avaliação”.

As recomendações do Banco Mundial para a concessão de empréstimos para as políticas educacionais objetivando a garantia da qualidade vêm acompanhadas da implementação de sistemas externos de avaliação, nacionais e internacionais, como a Prova Brasil, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), a Avaliação dos Cursos Superiores. O Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade de Educação e o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA) – exemplos de projetos internacionais de avaliação. Estas avaliações têm por objetivo monitorar a eficiência, a equidade e a qualidade do ensino.

Segundo Altmann (2002 apud TORRES, 1996, s. p.), no pacote de reformas educativas proposto pelo BIRD, está contida a melhoria da qualidade (e da eficácia) da educação como eixo da reforma educativa.

Melhoria da qualidade (e da eficácia) da educação como eixo da reforma educativa. A qualidade localiza-se nos resultados e esses se verificam no rendimento escolar. Os fatores determinantes de um aprendizado efetivo são em ordem de prioridade: bibliotecas, tempo de instrução, tarefas de casa, livros didáticos, conhecimentos e experiência do professor, laboratórios, salário do professor, tamanho da classe. Levando-se em conta os custos e benefícios desses investimentos, o BIRD recomenda investir prioritariamente no aumento do tempo de instrução, na oferta de livros didáticos (os quais são vistos como a expressão operativa do currículo e cuja produção e distribuição deve ser deixada ao setor privado) e no melhoramento do conhecimento dos professores (privilegiando a formação em serviço em detrimento da formação inicial).

Com a influência dos organismos multilaterais, em 1990, os países da América Latina experimentaram uma grande influência desses nas políticas nacionais. Esta influência deu-se através de empréstimos e assistências técnicas aos ministérios. Percebe-se claramente que os

financiamentos dos projetos pelo Banco Mundial caracterizaram-se por dar suporte estrutural e setorial através de empréstimos, promovendo assim reformas institucionais e econômicas.

Para Melo (2003, p. 136)

nos anos 90, o Banco Mundial incrementa sua política de empréstimo para os países latino-americanos, no sentido da continuidade da realização das reformas estruturais, investindo nas mudanças de vários níveis da burocracia estatal, no sentido de prover os países de uma capacidade de gerenciamento mais eficiente.

O Estado brasileiro, no período de FHC (1995 a 1998 e 1999 a 2002) passou por diversas transformações na administração pública. Estas reformas ocorreram sob as orientações dos organismos internacionais que mantiam e consolidavam o neoliberalismo e foram recheadas de práticas descentralizadoras, de privatização, que consequentemente evidenciaram o poder controlador e gerencial do Estado.

[...] Podemos entender o Estado gerencial como aquele que almeja uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil, seja buscando avaliar os resultados das políticas públicas que chegam aos cidadãos, seja tratando os problemas por meio das agência reguladoras (FERREIRA, 2009, p. 256).

Na década de 1990, o processo de negociação de projetos que foram financiadas pelo BM no setor educacional totalizou um montante de US\$ 1 bilhão, mediante aprovação de seis projetos distribuídos da seguinte maneira: dois projetos para Região Norte, sendo: “Educação Básica no Nordeste II”, que contemplou os estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco e Sergipe; “Educação Básica III”, nos estados de Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Bahia e Piauí. Acerca dos demais projetos, foram direcionados para os estados de São Paulo (Projeto Inovações na Educação Básica); Espírito Santo (*State of Espírito Santo*); Paraná (Projeto Qualidade do Ensino Público do Paraná – PQE) e em Minas Gerais (Projeto de Melhoria da Qualidade da Educação Básica), todos com a efetiva participação do Banco Mundial (FIGUEIREDO, 2009).

Sabe-se que os financiamentos pelo Banco Mundial, para estes projetos, são feitos com condicionantes, tendo em vista que o Banco Mundial tem como objetivo apoiar projetos que visem desenvolver métodos de aprendizagem eficientes, controle do fluxo escolar e que, concomitantemente, permitam a racionalização de gastos públicos. E para que houvessem os financiamentos, era condição *sine qua non* que o sistema educacional brasileiro passasse por ajustes, para atender a lógica do Banco Mundial.

Para Figueiredo (2009, p.1125), “a reforma educacional, portanto, é um dos componentes dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais, bem como do processo de

reforma e modernização do Estado Brasileiro”. Na concepção do BM a ausência de reformas administrativas e no financiamento educacional nos países em desenvolvimento tem acarretado custos econômicos, sociais e políticos (FIGUEIREDO, 2009).

## 2.2 Marcos Regulatórios nas Políticas Educativas a partir dos anos de 1980

Conforme já evidenciamos anteriormente, o Neoliberalismo assumido a partir da década de 1980 traz consigo aspectos de um Estado regulador. Estes aspectos são claramente identificados na maneira como estão dispostas as normas que regulam a sociedade.

Segundo Bresser Pereira (1998), a organização do Estado Regulador traz consigo a redefinição das formas de intervenção do Estado nos setores econômico e social, através de contratação de organizações privadas para executar os serviços de saúde, educação, assistência sociais e cultura; e conseqüentemente a reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial.

Para Barroso (2005), o Estado não é a única fonte de regulação, mas pela própria dinâmica de organização da sociedade, ou esferas sociais regulam a sociedade. O autor identifica três dimensões suplementares do processo de regulação de sistemas sociais: **a regulação institucional**, normativa e de controle, definida como conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo) para orientar ações e interações dos atores sobre os quais destinam certa autoridade; **a regulação situacional**, ativa e autônoma, interpretada como um processo ativo de produção das regras do jogo, que contempla a possibilidade da definição de normas e reajustes por ação e estratégia dos atores e, **a regulação conjunta**, identificada como interação entre a regulação de controle e a regulação autônoma, tendo em conta a produção de regras comuns. Nesse sentido, ele identifica no escopo da regulação uma dimensão de controle, que diz respeito aos mecanismos produzidos no âmbito do Estado e a situação em que são produzidas evidências de forma mais autônoma, adequada as suas especificidades.

A junção destes níveis de regulação é chamada de **regulação conjunto**, pois se trata de um processo que decorre de ações de atores envolvidos no sistema de ensino. Essa regulação é:

[...] sobretudo, como um processo activo de produção de "regras de jogo" (Reynaud, 1997) que compreende não só a definição de regras (normas, injunções, constrangimentos etc.) que orientam o funcionamento do sistema, mas também o seu (re)ajustamento provocado pela diversidade de estratégias e acções dos vários actores, em função dessas mesmas regras. De acordo com esta abordagem, num sistema social complexo (como é o sistema

educativo) existe uma pluralidade de fontes, de finalidades e modalidades de regulação, em função da diversidade dos actores envolvidos, das suas posições, dos seus interesses e estratégias (BARROSO, 2005, p. 731).

Assim, o modelo de Estado capitalista neoliberal, assumido pelos governos brasileiros, materializa o perfil de um Estado regulador para dessa forma, conseguir dar conta do projeto de sociedade que incorpora, e pela qual é regulado. Nesta perspectiva, a educação passa a ser considerada fator fundamental, visto que os sistemas de ensino deveriam ser organizados sob uma nova direção dos marcos normativos.

As reformas educacionais se fortalecem através das diretrizes educacionais, desde a Constituição Federal (CF) da República Federativa do Brasil de 1988, passando pela promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) 9.394/96 e o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001. Tais dispositivos legais são norteados pelo ideário dos organismos multilaterais.

A Constituição Federal de 1988 é a fonte principal de onde se origina todas as demais legislações da educação. Pois é, através dela, que se estabelece a competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dá origem a outras leis que regulam o sistema educacional.

### 2.2.1 A Constituição Federal de 1988

É na *Constituição Federal* de 1988 que o Direito à Educação aparece de forma detalhada discriminando até os instrumentos que teoricamente garantiria a sua aplicabilidade. O artigo 6º diz: “São direitos sociais a educação, [...] na forma desta Constituição”, onde pela primeira vez em nossa história Constitucional explicita-se a declaração dos Direitos Sociais, destacando-se, com prioridade, a educação.

No artigo 205, afirma-se: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família.”<sup>11</sup> No art. 206, especifica-se que:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;  
 III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;  
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

---

<sup>11</sup> Este artigo reafirma o dever do Estado na garantia da educação.

- V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.

Pode-se então afirmar, que o Estado deve ofertar a todos o ensino, de acordo com o que determina o art. 206. Este artigo trata dos princípios que normatizam a educação enquanto dever do Estado.

Apesar de seu caráter rigoroso, a Constituição Federal sofreu diversas alterações através de emendas, tendo como justificativa as próprias transformações que ocorreram na sociedade. Estas emendas agregam interesses de ordem tributária, econômica, financeira, orçamentária e social. O que se pode deduzir é que estas emendas seguem no sentido de atender a um projeto especial agregado no campo econômico, com objetivo de interferir na ordem social.

Para que estas normas constitucionais sobre a educação sejam concretizadas, principalmente no setor público, é preciso que se prime pela efetivação das mesmas. Mesmo que, no bojo da Constituição Federal de 1988, seja facilmente encontrado um referencial democrático, fruto da representação dos anseios da sociedade pela mudança do regime militar, não se pode perder de vista que a mesma foi concebida e assentada em valores do capital.

### 2.2.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação enquanto marco regulatório

Fica definida na *Constituição* de 5 de outubro de 1988, através do seu artigo 22, inciso XXIV<sup>12</sup>, como atribuição exclusiva da União, legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, abrindo com isto a possibilidade de reformulação da legislação educacional brasileira.

Na concepção de Silva (2008), um meio de prover de forma concreta, ações com o objetivo de modificar a estrutura e o funcionamento do sistema de ensino, é a interferência do Estado nas denominadas reformas educacionais.

A partir daí, as reformas estruturais do Estado, por meio de reformulações de suas competências e políticas de ajuste econômica – que implicaram, entre outras coisas, novas relações entre o Estado e a sociedade –, foram realizadas com maior intensidade e amparadas pelas mudanças legais. Ao mesmo tempo, foram implementadas as reformas no âmbito educacional que

---

<sup>12</sup> *Constituição Federal* de 1988 - Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXIV - diretrizes e bases da educação nacional.

permitiriam tornar, segundo os órgãos governamentais, a educação formal brasileira compatível com tal modernização geral do Estado (KRAWCZYK, 2005, p.808).

O percurso da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (LDB) nos anos de 1990 se originou de um projeto do Deputado Octavio Elísio (PMDB - MG). Esta trajetória se iniciou através de um longo e vasto processo de discussão partindo de grupos de trabalho, debates, encontros, audiências públicas em diversas partes do Brasil. A LDB é a lei maior da educação no Brasil. Ela se dispõe imediatamente abaixo da Constituição Federal e define os parâmetros, os princípios e a direção que deve seguir a educação brasileira.

Após a promulgação da Constituição em 1988, a LDB 9.394/96 entra em vigor a partir de sua publicação no Diário Oficial da União de 23 de dezembro de 1996, passando a ser vista como principal documento regulatório da educação brasileira nos anos de 1990. Constituiu-se como uma legislação reguladora sendo prescritiva, pois se volta à própria práxis da educação.

Na ótica de Saviani (2008) a pretensão da Constituição de 1988 foi determinar que a União instituísse diretrizes e bases da educação nacional para que o país pudesse seguir diretrizes e bases comuns. Segundo Saviani, “tal lei visará consolidar o sistema ou reformá-lo (caso exista), ou então, instituí-lo, ou pelo menos, determinar as condições para que ele seja criado (caso não exista) (SAVIANI, 2008, p.206)”.

É interessante destacar que mesmo o Projeto de LDB da sociedade civil organizada estivesse tendo sido debatido e sofrido várias alterações nas instâncias governamentais, não foi aprovado. O que de fato ocorreu foi que o Executivo, imbuído de poder e se utilizando de troca de favores, aprovou outra LDB. Este processo se alongou, tendo em vista que foram muitas emendas, destaques e substitutivos. O que caracterizou uma manobra política do governo para que o projeto político fosse implantado atendendo a uma nova ordem econômica mundial.

A Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96), finalmente aprovada pelo Congresso, resultou da iniciativa personalista do senador Darcy Ribeiro e representou, para Florestan Fernandes (1991) uma dupla traição: fez uma síntese deturpada do longo processo de negociação do projeto negociado com a sociedade organizada e deu ao governo, que não tinha projeto de LDB, o que este necessitava (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 110).

Na concepção de alguns parlamentares e das entidades do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, a aprovação da LDB<sup>13</sup>, sob as condições em que se deu, constituiu-se em

---

<sup>13</sup> LEI NO 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação nacional com a seguinte organização: TÍTULO I - Da Educação; TÍTULO II - Dos Princípios e fins da Educação Nacional; TÍTULO III - Do Direito à Educação e do Dever de Educar; TÍTULO IV - Da Organização da Educação

um desrespeito ao processo de seis anos de ampla e democrática discussão – mesmo com intensas manifestações públicas da sociedade opondo-se a nova LDB, que foi fruto do substitutivo do então Senador Darcy Ribeiro<sup>14</sup>, Marco Maciel, e outros que se aproveitando de uma brecha regimental retirou seis e acrescentou 83 artigos.

Se acompanharmos a trajetória da elaboração da LDB, vamos observar que o texto aprovado restringe os direitos consagrados na Constituição de 1988, reformula as responsabilidades e atribuições do Estado, do mercado e da sociedade no âmbito educativo, expressando assim a alteração da correlação de forças ocorridas na sociedade (KRAWCZYK, 2005, p.808).

Muitos pesquisadores da educação fazem críticas à LDB, afirmando que possui várias lacunas que não foram preenchidas, e criticam a estrutura fragmentária que a lei possui. Segundo Dermeval Saviani (1997), há limites da nova LDB, principalmente quanto às omissões, pelo fato de não incluir prescrições que apontem para a necessária transformação da estrutura educacional.

Acerca da fragmentação estrutural<sup>15</sup> da LDB 9.394/96, fica claro que a Educação Infantil, a Educação Especial, a Educação Profissional e a Educação de Jovens e Adultos estão desarticuladas da educação escolar regular. Além disto, a ideia de sistema nacional de educação se torna inexecutável por falta de articulação entre os Sistemas de Ensino. Esta articulação dar-se-ia por meio do Conselho Nacional de Educação<sup>16</sup> (CNE) e pelo Ministério da Educação<sup>17</sup> (MEC), entretanto as decisões ficam limitadas ao Poder Executivo, o que impediu a participação dos segmentos da sociedade organizada. “Assim, enquanto o projeto de LDB do Senado prosseguia na tramitação parlamentar, pelas comissões e pelo plenário,

---

Nacional; TÍTULO V - Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino; CAPÍTULO I - Da Composição dos Níveis Escolares; CAPÍTULO II - Da Educação Básica; SEÇÃO I - Das Disposições Gerais; SEÇÃO II - Da Educação Infantil; SEÇÃO III - Do Ensino Fundamental; SEÇÃO IV - Do Ensino Médio; SEÇÃO IV-A - Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio; SEÇÃO V - Da Educação de Jovens e Adultos.

<sup>14</sup> O senador Darcy Ribeiro apresentou 5 versões para o seu substitutivo na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e, uma 6ª versão como relator da Comissão de Educação.

<sup>15</sup> Após 15 anos da aprovação da LDB, o texto da lei já sofreu alterações em vários artigos, o que demonstra a possibilidade do texto normativo sofrer modificações quando requeridas pela sociedade.

<sup>16</sup> As atribuições do Conselho são normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação, zelar pela qualidade do ensino, velar pelo cumprimento da legislação educacional e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira. Compete ao Conselho e às Câmaras exercerem as atribuições conferidas pela Lei 9.131/95, emitindo pareceres e decidindo privativa e autonomamente sobre os assuntos que lhe são pertinentes, cabendo, no caso de decisões das Câmaras, recurso ao Conselho Pleno (BRASIL, 2012).

<sup>17</sup> Pelo Decreto nº 4.791, de 22 de julho de 2003, a área de competência do Ministério da Educação ficou assim estabelecida: política nacional de educação; educação infantil; educação em geral, compreendendo ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, ensino de jovens e adultos, educação profissional, educação especial e educação a distância, exceto ensino militar; avaliação, informação e pesquisa educacional; pesquisa e extensão universitária; magistério; assistência financeira a famílias carentes para a escolarização de seus filhos ou dependentes.

ele foi sendo adaptado, com admirável plasticidade, às políticas que o Poder Executivo elaborava” (CUNHA, 2003, p. 39).

Embora tenha recebido muitas críticas, Pedro Demo (1997) afirmou que esta LDB traz consigo algumas características, que, para o autor, são necessárias para um mundo moderno, onde o conhecimento é algo presente em todos os aspectos da vida da sociedade.

Dentro desta perspectiva, Demo (1997), afirma que esta lei possui como característica a flexibilidade, pois respeita as diferentes realidades do País; caracteriza-se pela descentralidade, porque fortalece a autonomia das instituições e sistemas de ensino; proporciona a formação do aluno, ao se opor a retenção estimulando o avanço do mesmo de maneira crescente, se tornando assim uma LDB incentivadora; e, através de propostas e alternativas pedagógicas, se torna uma lei criativa, tendo como objetivos a melhoria da aprendizagem e o aumento da qualidade da educação. Com este olhar, Pedro Demo (1997) vê também resquícios de visões antigas que se mistura a aspectos novos, dando forma a uma nova Lei que incorpora diversas visões/ideias.

Logo, com a aprovação e implantação da LDB 9.394/96, continuaram os debates em torno da educação. O que se viu foram novas emendas sendo discutidas e tornando-se alvo de impasses no Poder Legislativo e entre os representantes dos profissionais da educação.

A LDB 9394/96 regula a educação brasileira em todos os níveis de ensino infantil, fundamental, médio e superior, bem como a educação profissional, a de jovens e adultos e a especial. Regula também a formação de professores e o financiamento do sistema educacional. Posteriormente, serviu de referência para elaboração de outros documentos norteadores de reforma da educação brasileira que ocorreram a partir da segunda metade da década de 1990. Dentre eles, estão os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), e os Parâmetros Curriculares do Ensino Médio (PCNEM).

A LDB 9394/96 regulamenta a questão das Avaliações de Larga Escala que servirá de suporte para se calcular o IDEB, indicador que tem como objetivo medir a qualidade da Educação Brasileira. Nesse sentido, a lei reafirma o papel da avaliação externa expressa no artigo 87:

É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] § 3º Cada Município e, supletivamente, o Estado e a União, deverá: [...] IV - integrar todos os estabelecimentos de ensino fundamental do seu território ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar (BRASIL, 1996).

Inicialmente, a avaliação da Educação Básica, se reduzia ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), implantado em 1990 e coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Sendo de característica amostral, focado em competências de leitura e matemática, passa a contar, em 1998, com outro instrumento, instituído com o objetivo de avaliar os alunos que estivessem concluindo o do ensino médio, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O SAEB é composto por duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC – Prova Brasil).

A Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEAB) produz resultados médios de desempenho conforme os dados amostrais, por meio da aplicação de questionários, para promover estudos que averiguem a equidade e a eficiência do ensino desde 1995.

O ENEM é realizado anualmente e utilizado para avaliar a qualidade do ensino médio no Brasil. Seu resultado serve para acesso ao ensino superior em universidades públicas e privadas brasileiras, através do Sistema de Seleção Unificada (SISU).

Dessa forma, estes instrumentos de avaliação se constituem uma ferramenta utilizada para compor o IDEB. As avaliações em larga escala se difundem e passam a operar em sistemas educativos nos anos de 1990. Apesar da centralização no INEP, os Estados criam suas próprias modalidades de avaliação, assim como em alguns municípios.

Desde a aprovação da *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* de 1996, a sociedade passou por muitas transformações, que geraram novas necessidades para a própria educação nacional, tornando necessário um processo de ajuste na LDB. Entretanto, estes ajustes não conseguem acompanhar essas mudanças, produzindo, muitas vezes dentro das reformas, emendas deficitárias no sentido de atender as necessidades do próprio processo de transformação social.

### 2.2.3 O Plano Nacional da Educação (PNE) – (2001-2010)

As primeiras ideias de um Plano para a educação, abrangendo todo o território nacional, tiveram origem no Manifesto dos Pioneiros da Educação,<sup>18</sup> lançado em 1932, por 26 intelectuais brasileiros. Para Saviani:

---

<sup>18</sup> O título do documento é “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo”. O objetivo do Manifesto era oferecer diretrizes para uma política educacional. O documento apresentou simultaneamente, um plano de ação nacional em busca da estruturação de

o manifesto apresenta-se, pois, como um instrumento político [...]. Expressa a posição do grupo de educadores que se aglutinou na década de 20 e que vislumbrou na Revolução de 1930 a oportunidade de vir a exercer o controle da educação no país. O ensejo para isso se manifestou por ocasião da IV Conferência Nacional de Educação realizada em dezembro de 1931, quando Getúlio Vargas, chefe do governo provisório, presente na abertura dos trabalhos ao lado de Francisco Campos, que se encontrava à testa do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública, solicitou aos presentes que colaborassem na definição da política educacional do novo governo (SAVIANI, 2004, p. 34).

Este movimento deixou como saldo positivo a inclusão do artigo 150 da Constituição Brasileira de 1934, que estabeleceu como competência da União, fixar a o estabelecimento de um Plano Nacional da Educação<sup>19</sup>, bem como coordenar e fiscalizar sua realização no País.

A obrigatoriedade do estabelecimento do Plano Nacional da Educação (PNE) foi instituída na Constituição de 1988 em seu artigo 214:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

Na LDB 9.394/96, artigo 87, § 1º estabelece que:

a União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos<sup>20</sup> (LDBEN 9394/96).

O percurso do PNE (2001-2010), até a sua aprovação, deu-se em uma disputa no campo político ideológico. A sociedade civil organizada, através de várias entidades sindicais e estudantis, associações científicas e acadêmicas e diversos setores da sociedade, promoveram vários encontros, seminários, debates e dois Congressos Nacionais de Educação (CONSED), culminando em uma proposta para o PNE que ficou conhecida como PNE da

---

um sistema educacional e um documento de discussão e reflexão sobre o ambiente político e social dos anos de 1920 e 1930.

<sup>19</sup> *Constituição Federal* de 16 de Julho de 1934 – Art. 150 - Compete à União: a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País.

<sup>20</sup> *A Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, foi aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem, em Jomtien, na Tailândia. No período de 5 a 9 de março de 1990.

Sociedade Brasileira. Houve uma mobilização intensa da sociedade, com destaque para o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FUNDESP)<sup>21</sup>.

Este Fórum era composto de 15 entidades com representatividade nacional, entre as quais estão a Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), Associação Nacional dos Profissionais de Administração Escolar (ANPAE), Confederação dos Professores do Brasil (CPB), Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), Central Geral dos Trabalhadores (CGT), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Federação das Associações dos Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA), União Nacional dos Estudantes (UNE), Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES).

O Plano Nacional de Educação (2001-2011) tinha como tônica principal o fortalecimento da Escola Pública e a democratização da gestão educacional e a universalização da Educação Básica. O PNE oferecia uma proposta de educação baseada na igualdade e justiça social. O Plano foi enviado a Câmara dos Deputados em fevereiro de 1998, sendo estabelecido como Projeto de Lei de nº 4.155/1998.

Paralelamente ao PNE da sociedade, o MEC protocola um Plano elaborado pelo Instituto Nacional de Pesquisa Anísio Teixeira (INEP) sob o nº 4.173/98 (VALENTE; ROMANO, 2002). O Plano do MEC ficou conhecido como Plano do Governo.

Ao apresentar o seu PNE, o governo justifica a sua legitimidade mostrando que houve participação popular em sua elaboração. Ao divulgar a sua proposta para o PNE, o MEC convocou algumas entidades educacionais para participar das discussões e debates, dentre elas a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED). A ANPED declarou que o PNE “deve estar referenciado, de maneira explícita, a um projeto político da sociedade brasileira e, em especial, à contextualização da educação no bojo das políticas sociais, considerando-se o peso relativo destas no cômputo geral” (ANPED, 1997, p. 3).

---

<sup>21</sup> De acordo com GOHN (1992), as principais reivindicações e bandeiras de luta no desenvolvimento do FNDEP: 1. “[...] Defesa da educação como um direito de todo cidadão, sendo dever do Estado oferecer o ensino gratuito e laico” (p. 87); 2. Em 1990 o FNDEP lutou pela “retomada do substitutivo [referindo-se ao projeto de LDB da época] de Jorge Hage..., buscando impedir seu arquivamento” (p. 88); 3. Buscou a aprovação, na íntegra, da LDB, sem seu esfacelamento; 4. O anteprojeto da LDB (Jorge Hage), defendido pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, trazia consigo, entre outras propostas sobre a “[...] formação e a carreira dos recursos humanos na área da educação [...]”. Propõe a “extinção do atual Conselho Federal de Educação e sua substituição por um Conselho Nacional de Educação – CNE, além de reservar um lugar institucional ao próprio Fórum enquanto instância ampliada de consulta do CNE” (p. 89).

O Projeto de Lei do PNE do governo sofreu nove vetos presidenciais, sendo quatro vetos nas metas relativas ao Ensino Superior, uma nas metas relativa à valorização do magistério da Educação Básica, três relacionadas ao financiamento da Educação e uma concernente a Educação Infantil.

Acerca da estrutura do PNE, o mesmo está organizado em capítulos e seções, refletindo, na sua terminologia, a estrutura organizacional da educação brasileira estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: I – Introdução, contendo o histórico, os objetivos e as prioridades do PNE; II – Níveis de ensino, tratando da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e da educação superior; III - Modalidades de ensino (educação de jovens e adultos, educação à distância e tecnologias educacionais, educação tecnológica e formação profissional, educação especial e educação indígena); IV – Magistério da educação básica (formação dos professores e valorização do magistério); V– Financiamento e gestão; VI – Acompanhamento e avaliação do PNE.

O Plano Nacional da Educação (2001-2010) tem como objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população; **a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis**; a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e a democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 2001).

Para que ocorresse a melhoria do ensino, o PNE, em suas diretrizes, metas e objetivos, reforçavam métodos de avaliação em todos os níveis e traçava formas de operacionalizá-los, indicando ações que, no decorrer de dez anos, foram sendo desenvolvidas e implementadas.

Já existiam estratégias de avaliação quando da aprovação do PNE. Desde o Ensino Fundamental, Médio e Superior - SAEB, ENEM, ENADE. O PNE reforça todos estes mecanismos de avaliação direcionando e encaminhando a sua operacionalização.

A própria avaliação do PNE (BRASIL, 2001, s.p.) diz que o mesmo deve utilizar:

[...] dados e análises qualitativas e quantitativas fornecidos pelo sistema de avaliação já operado pelo Ministério da Educação, nos diferentes níveis, como os do Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB; do Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM; do Sistema de Avaliação do Ensino Superior (Comissão de Especialistas, Exame Nacional de Cursos, Comissão de Autorização e Reconhecimento), avaliação conduzida pela Fundação/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

Nesse sentido, “[...] poder-se-á consolidar um sistema de avaliação indispensável para verificar a eficácia das políticas públicas em matéria de educação” (BRASIL, 2001, não paginado).

De acordo com a Avaliação do PNE 2004-2006 (p. 12), realizada pela Câmara dos Deputados,

na perspectiva da qualidade, considerar-se-á, conforme o sentido restrito dado ao termo, os três principais componentes objetivamente mensuráveis que consubstanciam a qualidade dos serviços pedagógicos oferecidos nos estabelecimentos de ensino, quais sejam, o padrão das construções escolares, a existência de equipamentos e material didático acessíveis a alunos e professores e o nível de formação dos professores.

Ao tratar sobre o sentido do termo qualidade, o documento (p. 12) afirma:

cabe aqui fazer a ressalva de que no sentido amplo do termo, uma educação de qualidade integra a totalidade de fatores e elementos que constituem a experiência pedagógica, indo muito além dos aspectos aqui mencionados, onde se adotou, para fins analíticos, um conceito focado na mensuração dos recursos materiais colocados à disposição do processo educativo e de um indicador simples de “qualificação” do pessoal docente, isto é, seu nível de escolarização.

Nos dez anos do PNE em vigor (2001-2010), ocorreram alguns avanços no tocante aos objetivos e metas fixadas no plano decenal, bem como alguns enganos no que diz respeito a algumas metas que se contrapõe aos anseios e as reivindicações de setores organizados da sociedade brasileira.

De fato, a quem culpabilizar pelo não cumprimento das metas, tendo em vista que o PNE que ai está na concepção do governo é o ideal? É certo que a União não pode ser o único responsável, mas os Estados e Municípios devem ser vistos como co-responsáveis pelo compromisso com o Plano (AGUIAR, 2010).

Devido à complexidade dos problemas que o país vivencia, é necessário compreender que as políticas educacionais também se configuram de forma subordinada frente aos países centrais e aos princípios da reforma do Estado expressam um conteúdo societário hegemônico que se traduz na prática escolar.

Ivan Valente (2002) afirma que estes dois projetos de Brasil, apresentam projetos de Escola com visões opostas de políticas educacionais. O PNE da sociedade brasileira tinha como marca a expressão da democracia popular, enquanto que o PNE de Fernando Henrique Cardoso manifestava ideologicamente as diretrizes do capital financeiro internacional que, certamente, reluz nas diretrizes e metas governamentais.

O PNE do governo insistia na permanência da atual política educacional e nos seus dois pilares fundamentais: máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono, pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo-as, sempre que possível, para a sociedade (VALENTE; ROMANO, 2002, p. 97 ).

De acordo com Valente (2002), o PNE de Fernando Henrique Cardoso torna inexecutável mecanismo de ensino e gestão democrática, enquanto que o da Sociedade Brasileira lutava por uma escola pública e de boa qualidade.

Conclui-se que, nos anos de 1990, não se elaborou um plano para a Educação, mas o que ocorreu foi uma série de medidas que influenciaram e alteraram significativamente o cenário educacional brasileiro. Dentre essas medidas estão a Emenda constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996, a LDB – Lei 9.394 de 20/12/1996, a Lei do FUNDEF – Lei 9.424 de 24/12/1996, a definição da Política educacional como competência do governo federal e a sua execução aos estados e Municípios, e avaliação em todos os níveis de ensino.

Mediante o exposto, na próxima seção iremos discutir sobre o discurso da qualidade nas políticas educacionais no Brasil.

### 3 A QUESTÃO DA QUALIDADE NO DISCURSO EDUCACIONAL BRASILEIRO

O termo qualidade tem se incorporado ao debate educacional não somente no contexto brasileiro, mas em âmbito internacional. A temática da qualidade da educação, enquanto política educacional é discutida, refletida e analisada sob diversos olhares, tendo em vista os vários sentidos que a denominação “qualidade” incorpora.

Esta seção tem como objetivo, analisar a qualidade da educação nos diversos contextos e sobre diversos olhares, pois se entende que o termo “qualidade” esta totalmente vinculado às políticas educativas na contemporaneidade.

A qualidade em educação esta posta na relação entre o PDE-Escola e o IDEB, objeto da pesquisa, pois a mesma está associada à evolução de desempenho escolar<sup>22</sup>, pois o IDEB é um indicador que mede a evolução das unidades escolares no que diz respeito ao desempenho de aprendizagem dos alunos e ao fluxo escolar.

Ao vincular o significado da palavra **qualidade** ao contexto da educação, abre-se um leque de múltiplos sentidos, pois a análise passa a se complexificar, tendo em vista que esta questão não pode em hipótese alguma está desvinculada aos variados contextos educacionais em que a palavra “qualidade” está inserida. Segundo Freire:

Qualidade da educação; educação de qualidade; educação e qualidade de vida, não importa em que enunciado se encontrem, educação e qualidade são sempre uma questão política, fora de cuja reflexão, de cuja compreensão não nos é possível entender nem uma nem outra (FREIRE, 2003, p. 42).

Na verdade o que fica evidente de acordo com Freire é que há um campo de disputa acerca do conceito de qualidade em educação, demandando assim interpretação em diversos contextos.

---

<sup>22</sup> O termo “desempenho escolar” está associado a rendimento escolar. Refere-se à avaliação do conhecimento, obtenção de boas notas em exames no âmbito escolar (Disponível em: <<http://conceito.de/rendimento-escolar#ixzz2UJDk0VP6>>).

### 3.1 Qualidade em Educação e suas transformações

A análise da Qualidade da Educação deve se dar em uma perspectiva polissêmica, uma vez que esta categoria traz implícita múltiplas significações. O exame da realidade educacional, sobretudo em vários países da Cúpula das Américas, com seus diferentes atores individuais e institucionais, evidenciam que são diversos os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis ao processo educativo, tendo em vista a produção, organização, gestão e disseminação de saberes e conhecimentos fundamentais ao exercício da cidadania (MEC/INEP, 2003, p. 3).

A questão da qualidade em educação se tornou tema central no contexto brasileiro nos anos de 1980 e 1990 com o advento das reformas educacionais ocorridas no país. Foi neste momento, que o discurso sobre a qualidade na educação integrou-se ao discurso das políticas educacionais. Os resultados dessas políticas são avaliados através de dimensões técnicas por meio de estatísticas de desempenho escolar, que vêm sendo alardeadas pelas diversas esferas governamentais.

Uma das características das atuais políticas educacionais no País é a ênfase na produção de informação estatística, utilizando os recursos da informática e os dados resultantes das freqüentes testagens padronizadas de desempenho (testagens que também caracterizam essas políticas). [...] Mais ainda, são produzidas no interior da própria máquina administrativa interessada em seus resultados e podem ter conseqüências imediatas para seus produtores (CARVALHO, 2001, p. 243).

Tomando por base a multiplicidade de conceituação sobre a temática, que traz consigo diferentes interesses no âmbito da educação, Oliveira e Araújo (2005, p. 7) afirmam que:

qualidade é uma palavra polissêmica, ou seja, comporta diversos significados e por isso tem potencial para desencadear falsos consensos, na medida em que possibilita interpretações diferentes do seu significado segundo diferentes capacidades valorativas.

Como afirmam os autores, não há consenso acerca da conceituação do termo “qualidade” da educação, mesmo se tornando um slogan de lutas entre os mais variados segmentos sociais. Embora a temática tenha se fortalecido e se propagado de uma maneira mais intensa nas últimas décadas, a mesma foi, e é muitas vezes, usada como jargão com fins de interesses eleitoreiros, e outros se utilizando de critérios voltados tão somente para questões numéricas.

Apesar de não haver unanimidade acerca da definição da qualidade da educação, a temática em si é aceita por todos. Neste sentido Furtado (2009, p. 169) diz que:

a noção de qualidade do ensino é um daqueles conceitos que gera para si concordância imediata de todos assim que é enunciado, mas que causa grande divergência assim que a mera aceitação da ideia geral é substituída por uma análise mais minuciosa sobre o conteúdo abarcado pela noção. Ora qualidade parece não ir além de um certo consenso difuso, dentro do qual há o enaltecimento do ensino oferecido pelas escolas privadas, notadamente na esfera de educação básica e a concomitante “estigmatização” do ensino público como o âmbito da falta de qualidade; ora qualidade parece excessivamente vinculada à ideia de avaliação, como se avaliação por si só fosse sinônimo de qualidade; ora o ensino de qualidade parece ser aquele que dá conta de formar o aluno dentro de certa concepção de educação ou mais instrumental (passar no vestibular, por exemplo) ou mais humanística, entre outras inúmeras possibilidades de se entender qualidade do ensino.

A ideia que o MEC busca incorporar na sociedade acerca da qualidade em educação é a de qualidade caracterizada pela eficiência e produtividade, pois a mesma está associada ao conceito de medidas tais como: índices, metas e escalas de desempenho. O próprio MEC adota, em 2009, o discurso da “evolução na qualidade da educação” em decorrência das reformas educativas em curso e influenciadas pela questão da implantação dos Indicadores Nacionais. Esta evolução está baseada em índices e metas, desconsiderando todos os outros aspectos da educação, dentre eles, a própria finalidade da educação, currículo e formação de professores, etc.

Para Silva (2008), a ideia de qualidade no contexto da educação perpassa por um amplo campo de disputas políticas, que resulta em priorização de determinados aspectos em detrimento de outros, produzindo assim muitas definições e significados que estão associados a diferentes concepções e a vários interesses já que o conceito de qualidade é construído socialmente. Portanto, é uma questão ética e política que processa no debate e na luta pela educação como um direito social garantindo assim a dignidade da pessoa humana. “É comum haver diferentes concepções de qualidade em relação a um mesmo objeto, convivendo num mesmo tempo histórico ou um mesmo parâmetro de qualidade aplicado anacronicamente a diferentes contextos históricos” (SILVA, 2008, p. 194).

A qualidade na educação é, sem sombra de dúvida, algo que todos que vivenciam a educação desejam que isso ocorra. Sob este aspecto, pode-se ver no campo de disputa acerca do conceito de qualidade em educação um denominador comum em relação às diferentes concepções de educação.

### **3.2 Qualidade na educação no contexto dos marcos regulatórios: *Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96.***

A Educação Básica brasileira e a sua qualidade devem ser vista no primeiro momento a luz dos marcos regulatórios como a *Constituição Federal* de 1888 e a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB) nº 9.394/96, pois a qualidade na educação é uma garantia constitucional.

#### **3.2.1 *Constituição Federal* de 1988**

De acordo com Oliveira (2007), os padrões de qualidade para a escola pública estão presentes na CF de 1988 e na LDB nº 9.394/96, entretanto estes instrumentos regulatórios não chegam a definir quais seriam estes padrões de qualidade. Para a autora, o padrão estabelecido para avaliar a qualidade na educação pública não foi instaurado através de um largo debate e nem tão pouco negociado com os vários atores sociais. Este padrão não leva em consideração as desigualdades, necessidades de cada unidade de ensino.

Na CF de 1988, é feito quatro vezes referência ao termo qualidade do ensino. Estas referências estão no inciso VII do artigo 206, que trata da “garantia de padrão de qualidade”, este artigo foi consagrado como um dos princípios do ensino. Logo após vem o inciso II do artigo 209, cujo texto determina que as condições do ensino ministrado pela iniciativa privada devem contar com “avaliação de qualidade pelo poder público”. Novamente, aparece a questão da qualidade no artigo 211, que vem tratando do regime de colaboração entre a União, estados, distrito federal e municípios. O parágrafo primeiro estabelece que “a União [...] exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir a igualdade de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira” aos entes federados. Por fim, no artigo 214, a Constituição determina a elaboração do Plano Nacional de Educação, “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público” que levam entre outros objetivos (especificados nos incisos) à melhoria da qualidade do ensino.

O quadro abaixo nos dá uma melhor visibilidade da “qualidade” no contexto da *Constituição*.

**Quadro I – Referências à noção de qualidade da educação presentes na Constituição**

<b>Capítulo III - Da Educação, da Cultura e do Desporto</b>	
<b>Seção I - Da Educação</b>	
<b>Artigo</b>	<b>Inciso/Parágrafo</b>
206 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:	VII – garantia de padrão de qualidade.
209 – O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:	II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.
211 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.	§1º – A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.
214 – A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:	III – melhoria da qualidade do ensino.

Fonte: Brasil, 2006.

Gusmão (2010 apud CAMARGO, 1997, p. 126-127)<sup>23</sup> diz que a discussão sobre o padrão de qualidade de ensino está atrelada a vários fatores que ele considera essencial:

De um lado, ela remete aos fins da educação, com todo grau de generalidade expresso nos diferentes artigos propostos sobre este tema por inúmeras entidades, parlamentares e personalidades participantes do processo Constituinte. De outro lado, remete à ideia de produtividade, eficácia e eficiência do investimento público no setor educacional estatal, e seu planejamento para alcançar tais ideais expressos em lei (não apresentando muita diferença com relação às ideias presentes nas leis 4.024/61, 5.692/71 e 7.044/82). Por último, possibilita, ainda que em termos imprecisos, a ideia de controle sobre a iniciativa privada, estabelecendo a “qualidade” como um dos critérios para a continuidade ou não da concessão de seu funcionamento, ou seja, seria um fator de controle público daquilo que está na esfera particular. O primeiro aspecto, ligado aos fins da educação, remete a uma discussão filosófica, política e ideológica acerca daquilo que é a própria razão do processo educacional. Por isso designa valores considerados essenciais na formação do ser humano como cidadão e trabalhador. Sabemos que a seleção de valores essenciais para o homem civilizado assim como o papel da educação na busca de sua consecução nos coloca diante de um

<sup>23</sup> “É bom lembrar que todo e qualquer processo legislativo apresenta-se, em essência, como espaço de disputas entre diferentes interesses, muitas vezes antagônicos, e que a lei, como resultado daquele processo, expressa a síntese dos conflitos existentes. Mais explícita ou mais ‘pasteurizada’, a lei é antes de tudo uma síntese, um produto de embates” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 63).

grave problema, pois são diversos os interesses e compreensões acerca de tais significados e porque, principalmente, envolvem concepções acerca de qual modelo de sociedade que se pretende construir. De fato, no processo Constituinte, foram diversas as propostas sobre quais seriam os fins da educação e, conseqüentemente, os significados acerca da qualidade de ensino (CAMARGO, 1997, p. 126-127).

Em relação às finalidades da educação, a elaboração final do artigo 205 da Constituição prescreve que: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será 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”. Neste contexto o significado de qualidade da educação estaria desta forma, diretamente ligado a essa formulação.

O padrão de qualidade na *Constituição Federal de 1988*<sup>24</sup> está garantido no artigo 206, inciso VII, entretanto a temática é abordada de maneira imprecisa. Entende-se que este padrão deve estar em constante melhoria, como prescreve o art.14, pois o mesmo traz consigo a necessidade de se apresentar planos plurianuais articulados “visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: [...] III – melhoria da qualidade do ensino”.

Esta qualidade do ensino está voltada para um padrão mínimo, neste sentido não se pode confundir com qualidade mínima, mas um referencial a partir do qual a qualidade passa a ser vista. Então, a discussão deve ser sobre o padrão mínimo e não sobre a qualidade mínima para que haja, de forma constante, um avanço na melhoria da qualidade da educação (LIBÂNEO, 2010).

Uma mudança dessa ordem sobre o conceito de educação impõe alterações na significação da expressão **educação de qualidade**, passando a equidade a assumir papel de destaque na definição da qualidade, pois, esta condição pode ser para alguns uma mercadoria, mas como direito é para todos.

### 3.2.2 Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394/96

A questão da “qualidade” está presente já na primeira LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Ela faz duas referências ao termo “qualidade”. A primeira, de maneira indireta, está no Título “Da Educação de Grau Médio”, no Capítulo II “Do Ensino Médio”, no Artigo 42: “O diretor da escola deverá ser um

<sup>24</sup> Ficou conhecida como Constituição Cidadã e se constituiu um marco na redemocratização do país.

educador qualificado”. A segunda, de maneira direta, está no Título XII “Dos Recursos para a Educação”, no caput do Artigo 96: “O Conselho Federal de Educação e os Conselhos Estaduais da Educação na esfera de suas respectivas competências, envidarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo”. O artigo diz que esse “melhorar a qualidade” se dá na elaboração de planos de aplicação de recursos a partir de dados estatísticos e estudando os custos do ensino público [...] ajustando-o ao “melhor nível de produtividade”.

Entretanto foi a partir da LDB de 1996 é que se torna mais evidente a questão da qualidade. Após a aprovação da CF em outubro de 1988, se iniciaram as discussões da nova LDB, lei esta que levou sete anos para que fosse promulgada em 1996.

A “garantia de padrão de qualidade” foi reafirmada na LDB como um dos princípios sob os quais o ensino será ministrado (inciso IX do artigo 3º). A palavra qualidade aparece dez vezes na LDB, conforme evidencia o quadro a seguir.

**Quadro 2 – Referências à noção de qualidade da educação presentes na Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)**

<b>Título/Capítulo</b>	<b>Artigo</b>	<b>Inciso/Parágrafo</b>
II – Dos Princípios e Fins da Educação Nacional	3º – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:	IX – garantia de padrão de qualidade;
III – Do Direito à Educação e do Dever de Educar	4º – O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:	IX – 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.
III – Do Direito à Educação e do Dever de Educar	7º – O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:	II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;
IV – Da Organização da Educação Nacional	9º – A União incumbir-se-á de:	VI – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;
V – Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino  CAPÍTULO IV – Da Educação Superior	47 – Na educação superior, o ano letivo regular, independente do ano civil, tem, no mínimo, duzentos dias de trabalho.	§4º – As instituições de educação superior oferecerão, no período noturno, cursos de graduação nos mesmos padrões de qualidade mantidos no período diurno, sendo obrigatória a oferta noturna nas instituições públicas, garantida a necessária previsão orçamentária.

(continuação)

<b>Título/Capítulo</b>	<b>Artigo</b>	<b>Inciso/Parágrafo</b>
VII – Dos Recursos financeiros	70 – Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:	IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
	71 – Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:	I – pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
	74 – A União, em colaboração – com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.	
	75 – A ação supletiva e - redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino.	§2º – A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

Fonte: Brasil, 2009a.

A LDB prescreve que o dever do Estado para a efetivação do direito à educação será concretizado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (inciso IX, art. 4º). A homologação do Parecer nº 08/2010, do Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, já devidamente aprovado, estabelece normas para aplicação do inciso IX, artigo 4º, da Lei nº 9.394/96 (LDB). Esse Parecer destaca três desafios para a educação: “1) a necessidade de real valorização da carreira do magistério; 2) a ampliação do financiamento da

educação; e 3) uma melhor organização da gestão” (BRASIL, Parecer nº. 08/2010 CNE/CEB, p. 7).

No que se refere aos insumos, portanto, ao financiamento da Educação Básica, o Parecer nº 08/2010 identificou o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil.

Além disso, prevê que a União, em regime de colaboração com os entes federados, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, com base em um custo-aluno mínimo que assegure um ensino de qualidade.

### 3.3 O novo PNE (2011-2020) e a questão da qualidade

O novo PNE<sup>25</sup> (2011-2020) estabelece 20 metas educacionais que o país deverá atingir no prazo de dez anos. Neste novo PNE, a meta 7 é a que trata diretamente do IDEB enquanto índice que irá medir a qualidade da educação.

**Tabela 1 – Meta 7 do PNE (2011-2020)**

<b>Meta 7: Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:</b>	<b>2011</b>	<b>2013</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2019</b>	<b>2021</b>
Anos iniciais do ensino fundamental	4,6	4,9	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	3,9	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	3,7	3,7	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: PNE (2011-2020).

Esta meta refere-se, diretamente, à elevação da qualidade que é: "Atingir, ao final da década, as seguintes médias nacionais para o IDEB: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio” (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Essa meta é composta de 24 estratégias.

O PNE também associa coloca o IDEB como o instrumento para avaliar a qualidade do ensino. No Art. 11 do Projeto do PNE (2011-2020) estabelece que:

<sup>25</sup> O novo PNE ainda se encontra em fase de aprovação. O projeto ficou cerca de um ano e meio em tramitação na Câmara e um mês e meio no Senado. Somente neste último, já foram apresentadas 80 emendas ao plano.

o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB será utilizado para **avaliar a qualidade do ensino** a partir dos dados de rendimento escolar apurados pelo censo escolar da educação básica, combinados com os dados relativos ao desempenho dos estudantes apurados na avaliação nacional do rendimento escolar.

Está claro que o objetivo do IDEB, na ótica do PNE, é avaliar a qualidade do ensino, e, para que isso ocorra, são estabelecidas as metas e as estratégias. Para que a meta 7 seja alcançada, foi estabelecida a estratégia 7.4 que traz de maneira clara a questão da Avaliação enquanto instrumento de aferição da qualidade da educação.

Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, de forma a englobar o ensino de ciências nos exames aplicados nos anos finais do ensino fundamental e incorporar o exame nacional de ensino médio ao sistema de avaliação da educação básica.

Os instrumentos criados pelo INEP para avaliar a qualidade da Educação, através da sua Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB), são o ENEM<sup>26</sup>, o ENCEJA<sup>27</sup>, a Provinha Brasil e o SAEB – este se divide em ANEB e ANRESC (mais conhecida como Prova Brasil).

O SAEB que é o instrumento de avaliação que compõe o IDEB procura também:

- Oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos, nas diversas séries e disciplinas;
- Proporcionar aos agentes educacionais e à sociedade uma visão clara e concreta dos resultados dos processos de ensino e aprendizagem e das condições em que são desenvolvidos;
- Desenvolver competência técnica e científica na área de avaliação educacional, incentivando o intercâmbio entre instituições de ensino e pesquisa e administração educacional; e
- Consolidar uma cultura de avaliação nas redes e instituições de ensino. (MEC/INEP, 2001, p. 7).

Oliveira e Araújo (2005) chamam atenção para a questão que, a qualidade deve passar pela abordagem dos testes padronizados, pois na ótica do MEC só os testes padronizados, medem os conhecimentos que os alunos das séries iniciais têm. Os autores lamentam que:

<sup>26</sup> Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) é um exame individual de caráter voluntário, oferecido anualmente aos estudantes que estão concluindo ou que já concluíram o ensino médio em anos anteriores. É utilizado como forma de seleção unificada nos processos seletivos das universidades públicas federais e também privadas (MEC/SEB/Inep).

<sup>27</sup> Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCEJA) se constitui em uma avaliação para medir competências, habilidades e saberes adquiridos em processo escolar ou extra-escolar de jovens e adultos que não tiveram acesso aos estudos ou não puderam continuá-los na idade própria. MEC/SEB/Inep (2008, p. 7).

[...] as políticas de avaliação mediante testes padronizados como o SAEB, constituindo indicadores de sucesso/fracasso escolar, se por um lado, aferem competências e habilidades requeridas para um ensino de qualidade, por outro não possuem efetividade, visto que pouca ou nenhuma medida política ou administrativa é tomada a partir dos seus resultados, ou seja, não possuem validade consequencial. Dessa forma, os testes padronizados são instrumentos necessários, mas insuficientes para a melhoria da qualidade de ensino. Ademais, há questões de ordem metodológica que dificultam a análise dos impactos que os insumos educacionais, o contexto socioeconômico e cultural e as práticas escolares têm sobre a aprendizagem dos alunos. Soares (2002) destaca que o modelo analítico do SAEB não se propõe a acompanhar os alunos de um ano para outro, de modo que inexistem medidas de valor agregado, o que impossibilita não só a análise dos fatores descritos acima, mas até mesmo discernir se o que o aluno demonstra ter aprendido em determinado ano foi resultado do trabalho desenvolvido pela escola em que está efetivamente matriculado, ou de sua trajetória educacional pregressa (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 18).

As metas 5, 6, 8 e 9<sup>28</sup> também tratam da questão da melhoria da qualidade, dando ênfase na melhora do desempenho escolar. Mas é a meta 7 que estabelece estratégias precisas para o IDEB até o ano de 2021.

É importante compreender que as políticas educacionais também se configuram de forma subordinada frente aos países centrais e aos princípios da reforma do Estado, ao expressar um conteúdo societário hegemônico que se traduz na prática escolar.

### 3.4 Múltiplos significados do termo qualidade da educação em diversos contextos

A compreensão teórico-conceitual do termo qualidade sofre uma evolução do entendimento conceitual no Brasil. Oliveira e Araújo (2005, p. 6), dizem que, do ponto de vista histórico, existem três significados acerca desta qualidade:

É muito difícil, mesmo entre especialistas, chegar-se a uma noção do que seja qualidade de ensino. A análise aqui apresentada está fundamentada na percepção de que, no Brasil, a qualidade de ensino foi percebida de três formas distintas. Na primeira, a qualidade determinada pela oferta insuficiente; na segunda, a qualidade percebida pelas disfunções no fluxo ao longo do ensino fundamental; e na terceira, por meio da generalização de sistemas de avaliação baseados em testes padronizados.

---

<sup>28</sup> **Meta 5:** Alfabetizar todas as crianças até, no máximo, os oito anos de idade. **Meta 6:** Oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica. **Meta 8:** Elevar a escolaridade média da população de 18 a 24 anos de modo a alcançar mínimo de 12 anos de estudo para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, bem como igualar a escolaridade média entre negros e não negros, com vistas à redução da desigualdade educacional. **Meta 9:** Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e erradicar, até 2020, o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

No percurso da história da educação brasileira, o termo “qualidade” está associado à oferta de oportunidades de escolarização. Em um primeiro momento, atrelou-se qualidade em função da quantidade, visto que a oferta de vagas se mostrava insuficiente para a demanda de alunos. Nessa época, a política educacional erigida para fazer frente à demanda por escolarização era a de construir prédios escolares. A classe política dava ênfase à construção de escolas para toda a população, sem que fosse dada a ênfase necessária na questão da qualidade a ser oferecida (OLIVEIRA, 2007).

No segundo momento, a ideia de qualidade estava relacionada à de fluxo escolar, que era definido pelo número de alunos que progridem ou não dentro de determinado sistema de ensino. Ou seja, havia uma relação direta entre qualidade e a relação de alunos aprovados dentro do sistema escolar. Neste momento, há uma visão reducionista do processo de ensino, restringindo o sentido de qualidade a dados como taxas de promoção, repetência, evasão e distorção idade-série. De fato, o foco não estava na questão da qualidade, e sim, na regularização do fluxo para atender à lógica neoliberal da economia que tinha como meta a diminuição dos gastos do Estado.

Compreende-se então a qualidade com base em uma perspectiva polissêmica, em que a concepção de mundo, de sociedade e de educação evidenciam e definem os elementos para qualificar, avaliar e precisar a natureza, as propriedades e os atributos desejáveis de um processo educativo de qualidade social. De outro lado, o texto ressalta que as finalidades educativas e, portanto, o alcance do que se almeja como qualidade da educação, se vinculam aos diferentes espaços, atores e processos formativos, em seus diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas, bem como à trajetória histórico-cultural e ao projeto de nação que, ao estabelecer diretrizes e bases para o seu sistema educacional, indica o horizonte jurídico normativo em que a educação se efetiva, ou não, como direito social.

Ao pensar que o conceito de qualidade está presente em vários momentos da história, é interessante destacar que Fonseca (2009, p. 156) aborda que o movimento dos Pioneiros<sup>29</sup> da Educação, evidenciava uma preocupação com a questão da qualidade da educação onde a mesma estaria associada ao desenvolvimento de métodos e processos de ensino por uma nova pedagogia que se opunha aos métodos tradicionais.

---

<sup>29</sup> O Manifesto dos Pioneiros da Educação foi um movimento organizado em meio ao desenvolvimento das reformas de ensino em vários estados brasileiros, das conferências de educação da Associação Brasileira de Educação (ABE) e da criação do Ministério da Educação e Saúde. Foi publicado e assinado, em março de 1932, por 26 intelectuais liderados por Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e Anísio Teixeira, sob o título “A reconstrução educacional no Brasil: manifesto dos pioneiros da educação nova”.

[Os pioneiros] incentivavam a qualidade metodológica da Educação básica, pela adoção de uma pedagogia que facilitasse a individualização do educando pela atividade livre e espontânea, que se pautasse por um método ativo, estimulando a atividade criadora da criança por meio do exercício prático. A intenção era substituir o conceito estático por um conceito dinâmico de ensino (FONSECA, 2009, p. 156).

O que é perceptível é que o tema qualidade na educação apesar de não ser novo, uma vez que é a partir da década de 1990 que esta temática é assumida de maneira sistemática, e, portanto, adquire uma maior visibilidade.

No momento atual, a ideia de qualidade está associada à avaliação de desempenho mediante testes em larga escala<sup>30</sup>. Estes testes traduzem-se em parâmetros mensuráveis, comparativos e na criação de rankings, produzindo uma competitividade dentro dos sistemas educacionais, ao desconsiderar todo um contexto sociocultural no qual cada unidade de ensino está inserida.

Para Oliveira (2007, p. 669-676), ao longo da década de 1990, a questão da falta de vagas ou até mesmo de escolas do Ensino Fundamental foi gradativamente diminuindo e o que apresentava uma crescente tendência era a questão da regularização do fluxo escolar, o que seria adequação idade-ano de escolaridade.

Os autores Oliveira e Araújo (2005, p.20) assinalam que até mesmo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), no ano de 1998, tinha proposto, mediante os resultados dos alunos em testes e respostas a questionários aplicados, reunir elementos (indicadores) que poderiam configurar uma escola de qualidade, ou seja, uma escola onde os alunos aprendessem. Na proposta, foram organizados os itens a seguir: 1. Biblioteca com materiais instrucionais e livros em quantidade e qualidade suficientes; 2. Professores com formação superior, satisfeitos com sua remuneração e que não precisem dividir sua carga horária entre duas ou mais escolas; 3. Professores que não atribuam os resultados de aprendizagem às famílias, mas sim ao seu próprio desempenho ou ao desempenho dos estudantes; 4. Prática formal de avaliação de desempenho dos alunos; 5. Agrupamento de alunos por critérios de heterogeneidade; 6. Ambiente de aula adequado com respeito e convivência harmônica; 7. Envolvimento dos pais no cotidiano escolar.

---

<sup>30</sup> Em nível nacional foram criados o SAEB, em 1990, realizado bianualmente por amostragem, o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) em 1998 e o ANRESC (Avaliação Nacional do Rendimento Escolar) em 2005 pelo desmembramento do SAEB. A Prova Brasil e o SAEB são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo INEP/MEC. Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Nos testes aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental e no terceiro ano do ensino médio, os estudantes respondem a itens (questões) de Língua Portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas.

Para estes autores “é preciso pensar de forma articulada num conjunto de indicadores que permita configurar uma escola e um ensino de qualidade numa perspectiva que abranja insumos, clima e cultura organizacional e avaliação” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 20). Eles destacam que é necessário que a educação de qualidade não passe a ser sustentada apenas por questões de metas quantitativas e financiamentos, mas por indicadores diferenciados. “Esses elementos indicam que a definição de padrões de qualidade deve passar necessariamente, não só pela definição de insumos, mas também de processos” (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005, p. 20).

Silva (2008, p. 23) corrobora com Oliveira e Araújo quando faz uma análise da qualidade enquanto resultado das provas afirmando que:

a força da eficiência que conjuga a organização escolar a uma lógica econômica parece predominar fortemente nas discussões e no entendimento acerca da qualidade, embasando e orientando o desenho das políticas em educação nos últimos anos e a tônica dos discursos oficiais então veiculados em muitos países - e o Brasil não é exceção. Não raro, a definição da qualidade em função apenas da eficiência obtida e aferida a partir do desempenho escolar, discriminado em determinados produtos e resultados, parece sugerir que comparações entre entes diferentes – como, por exemplo, uma escola pública de periferia e uma escola particular de elite - poderiam e até deveriam ser feitas quase a despeito do contexto em que se inserem ou dos pressupostos ou critérios que os animam.

Para Silva (2008, p. 31), o pretenso caráter objetivo dos testes padronizados e em larga escala é um fator que tem ampla aceitação como medida adequada da qualidade.

Em função da objetividade com que resultados escolares são divulgados e discutidos, tem-se a nítida impressão de que se sabe qual é o problema a enfrentar e os valores em que nos devemos pautar para reverter a crise educacional, cujo maior indício parece ser a demanda crescente por avaliações.

Para Oliveira (2006), este tipo de aferição dos conhecimentos por meio destes exames padronizados, encontra resistências principalmente na classe do magistério. Ela diz que uma das razões é “porque não faz parte da nossa história e da nossa cultura educacional pensar a qualidade enquanto medida, apesar da importância socialmente atribuída aos exames vestibulares na difusão de certo padrão de qualidade do ensino” (OLIVEIRA, 2006, p. 59). Oliveira afirma que mesmo havendo muitas resistências “os resultados permitem a constatação de que a ampliação do acesso não eliminou as fortes desigualdades regionais e internas dos próprios sistemas”. (2006, p. 60)

Na concepção da UNESCO/OREALC<sup>31</sup> (2007), há uma íntima relação entre qualidade e equidade, entretanto há várias opiniões opostas acerca desta relação não só no contexto brasileiro, mas também em âmbito internacional no sentido da impossibilidade desta associação. O entendimento deste Organismo Internacional (2007, p. 41) é que há uma articulação ente a equidade e os princípios de igualdade e diferenciação, no momento em que se dá primazia por “proporcionar mais a quem mais necessite e dar a cada um a ajuda e os recursos de que precisa para que esteja em igualdade de condições de aproveitar as oportunidades educacionais”. A compreensão da UNESCO/OREALC acerca da equidade é que a mesma se constitui como um princípio organizador de diversidades, por isso coloca em destaque três dimensões: 1) equidade de acesso; 2) equidade nos recursos e na qualidade dos processos educacionais; e 3) equidade nos resultados de aprendizagem.

Dentre tantas concepções, é interessante colocar que a qualidade não existe em si mesma porque depende de fatores que lhe dão validade e credibilidade. São esses fatores que por si constituem e caracterizam a qualidade da educação, dependendo de aspectos sociais, culturais e dos valores que lhes são atribuídas.

Na ótica de Cury (1998), a não qualidade ou qualidade ruim da educação está ligada à falta de escolas, falta de vagas nas escolas e repetências sucessivas, redundando nas reprovações, seguidas de desencanto, da evasão e do abandono.

De acordo com alguns autores, dentre eles Cury (1998), há várias situações que afetam diretamente a qualidade da educação, dentre elas estão: a) falta de professores; b) qualificação de professores, especialmente de docentes preparados para lecionar no ensino fundamental e médio; c) desmotivação de professores, em face do piso salarial; d) alteração constante do quadro de docentes, sob precários regimes contratuais; e) infraestrutura dos prédios escolares; f) material didático-pedagógico insuficiente, inadequado ou sem condições de utilização, inclusive por falta de instalação de rede elétrica nos prédios escolares; g) aumento no número de alunos por sala, sem expansão da rede ou melhoria das instalações e equipamentos e até mesmo de aquisição de carteiras escolares; h) passagem de um sistema de ensino de elite para um sistema de ensino de massas, que implica aumento quantitativo de professores e alunos e dificuldade em trabalhar com grupo de alunos não homogeneizados e com perfil sociocultural diverso.

Demo (1994, p. 20) define qualidade vinculada a educação afirmando que:

---

<sup>31</sup> Escritório Regional de Educação da UNESCO para a América Latina e o Caribe (UNESCO/Santiago).

educação passa a ser o espaço e o indicador crucial de qualidade, porque representa a estratégia básica de formação humana. Educação não será, em hipótese nenhuma, apenas ensino, treinamento, instrução, mas especificamente formação, aprender a aprender, saber pensar, para poder melhor intervir, inovar.

Para Demo (1994), o referencial de qualidade enfatiza a mudança do perfil da escola, que sofre a influência da transitoriedade da sociedade, alterando também os processos educativos, que de alguma forma, compete ao aluno desenvolver competências e habilidades, através do domínio uma série de conteúdos e sua aplicabilidade.

É bastante interessante a categorização da qualidade feita Pereira e Botler (2012, p.140 apud DALBÉRIO, 2009, p. 96-99). Os autores colocam três diferentes perspectivas, a qualidade da educação:

1. Qualidade de ensino como a ideia de oferecer uma educação voltada apenas para “preparar para o trabalho, para o ingresso na universidade... e garantir a aprovação nos exames” privilegiando, também, o conhecimento de uma determinada classe social em detrimento de outras, tornando o conhecimento excludente, preconceituoso e seletivo.
2. Qualidade do ensino dentro da perspectiva do Programa da Qualidade Total, a qual apregoa que “para ser de qualidade, deve ser produtivo e lucrativo, dentro de uma visão empresarial capitalista”, com referência explícita à qualificação e ao mercado de trabalho, dentro de uma visão empresarial capitalista.
3. Qualidade do ensino “dentro de uma perspectiva crítica e dialética”. Nessa vertente, o que se considera é que a educação deve fundamentalmente preocupar-se com a formação integral do homem, associando “o conceito de qualidade ao de democracia”, havendo a necessidade de adjetivar o termo qualidade para qualidade social, relacionando e complementando-se mutuamente os conceitos de qualidade e democracia.

Uma análise nesses termos tende facilmente a se deslocar de um âmbito político e ligado ao interesse público para uma discussão de caráter pretensamente técnico e restrito, comumente pautada pela definição dos meios, recursos e metodologias que favorecem uma determinada concepção de qualidade previamente estipulada.

Na próxima seção, abordaremos a política educacional do PDE e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e sua implantação no contexto escolar.

#### 4 O PDE-ESCOLA E O IDEB: CONCEPÇÕES E IMPLANTAÇÃO NO CONTEXTO ESCOLAR

Nesta seção, abordamos as concepções e diretrizes que norteiam o PDE Escola. Para tanto, utilizamos em seu desenvolvimento os documentos oficiais e os de vários autores que estudam sobre o tema, desde aqueles responsáveis pela elaboração aos que veem o Programa como um instrumento que impõe à escola uma racionalidade econômica. Veremos também o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), onde será apresentada a concepção desse novo indicador de desenvolvimento educacional, destacando o contexto em que foram implementadas as políticas públicas educacionais que motivaram a criação de um índice que retratasse essa nova realidade educacional do país bem como esse indicador foi proposto pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

No sentido de contextualizar o objeto de estudo, que é **analisar a relação do PDE-Escola com a evolução do IDEB nas escolas públicas de Maceió**, iniciamos o capítulo mostrando o contexto de formulação das políticas educacionais na década de 2000, contexto esse, que foi criado o PDE-Escola e o IDEB, posteriormente, analisando o PDE-Escola enquanto Programa dentro do Plano de Desenvolvimento de Educação como ferramenta gerencial das unidades escolares. E, ainda, abordamos o IDEB enquanto indicador de qualidade e ferramenta de verificação do cumprimento de metas, visando compreender as dinâmicas trazidas por esse indicador.

Como a nossa questão de investigação é: **“As escolas que estão recebendo os recursos do PDE-Escola estão elevando o seu IDEB?”**, procuramos então buscar nesse capítulo suporte teórico no sentido de compreender cada uma dessas políticas de educação.

As políticas públicas educacionais no período do governo Lula da Silva (2002-2010), não apresentaram propostas de rupturas com o projeto neoliberal, pelo contrário, em muitos aspectos houve continuidade em relação à reforma educacional que se iniciou a partir da década de 1990, dentre esses aspectos estão: a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96; a criação do Fundo de Valorização do Magistério e Manutenção do Ensino Fundamental – FUNDEF, através da emenda constitucional nº 14, que depois se transformou na LEI 9424-96; a criação do Fundo de Fortalecimento da Escola – FUNDESCOLA, Programa do Ministério de Educação – MEC.

Ao apresentar na campanha para presidente o documento *Uma escola do tamanho do Brasil* (2002), Luiz Inácio da Silva assumia o compromisso de modificar o ensino no País, priorizando na sua gestão a elevação dos níveis de qualidade do ensino e a expansão do sistema educacional. Entretanto, de maneira contraditória, o Partido dos Trabalhadores, divulgou, no mesmo ano, outro documento, intitulado *Carta ao Povo Brasileiro* (2002). Este documento foi escrito pelo próprio Lula, ainda candidato a presidência, com o objetivo de garantir a manutenção da política econômica e com isso de acalmar o mercado global.

Essa carta foi anunciada no dia 23 de julho de 2002, em Brasília, e tratou do “[c]ompromisso com a soberania, o emprego e a segurança do povo brasileiro”, demonstrando por parte de Lula, um comprometimento pessoal com uma gama de objetivos de governo, indicando que o candidato teria a intenção de atender determinadas demandas sociais. A carta Compromisso tinha como objetivo acalmar o mercado, principalmente o estrangeiro

Debaixo de muitas críticas por não ter de fato apresentado no seu primeiro mandato, um plano educacional para o país e pela falta de posicionamento em relação à política educacional brasileira, o governo Lula lança o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual, segundo o MEC (2007), através desse plano, enfrentaria o problema da desigualdade social, regional, bem como as desigualdades de oportunidade

O PDE em sua origem se apresenta como um plano executivo, um conjunto de programas que visam o cumprimento das metas quantitativas estabelecidas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, oficializado pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, data oficial de lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, na ocasião em que foi apresentado ao país pelo governo federal, por meio do Ministro da Educação, Fernando Haddad, durante a gestão do governo Lula.

Para Silva (2007, p. 92), a preocupação do MEC com a equidade no sentido da superação das desigualdades significa:

o reequilíbrio do sistema, não a eliminação das condições econômicas e institucionais geradoras da desigualdade e da concentração de rendas. Não se tem em vista a busca da justiça social igualitária, mas o ajuste da desigualdade social, para que ela se justifique, tornando-se compatível com as novas condições de expansão do capital. Com isso, pretende-se evitar que a desigualdade e a miséria extrema comprometam o sistema.

Não se pode falar em PDE, sem em compreendê-lo em sua gênese. Nesse sentido, pretende-se resgatar aspectos relevantes da sua criação, bem como a sua relação com as políticas públicas educacionais.

O PDE inicialmente comportava aproximadamente 27 ações que, de acordo com o discurso oficial (BRASIL, 2007), tinham como objetivo a melhoria da qualidade do Ensino do País. Atualmente são mais de 40 programas. O PDE foi criado juntamente com o Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação<sup>32</sup>, que tinha como propósito um ajuntamento de esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a colaboração das famílias e da comunidade acrescido com um novo elemento que é a iniciativa privada. Este programa é quem operacionaliza o PDE. Sendo um programa de Metas e Compromisso, a adesão pelos Municípios e entes federados receberia assistência técnica e financeira da União. Ao assinar o termo de compromisso, cada ente federado deverá inicialmente construir o seu Plano de Ações Articuladas (PAR). O Plano de Metas Todos pela Educação se regulamentou através dos seguintes artigos:

Art. 1º O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Compromisso) é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica.

Art. 2º A participação da União no Compromisso será pautada pela realização direta, quando couber, ou, nos demais casos, pelo incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino, das seguintes diretrizes:

[...] XIX - divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

O governo propôs aos estados e municípios a elaboração do PAR após a adesão do Compromisso Todos pela Educação, o qual, a partir da elaboração de um diagnóstico, possibilitou aos entes federados aderir às ações do PDE mais indicadas na ótica do governo, para a melhoria dos seus resultados e alcance das metas propostas. O PAR contempla quatro grandes dimensões: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços de apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Segundo Ferreira (2009), no dia 31 de julho de 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros já haviam aderido ao compromisso.

Embora oficialmente o Plano de Desenvolvimento da Educação fosse ser lançado em abril de 2007, só em outubro do mesmo ano é que o MEC lança um documento intitulado *Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, que serviu de referencial para expressar as próprias concepções do que de fato seria este Plano.

---

<sup>32</sup> O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao Compromisso seguirão 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes (MEC, 2007).

Este documento referência está dividido em três partes: 1. Razões e princípios do PDE; 2. O PDE como um programa de ação; 3. O PDE como horizonte do debate sobre o Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2008).

Tendo sido um Plano “instituído de cima para baixo” (SAVIANI, 2007) e sem nenhum debate com a sociedade, principalmente a comunidade educativa, não impediu que o mesmo fosse bem recebido pela sociedade. Isso se deve ao fato do objetivo do Plano ter como objetivo a melhoria da qualidade da educação e como foco principal a aprendizagem. De fato o que a sociedade brasileira almeja há muito tempo é extirpar algumas feridas tidas como crônicas que são o analfabetismo, a repetência (que gera distorção idade-série), o abandono escolar e a má qualidade do ensino.

O PDE comporta uma série de ações<sup>33</sup>, pois se constitui de uma gama de programas que se estende a todos os níveis de ensino cujo gestor e mobilizador é o MEC. Estas ações e programas são vistas por Saviani (2007), sem critérios claros de agrupamentos, caracterizado deste modo o PDE como um programa de metas com ações independentes.

De acordo com o MEC (BRASIL 2008, p. 11), “existem vários desdobramentos consequentes de princípios e objetivos constitucionais, com a finalidade de expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro.” Nesse sentido o PDE está sustentado em seis pilares: “i) visão sistemática da educação, ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social” – que atendem a princípios e objetivos constitucionais (BRASIL, 2007, p. 11).

É interessante destacar que o PDE vem trazendo uma nova cultura institucional no sentido da necessidade de uma adequação da educação a eficácia econômica onde se deve buscar a qualidade total<sup>34</sup> dos serviços ofertados no âmbito educacional (FREITAS, 2004).

É importante ressaltar que o PDE usa o indicador do IDEB como referência para o repasse de recursos às escolas pública, embora haja muitas críticas acerca da falta de dados sistematizados acerca do financiamento do PDE.

#### **4.1 Os múltiplos olhares sobre o PDE**

---

<sup>33</sup> Algumas ações do PDE: Prova Brasil e Provinha Brasil, Olimpíadas de Língua Portuguesa – Escrevendo o Futuro, Rede Nacional de Formação Continuada de Professores de Educação Básica, Pró-letramento, PDE Escola, Pró-infância, Caminho da Escola.

<sup>34</sup> A gestão da qualidade total (em língua inglesa, *Total Quality Management*, ou simplesmente, *TQM*) é uma técnica de administração formada por um conjunto de Programas, Ferramentas e Métodos, que são aplicados no contexto empresarial, para obter bens e serviços pelo menor custo e melhor qualidade, tendo como principal objetivo a satisfação dos clientes.

O PDE, desde a sua criação foi recheado de críticas. Implantado pelo MEC para ser o “Plano”, acabou por despertar nos vários segmentos da sociedade varias indagações.

Para o coordenador da Campanha pelo Direito à Educação, Daniel Cara (2007), há uma falta de participação da sociedade civil na elaboração do plano, a ausência de um documento que de fato conduza o plano e o mais grave ainda seria a priorização do PDE em detrimento do PNE. Segundo Cara (2007), a desarticulação do PDE com o PNE perpassa pelo discurso da gestão, que se constitui na visão do MEC, como principal condutor da qualidade. Para o autor, há outros elementos que contribuem para a qualidade, entre eles estão a gestão democrática, o financiamento adequado e a valorização dos profissionais.

Por outro lado, Saviani (2007) questiona o PDE na categoria de Plano, dando-lhe um caráter de Programa, pois o mesmo não se define como estratégia para o cumprimento das metas do PNE, tendo em vista que o PDE “não parte do diagnóstico, das diretrizes, dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este” (SAVIANI, 2007, p. 1239).

Saviani (2007) vê ainda o PDE como um grande guarda-chuva que abarca quase todos os programas do MEC. O autor aponta a aceitação do Programa pela opinião pública, por destacar por meio da publicidade o aspecto da qualidade do ensino.

Ao analisar o PDE, Araújo (2008, p. 8), afirma que há três fios condutores das ações no plano que são: a regulação cuja instrumentalidade se dá através de avaliação de larga escala, como prova e Provinha Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), etc.; a desvalorização dos profissionais da educação, onde fica evidente diante do piso salarial de alcance restrito aos profissionais do magistério, e o financiamento que tem como definidor de critérios para aplicação dos recursos financeiros.

Ao tratar do PDE, Gadotti (2008, p. 25) afirma que “o foco, indubitavelmente, é a qualidade da aprendizagem, na qual se encontram todas as ações do ‘Plano de Metas’ do MEC”. O autor (2008, p. 25) afirma que a Resolução de nº 029, de 20 de julho de 2007, do FNDE:

estabelece os critérios, parâmetros e procedimentos para operacionalização da assistência financeira suplementar aos projetos educacionais previsto no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, iniciando como linhas de ação passíveis de assistência financeira, a “gestão democrática” [...], a “elaboração e organização de práticas pedagógicas”.

Enfim, a reforma na política educacional ocorrida no Brasil no governo Lula, sobretudo após 2007, estendendo-se até os tempos atuais, alicerçou-se numa visão mais

gerencial de educação, assumindo o discurso “da modernização educativa, da gerência, da descentralização, da autonomia escolar, da competitividade, da produtividade, da eficácia e da qualidade dos sistemas educativos, da escola e do ensino” (OLIVEIRA; FONSECA, 2005, p. 59).

#### **4.2 O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola)**

O PDE-Escola surge enquanto desdobramento do eixo da Educação Básica, precisamente no que diz respeito à gestão e planejamento. É dentro da perspectiva de um modo de gerir que seja mais eficiente, é que de acordo com o MEC, é necessário que haja uma cooperação entre Estados, Municípios e escola para a adoção do planejamento estratégico, onde todos se sintam responsáveis pelo sucesso ou insucesso do projeto.

O Planejamento Estratégico incorporado ao planejamento educacional, através do PDE-Escola no nível de unidade escolar, foi posta em execução através de uma política de gestão da educação baseada em princípios empresariais, ao passo que são “transportados para o âmbito educacional o Controle da Qualidade Total<sup>35</sup> e o Planejamento Estratégico” (FREITAS, 2004, p. 76).

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) foi inicialmente implantado em alguns estados em caráter experimental. De acordo com o relatório do MEC, “a implantação do plano em certo número de escolas cumpriu a finalidade de realização de um “programa piloto” (BRASIL, 2002, p. 59).

Sendo apresentado como a efetivação das políticas educacionais no âmbito escolar, o PDE-Escola é posto através da Resolução n. 9 de 24 de abril de 2007, do Conselho Deliberativo do FNDE/MEC,

As escolas públicas do ensino fundamental regular terão à sua disposição o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) como instrumento de planejamento estratégico para melhor sistematizar e operacionalizar as rotinas implementadas no ambiente escolar (Art. 3º).

---

<sup>35</sup> O conceito de controle da qualidade total engloba os seguintes itens: orientação ao cliente, qualidade em primeiro lugar, ações orientadas por prioridades, fatos e dados, controle de processos e da dispersão (variação dos dados que indicam quando há uma possível falha no processo) e investigação das causas, “próximo processo é o seu cliente” (para que cada funcionário tenha em mente que a qualidade de seu trabalho interfere na qualidade do produto na próxima etapa do processo), identificação das verdadeiras necessidades dos clientes, evitar que erros já identificados sejam cometidos novamente e comprometimento da alta direção (Disponível em: <[http://www.infoescola.com/administracao/\\_controle-de-qualidade-total-tqc/](http://www.infoescola.com/administracao/_controle-de-qualidade-total-tqc/)>. Acesso em: 17 maio 2012).

O PDE-Escola foi criado legalmente em 2007, e que segundo a coordenação geral da gestão educacional do MEC, “é uma ferramenta gerencial que auxilia a escola” (BRASIL, 2006, p. 11). A partir da Portaria Normativa n. 27, de 21 de junho de 2007, o MEC instituiu o PDE-Escola.

De acordo com as fontes oficiais, o PDE-Escola foi criado para fortalecer a gestão escolar, através de um plano de gestão que será executado em parceria com a União, estados, Distrito Federal e município, tendo como alvo a aprendizagem dos alunos (BRASIL, 2007).

Representa para a escola um momento de análise de seu desempenho, ou seja, de seus processos, de seus resultados, de suas relações internas e externas, de seus valores, de suas condições de funcionamento. A partir dessa análise ela se projeta, define aonde quer chegar, que estratégias adotar para alcançar seus objetivos e a que custo, que processos desenvolver quem estará envolvido em cada etapa e como e a quem se prestará conta do que está sendo feito. [...] É uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas de aprendizagem e outras estabelecidas, a medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho (BRASIL, 2006).

Para que as unidades escolares pudessem fazer o seu PDE-Escola, foi criado um Manual que deve ser seguido passo-a-passo pelas mesmas. Os passos seguidos no processo de elaboração, de acordo com o manual de elaboração de PDE, têm o objetivo de “assegurar que os recursos da escola sejam gerenciados de tal maneira que suas metas estratégicas de melhoria sejam atingidas” (BRASIL, 2006, p. 171). Este manual traz as cinco etapas de construção do Plano.

O Manual de elaboração do PDE-Escola, traz consigo características do Planejamento Estratégico

### Quadro 3 – Etapas de construção do PDE-Escola

1ª etapa: <b>Preparação</b>	Momento em que a escola se organiza para elaborar o PDE-Escola, ou seja, constitui o Grupo de Sistematização, apontando quem será o coordenar o PDE, este é o momento de estudo do manual e esclarece para a comunidade escolar as ações para a elaboração do plano.
2ª etapa: <b>Análise situacional</b>	Compreende o diagnóstico e autoavaliação da mesma. Para sua consecução é necessário coletar dados e analisá-los para identificar seus problemas, as causas geradoras e, a luz desta análise, traçar um plano de trabalho com intuito de superar as dificuldades apresentadas com vistas à melhoria da qualidade da escola.
(continuação)	
3ª etapa: <b>Definição da visão</b>	Esta etapa consiste não somente no que vai ser feito e para quem,

<b>estratégica e do plano de suporte estratégico</b>	mas como será feito (estratégias), quanto (metas quantitativas), com quem (responsáveis), quando, onde, custo e financiamento. Deve, pois, apresentar valores, visão de futuro, missão, metas, objetivos estratégicos e o plano de ação.
<b>4ª e 5ª etapa: Execução Monitoramento e Avaliação</b>	Ocorrem quando a elaboração do PDE já está totalmente concluída e seus planos de ação começam a ser implementados

Fonte: Autora, 2014.

Na ótica do documento referência do PDE-Escola, é necessário que o mesmo se organize através da Coordenação de Gestão Educacional (CGE) cuja função será a de coordenar todo o projeto em nível de Estado; da Gerência de Apoio à Escola (SEE/GAE) que tem como objetivo exercer as funções de supervisão e articulação das ações, elaborando os Planos de Trabalho Anual; do Grupo de Desenvolvimento da Escola (SME/GDE) que tem a responsabilidade de acompanhar o PDE junto às escolas municipais; e, por último, da Escola: Comitê Estratégico. Dentro deste formato é necessário que haja a intervenção das Assessoras Técnicas (ATs), pois as mesmas possibilitam a implantação do Plano nas UEXs dando suporte para a sua realização.

De acordo com o manual, o Plano de Desenvolvimento da Escola “é coordenado pela liderança da escola, que tem no diretor (a) seu representante máximo” (BRASIL, 2006, p.27). Neste sentido, o diretor da escola é peça-chave no sucesso da implantação do Plano. Xavier, Amaral Sobrinho (1999, p.17) dizem que "sem o compromisso, o envolvimento e o suporte explícito e enérgico da liderança, não há como elaborar e implantar o PDE".

O programa PDE-Escola é fruto de acordo entre o Brasil e o Banco Mundial (1998), cujo objetivo era, através de planejamento estratégico, melhorar a qualidade do ensino, concentrando esforços para reverter os altos índices de repetência e abandono, conseqüentemente, combater a má qualidade da aprendizagem, bem como a otimização da gestão da escola. Para cumprir tais objetivos, a estrutura do PDE-Escola, segundo Leitão (2010, p. 113) obedece a seguinte estrutura:

Visão Estratégica e o Plano de Suporte Estratégico. A Visão Estratégica abrange valores, visão de futuro, missão e objetivos estratégicos, em que se apontam onde a escola está e até onde quer chegar. O Plano de Suporte Estratégico forma-se das estratégias, metas e planos de ação que possibilitarão concretizar os objetivos estratégicos da escola.

Vislumbrando esta estrutura, pode-se dizer que o PDE-Escola, é uma modelo de planejamento efetivamente estratégico e empresarial, que tem na sua construção a

“obrigatoriedade” da participação da comunidade escolar. Com o deslocamento do Plano para as unidades escolares, o Conselho Escolar exerce um papel de grande importância na dinâmica do PDE-Escola.

O PDE-Escola tem como foco fortalecer a gestão escolar, cuja conquista ocorreu no âmbito da Gestão Democrática, com a eleição de Diretores pelo voto direto da comunidade. A eleição direta para Diretores, na ótica de Araújo (2008, p.43), “[...] leva o gestor a um maior comprometimento com a comunidade escolar, depositária de enormes expectativas (neste caso), na melhoria das condições em que o ensino é ministrado”. Acerca do papel do diretor no âmbito do PDE, Leitão (2010, p. 117) destaca que:

esta liderança formal assume a responsabilidade pelo direcionamento e a coordenação do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola, abrindo o processo à participação efetiva de todos os seus segmentos e da comunidade escolar, na busca de ações de melhoria do desempenho dos alunos.

Este comprometimento da direção da UEX, no sentido da responsabilização de divulgação, processo de mobilização, envolvimento e participação da comunidade, bem como a implantação como um todo, segundo Oliveira (2005, p. 62):

[...] vem dos princípios do planejamento estratégico, o qual vê o líder como responsável e capaz de promover mudanças positivas nos indivíduos, no sentido de motivá-los a dar o melhor de si para o alcance dos objetivos da organização e, no caso da escola, um responsável em potencial pelo sucesso ou não da escola.

No próprio manual do PDE, o papel do diretor no processo de execução do plano é que ele deve ter uma atuação competente, efetiva, dinâmica e tenha conhecimentos técnicos.

Sobre os objetivos do PDE-Escola, Xavier e Amaral (1999, p.19) dizem que o mesmo “define o que é a escola, o que ela pretende fazer, aonde pretende chegar, de que maneira e com quais recursos”. Entretanto, Melo (2001, p. 247) critica o Plano afirmando que o PDE-Escola “[...] um plano de metas, calcado no pragmatismo dos resultados estatísticos e na paranóia da otimização e da eficiência a qualquer custo”.

Para que a escola receba os recursos do PDE-Escola, a mesma deve inserir o seu Plano no Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) e ter da Secretaria a aprovação do Comitê Estratégico e também validação pelo

MEC, através do Processo Administrativo Fiscal (PAF)<sup>36</sup>. O repasse de recursos para a execução das ações é feito pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O financiamento do PDE-Escola é de competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que foi criado na década de 1960 com o objetivo de implementar alguns programas educacionais. Tem como propósito, subsidiar os programas e projetos mantidos pelo MEC, com foco na educação escolar. O FNDE agrega vários programas, entre eles o Fundo de Fortalecimento da Escola<sup>37</sup> (FUNDESCOLA).

Quando criado em 1998, com o objetivo impulsionar o fortalecimento das escolas e ações articuladas voltadas para a melhoria da qualidade nas escolas, o Fundescola teve seu objetivo focado na eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público das escolas da região do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (BRASIL, 2007).

Financiado com recursos provenientes de acordos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)<sup>38</sup> e o Fundo Nacional da Educação, o Fundescola agrega diversas ações que vão desde o apoio técnico e fortalecimento das secretarias de educação, através do Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), até o Projeto de Adequação do Prédio Escolar. A gestão escolar ganha relevância, nesse cenário, com o PDE-Escola.

Fonseca (2004, p. 95) afirma que para cumprir o objetivo no tocante a melhoria da educação, o FUNDESCOLA se propõe, por meio de acordos com estados e municípios,

---

<sup>36</sup> PAF é o instrumento que viabiliza o repasse de recursos financeiros para as ações financiáveis do PDE Escola. Por meio dele, a escola deve identificar as metas e ações do seu planejamento que necessitarão de financiamento para a sua execução. Os recursos financeiros são repassados via transferência direta às escolas. Essa transferência é realizada na mesma modalidade do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ou seja, os recursos são transferidos para o Caixa Escolar da Unidade Executora (UEX), que é uma entidade jurídica de direito privado, legalmente constituída e que administra recursos públicos. Os recursos advindos do FNDE são gerenciados pelo Caixa Escolar com base em resolução própria que dispõe sobre as regras de adesão, habilitação, execução e prestação de contas. Nesse novo contexto, os recursos deixaram de ser repassados por organismos internacionais, como o BM, sendo provenientes do Tesouro Nacional.

<sup>37</sup> O Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola) é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC). Alguns programas que integram o FUNDESCOLA: Padrões Mínimos de Financiamento das Escolas; Programa Dinheiro Direto na Escola; Mobiliário e Equipamentos escolares; Atendimento Rural; Escola Ativa; Proformação; Programa de Melhoria da Escola; Programa de Gestão da Aprendizagem, etc.

<sup>38</sup> Vários contratos de empréstimos foram feitos mediante acordo com o BIRD e o Brasil. O programa Fundescola foi projetado para ser implementado em três partes, a saber Fundescola I (o Primeiro Projeto de Melhoria das Escolas), Fundescola II (o Segundo Projeto de Melhoria das Escolas) e Fundescola III (o Terceiro Projeto de Melhoria das Escolas); O Fundescola I, que foi financiado por meio do Empréstimo 4311-BR, o Fundescola II por meio do Empréstimo 4487-BR; e o Fundescola III por meio do Empréstimo 7122-BR.

<sup>38</sup> O FNDE é "uma autarquia do Ministério da Educação que tem como missão prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da Educação, visando garantir educação de qualidade a todos os brasileiros" (FNDE, 2005).

desenvolver ações<sup>39</sup> de fortalecimento nas escolas, bem como do trabalho escolar como um todo.

De acordo com o FNDE:

O Fundescola é um programa do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, executado em parceria com a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC) e desenvolvido com as secretarias estaduais e municipais de educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Tem por objetivo promover um conjunto de ações para a melhoria da qualidade das escolas do ensino fundamental, ampliando a permanência das crianças nas escolas públicas, assim como a escolaridade nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Sua missão é promover, em regime de parceria e responsabilidade social, a eficácia, eficiência e equidade no ensino fundamental público das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira inovadores e de qualidade, que focalizam o ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos (BRASIL, 2005).

O PDE Escola é considerado o núcleo do programa FUNDESCOLA/MEC no âmbito das escolas públicas, constituindo um programa que tem sua ênfase na gestão da escola e foco no aluno (TOSCHI; FONSECA; OLIVEIRA, 2004). Este programa tem como uma de suas metas o fortalecimento da gestão, com a possibilidade de conseguir eficiência no processo educativo, bem como o entrelaçamento com a comunidade escolar.

De acordo com as fontes oficiais, em 2008, o PDE-Escola:

era destinado exclusivamente às unidades escolares de ensino fundamental localizadas nas chamadas "Zonas de Atendimento Prioritário" (ZAPs) das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estas zonas eram escolhidas entre aquelas com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e abrangiam um número restrito de escolas e municípios (em média, 3.800 escolas e 450 municípios, entre 2000 e 2007). Em 2006, após a divulgação dos resultados da primeira rodada do IDEB (relativo ao período 2005), o Ministério da Educação entendeu que seria necessário criar um mecanismo que envolvesse diretamente as escolas com os IDEBs mais críticos, optando-se então pela adoção do PDE Escola junto àquele público específico. (BRASIL, 2008)

Voltado para incutir, no âmbito da comunidade escolar, um novo modelo de gestão para as escolas públicas com o fim de buscar a melhoria da qualidade de educação, este modelo proposto pelo FUNDESCOLA é voltado para a concepção de gestão gerencialista da escola, fundamentado no planejamento estratégico (FONSECA, 2004).

Nesse sentido, para Xavier e Amaral Sobrinho (1999, p.19), o PDE-Escola "é um processo gerencial de planejamento estratégico que a escola desenvolve para a melhoria da

---

<sup>39</sup>Ações estabelecidas pelo Fundescola: fortalecimentos das Secretarias de Educação; mobilidade na alocação de recursos e o fortalecimento da escola.

qualidade do ensino”, e tem como objetivo o discurso de modernizar a gestão e fortalecer a autonomia da escola. É através do PDE-Escola que introduz no país o modelo de gestão empresarial, baseado no padrão gerencial contemporâneo, implantado em um novo modo de organização escolar (OLIVEIRA, 2005).

No contexto escolar, a gestão do PDE-Escola é realizada pelo diretor da escola, coordenador do PDE e coordenador de objetivos estratégicos, conhecida como equipe de sistematização do PDE.

Como afirmamos anteriormente, o PDE-Escola se constitui um modelo de gestão gerencialista. Ao ter acesso ao manual de elaboração do Plano, percebe-se logo o modelo presente:

A construção de escolas de qualidade não pode prescindir de procedimentos e instrumentos de gerenciamento eficazes, devendo ser administrada como uma organização viva e solidária em seus objetivos, voltada para o atendimento das necessidades e expectativas de seus alunos, pais, comunidade e sociedade. [...] A escola como organização terá sucesso quando conseguir administrar seus componentes e recursos de modo a fazer certas as coisas (eficiência); fazer as coisas certas (eficácia); fazer certo as coisas certas (efetividade) e garantir igualdade de condições para todos (equidade). A escola para ser administrada como uma organização como um sistema, precisa planejar e organizar-se, ter uma forte liderança e o controle das ações, dos processos e dos diferentes recursos que podem viabilizá-la. [...]

[...] É uma ferramenta gerencial que auxilia a escola a definir suas prioridades estratégicas, a converter as prioridades em metas educacionais e outras concretas, a decidir o que fazer para alcançar as metas de aprendizagem e outras estabelecidas, a medir se os resultados foram atingidos e a avaliar o próprio desempenho. O PDE, como ferramenta gerencial, não substitui o pedagógico e sim o complementa. Não indica o método pedagógico a ser adotado, mas sinaliza se este está falhando. (BRASIL, 2006, p. 11)

A gestão gerencial se mostra predominante nas propostas políticas da atualidade. Esse modelo foi implantado a partir da substituição do modelo de administração burocrática e pauta-se em teorias e técnicas administrativas que visam eficiência, racionalidade e produtividade atrelada à qualidade. A reestruturação da forma de gerenciar a educação pública brasileira vem sendo adotada pelas ações dos governos e transpondo para as instituições escolares como alternativas, segundo discurso oficial, superar os problemas educacionais.

### 4.3 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): indicador de qualidade da educação brasileira

O Plano de Desenvolvimento da Educação é composto de várias ações que visam à melhoria da educação. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é uma das ações e possui o PDE-Escola como uma metodologia de gestão estratégica. Por isso nesta seção buscamos compreender tanto o PDE-Escola, quanto o IDEB, enquanto partícipes da mesma política educacional.

Ao propor a investigação sobre a questão da relação entre IDEB e PDE-Escola, é necessário que se compreenda que o IDEB não é somente um indicador de qualidade, mas um aferidor das ações do PDE-Escola. Ambas as políticas se articulam dentro do contexto da escola.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) está essencialmente interligado ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), cujo objetivo é implantar e articular ações para melhoria da qualidade da Educação. Esta interligação ocorre porque o IDEB é um indicador regulador, que se constitui como um instrumento de avaliação dos sistemas de ensino brasileiro, e que apresenta caráter centralizador no sentido de garantir o controle, o financiamento e a avaliação da educação. Para o MEC, o IDEB é o indicador que verifica o cumprimento das metas fixadas pelo “Pacto de Adesão do Compromisso Todos pela Educação”.

Com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação, começa a ser traçado nova direção, em nível de política educacional, na tentativa de se alcançar maiores níveis de qualidade de ensino. O IDEB funciona como fonte de informações para as ações de responsabilização<sup>40</sup> e incentivo a mobilização da sociedade, além de estabelecer relações no país entre avaliação, financiamento e gestão.

Apesar da implantação do IDEB ter sido em 2005, somente em 2007 foi regulamentado efetivamente através do Decreto de nº 6.094/2007, que estabeleceu o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, contendo 28 diretrizes que integrarão ao Plano de Metas. No capítulo III, artigo 3º, do Plano de Metas trata sobre o IDEB: Parágrafo

---

<sup>40</sup> A responsabilização, ou *accountability*, é definida como um dos imperativos na consecução dos propósitos do PDE, juntamente com a mobilização social. De acordo o documento referência “O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, princípios e programas”, a responsabilização é uma exigência na execução da política educacional.

único. O IDEB será o indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso Todos pela Educação.

O IDEB constitui-se em uma ferramenta da política educacional em curso na melhoria da qualidade, na medida em que compõe uma das ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Segundo o documento intitulado “Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas”, publicados pelo MEC, em 2007: “Com a Prova Brasil e o Educacenso estavam dadas as condições para a criação do IDEB, expresso numa escala de zero a 10. Com o novo indicador, o PDE procura superar algumas dificuldades do PNE em torno desta questão central: o tratamento dado à qualidade” (MEC, 2008, p. 21).

Fernandes (2007) diz que os indicadores de desempenho educacional (IDEB), fundamentam-se em duas ordens: a primeira diz respeito aos indicadores de fluxo (promoção, repetência e evasão) medidos pelo Censo Escolar; e a segunda toma como base as pontuações em exames padronizados, como o SAEB<sup>41</sup> (caráter amostral) e a Prova Brasil<sup>42</sup> (aplicada a todos os alunos da etapa avaliada), cujos dados são utilizados para monitorar o sistema de ensino brasileiro. É importante destacar que a combinação da proficiência das avaliações diagnósticas (SAEB e Prova Brasil) e dos indicadores de fluxo, conhecido como Censo Escolar que tem a participação de escolas públicas e privadas e é realizado pelo programa do MEC denominado Educacenso, que é um banco de dados preenchido na internet, constitui-se como dados que são transformados em IDEB, e é calculado em uma escala de 0 a 10. A meta do MEC é que o Brasil até 2021, no ano que antecede ao a comemoração do bicentenário, atinja a média 6,0 na educação básica. Assim, um indicador de desenvolvimento educacional deveria combinar tanto informações de desempenho em exames padronizados como informações sobre fluxo escolar. E isto está claro no:

Art. 3º A qualidade da educação básica será aferida, objetivamente, com base no IDEB, 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 da Educação Básica – SAEB, composto pela Avaliação Nacional da Educação

---

<sup>41</sup> O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – SAEB foi implantado em 1990, é coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP e conta com a participação e o apoio das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação das Unidades da Federação. Os levantamentos de dados do SAEB são realizados, a cada dois anos, em uma amostra probabilística representativa dos estados brasileiros e do Distrito Federal.

<sup>42</sup> A Prova Brasil foi criada em 2005, a partir da necessidade de se tornar a avaliação mais detalhada, em complemento à avaliação já feita pelo SAEB. A Prova Brasil avalia todos os estudantes da rede pública urbana de ensino, de 5ª e 9ª séries do ensino fundamental.

Básica – ANEB e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (PROVA BRASIL).

De acordo com a Portaria Ministerial nº 901, de 21 de março de 2005, o SAEB passa por uma reestruturação passando a ser composta por suas avaliações: Avaliação Nacional da Educação (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESE), conhecida por todos como a Prova Brasil, conforme estacamos a seguir:

Art. 87 § único, inciso II da Constituição Federal e atendendo ao disposto no artigo 9º, inciso VI da Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996, resolve:

Art. 1º Instituir o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, que será composto por dois processos de avaliação: a Avaliação Nacional da Educação Básica – ANEB, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC (INEP, 2011).

Como integrante do Sistema Nacional de Avaliação, a Prova Brasil, é elaborada e monitorada pelo INEP/MEC, cuja característica é ser censitária e diagnóstica, objetivando avaliar escolas públicas, com um mínimo de alunos, permitindo gerar resultados por escola participante das redes no âmbito dos municípios, dos estados, enfim do Brasil como um todo.

É uma avaliação que é elaborada tendo como base as Matrizes de Referência, que se constituiu em um documento no qual estão todas as orientações para a elaboração das questões e as descrições das habilidades que devem ser avaliadas. Essas Matrizes de Referência tiveram como base os Parâmetros Curriculares Nacionais e as Propostas Curriculares dos estados brasileiros e de alguns municípios. Acerca da aplicabilidade da Prova Brasil, mesmo sendo de participação voluntária, as Secretarias de Educação funcionam como um elo do INEP/MEC, que é o órgão que articula a aplicação com todas as unidades escolares da nossa Federação.

Na concepção de Freitas, vem ganhando força no Brasil a ideia dos testes padronizados enquanto elemento regulador de qualidade, como se fosse possível “monitorar” escolas com realidades tão individuais. Para o autor, a pressão imposta por este modelo de avaliação externa, é que as escolas e sistemas de ensino, têm tentado ludibriar o IDEB se utilizando de estratégias do tipo treinar os alunos para responder as avaliações (FREITAS, 2007, p. 972).

Na ótica de Azevedo, a avaliação externa do tipo Prova Brasil, a função é apenas a mensuração, quantificação, padronização e que tem como resultado final elaborar escalas que levam as escolas a competirem. Dentro desta mesma perspectiva, Azevedo critica a avaliação que ignora os processos, que coisifica o conhecimento e tem como centro o “produto”. O que

Azevedo argumenta é que, o conhecimento é reduzido apenas a uma dimensão cognitiva, separando o que ele chama de rica e complexa a relação entre educador educando, desvinculando os laços da escola com os valores culturais e éticos que são concebidos nos contextos educativos (AZEVEDO, 2007).

Os resultados trazidos pelas avaliações, no nosso caso o atrelado ao IDEB, serão utilizados como forma de controle para financiamento e controle pelo Banco Mundial e por outros organismos internacionais tais como: PNUD, o Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Fundo das Nações Unidas Para a Infância (UNICEF), dentre outros. O BM sinaliza com apoio aos sistemas de avaliação que vise diagnosticar, e se achar necessário, fazer modificações na organização escolar, tendo como alvo a qualidade na educação, nesse sentido dando a incumbência fiscalizadora ao governo central.

A partir do momento em que se condiciona o financiamento aos resultados do IDEB cujo indicador é construído de maneira padronizada, sem levar em consideração questões regionais, particularidades das Unidades de Ensino e sem nenhuma interação com entes federados, fica evidente o controle que esse índice tem e que, de alguma maneira, o Estado utiliza esses dados para ranquear as redes de ensino, e estimular a competitividade entre si, bem como, responsabilizar a escola e não as próprias políticas educacionais.

Sendo um indicador de qualidade, o IDEB tem como função demonstrar, através da mensuração da qualidade do ensino de cada instituição nas esferas municipais, estaduais e federais, bem como estabelecer um indicador nacional, para a partir daí, traçar metas de desempenho bianuais para cada escola até 2022. Com as metas atingidas, poderá fazer parte dos países integrantes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>43</sup> (HADDAD, 2008).

Após a formulação, proposição e efetiva aplicação do IDEB, o INEP (2009b) construiu uma projeção de metas a serem alcançadas a cada dois anos, portanto, para os anos de aplicação da Prova Brasil e de publicação do IDEB.

---

<sup>43</sup> São 30 os países membros da OCDE, dentre os quais, Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Japão, Suécia e Suíça, a título de exemplificação.

Tabela 2 – IDEB 2005, 2007 e Projeções para o BRASIL

	Anos Iniciais do Ensino Fundamental				Anos Finais do Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas		IDEB Observado		Metas	
	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021	2005	2007	2007	2021
<b>TOTAL</b>	3,8	4,2	3,9	6,0	3,5	3,8	3,5	5,5	3,4	3,5	3,4	5,2
<b>Dependência Administrativa</b>												
<b>Pública</b>	3,6	4,0	3,6	5,8	3,2	3,5	3,3	5,2	3,1	3,2	3,1	4,9
<b>Federal</b>	6,4	6,2	6,4	7,8	6,3	6,1	6,3	7,6	5,6	5,7	5,6	7,0
<b>Estadual</b>	3,9	4,3	4,0	6,1	3,3	3,6	3,3	5,3	3,0	3,2	3,1	4,9
<b>Municipal</b>	3,4	4,0	3,5	5,7	3,1	3,4	3,1	5,1	2,9	3,2	3,0	4,8
<b>Privada</b>	5,9	6,0	6,0	7,5	5,8	5,8	5,8	7,3	5,6	5,6	5,6	7,0

Fonte: SAEB/Censo Escolar, 2007.

Para a definição das metas projetadas para o índice, segundo o INEP (2009b), são necessárias apenas três de quatro informações que se encontram representadas no Gráfico 1, sendo elas: “valor do IDEB inicial (observado); valor da meta para o IDEB; tempo para atingir a meta; e esforço” ou velocidade empregada” (INEP, 2009b, p. 3 e 4). O Gráfico 1 apresenta as quatro informações necessárias, segundo o INEP, para a construção das metas do IDEB.

Gráfico 1 – Informações necessárias para a construção das metas do IDEB



Fonte: INEP, 2009b.

O princípio do IDEB é que o aluno aprenda e passe de ano e seu cálculo é feito da seguinte forma:  $IDEB = (1/T) \cdot N$  (nota).  $T$  é o número de anos que em média os alunos gastam para completar uma série (tempo). Quando esse fluxo é feito adequadamente ( $1/T$ ), o IDEB assume o valor da nota, e sua tendência é manter-se estável ou aumentar. Mas quando o fluxo é interrompido por repetência, evasão ou abandono,  $T$  assumirá valores maiores e, conseqüentemente, o índice tende a diminuir. Nota é a média das avaliações externas, ou seja, o valor do desempenho dos estudantes no SAEB e na Prova Brasil. Logo, os referenciais tempo de estudo e nota de desempenho dos estudantes são os dados quantitativos que formam o IDEB (FRANCO; ALVES; BONAMINO, 2007).

Para Fernandes (2007), a junção desses dados resulta em uma média para as Unidades da Federação e para as próprias escolas, gerando dados informativos sobre o nível de qualidade de cada unidade escolar, além de

ele possui a vantagem de ser de fácil compreensão, simples de calcular, aplicável às escolas e explícito em relação à “taxa de troca” entre probabilidade de aprovação e proficiência dos estudantes. Ou seja, o indicador torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação (FERNANDES, 2007, p. 8).

#### Quadro 4 – Fórmula do cálculo para o IDEB

<p>A forma geral do Ideb é dada por:</p> <p><b>IDEB<sub>ji</sub> = N<sub>ji</sub> P<sub>ji</sub></b>; em que:</p> <p><i>i</i> = ano do exame (Saeb e Prova Brasil) e do Censo Escolar;</p> <p><b>N<sub>ji</sub></b> = média da proficiência em Língua Portuguesa e Matemática, padronizada para um indicador entre 0 e 10, dos alunos da unidade <i>j</i>, obtida em determinada edição do exame realizado ao final da etapa de ensino;</p> <p><b>P<sub>ji</sub></b> = indicador de rendimento baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino dos alunos da unidade <i>j</i>;</p>
--

Fonte: INEP, 2009.

Acerca do indicador de fluxo escolar, que correspondem à promoção, retenção e evasão, quanto menor a reprovação e o abandono de alunos, melhor a nota do índice. É preciso ressaltar que fator repetência é levado em consideração no momento de se calcular o índice. Freitas (2007, p. 981) nos adverte que o “aumento de aprovados não é o mesmo que aumento de aprendizagem”.

A coleta de dados do fluxo escolar é feita pelo Educacenso e, anualmente, colhendo informações sobre escolas, professores e estudantes. Na ótica do MEC, o Educacenso:

é uma radiografia detalhada do sistema educacional brasileiro. A ferramenta permite obter dados individualizados de cada estudante, professor, turma e escola do país, tanto das redes públicas (federal, estaduais e municipais) quanto da rede privada. Todo o levantamento é feito pela internet. A partir dos dados do Educacenso, é calculado o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e planejada a distribuição de recursos para alimentação, transporte escolar e livros didáticos, entre outros (BRASIL, 2007)

Fernandes (2007a) resume a constituição do IDEB:

Portanto, o IDEB assume ser um indicador estratégico da atual política educacional desenvolvida e traz uma determinada concepção de qualidade: rendimento e desempenho. Do Censo Escolar é retirada a taxa média de aprovação. Considera-se a taxa média de aprovação das séries iniciais do ensino fundamental (1ª a 4ª série) e das séries finais (5ª a 8ª série). Dos exames padronizados é retirada a pontuação média dos estudantes de cada etapa avaliada (4ª, 8ª série do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio). A taxa média de proficiência é dada, considerando a média obtida nos exames padronizados (do ano ao qual se refere), em língua portuguesa (LP) e matemática (M), e o seu desvio padrão (DP), sendo calculado o limite inferior e o limite superior. Ou seja, se a média de LP na 4ª série foi de 186 e o DV de 46, o limite inferior é o de 49,0 e o superior, de 100.

Embora o MEC supervalorize o potencial do índice, pois o considera como instrumento objetivo tanto para aferir a qualidade da Educação Básica como para constituir-se no “indicador objetivo para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso<sup>44</sup>” (BRASIL, 2007), a comunidade acadêmica faz duras críticas a composição do IDEB.

Para Oliveira (2006, p. 59), se de um lado houve melhoria da “produtividade dos sistemas de ensino”, com a redução dos indicadores que expressam qualidade nessa concepção (taxa de repetência, distorção idade-série e aumento da taxa de aprovação), por outro, “essa melhoria ocorreu sem eliminar as históricas desigualdades tanto do ponto de vista social quanto do ponto de vista regional”, mesmo considerando que em relação ao processo de democratização e do acesso à escola, já há evidências de crescimento. O que é preciso, neste momento, é fazer um enfrentamento “com a questão do aprendizado” (OLIVEIRA, 2006, p. 59). Não se pode perder de vista que a repetência/retenção se constitui um indicador com resultados ainda distantes do que realmente se deseja.

Pode se observar esta melhora através dos dados do IBGE, conforme dados abaixo:

**Tabela 3 – Taxa de Distorção Idade-Série, segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio, divididos por série, segundo a Região Geográfica, em 2010**

Ano	Região	Total Fundamental	Total Médio
2010	Norte	34,8	50
2010	Nordeste	32,7	46,6
2010	Sudeste	15,5	26,2

Fonte: INEP, 2010.

**Tabela 4 – Taxa de aprovação, reprovação e abandono do ensino Fundamental e Médio (em %)<sup>45</sup>**

Nível de ensino	Aprovação		Reprovação		Abandono	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Ensino Fundamental	81,3	83,1	12,6	12,1	6,1	4,8
Ensino Médio	73,7	74,1	12,1	12,7	14,3	13,2

Fonte: Micro dados da PNAD<sup>46</sup> (IBGE), 2011.

<sup>44</sup> Compromisso assumido através da assinatura do convênio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) colocou na pauta da educação nacional um Plano de Metas e Compromissos, denominado “Todos pela Educação”, que, com o intuito de não ferir a autonomia dos entes federados, delegou aos últimos a elaboração de seus próprios “Planos de Ações Articuladas” (PAR).

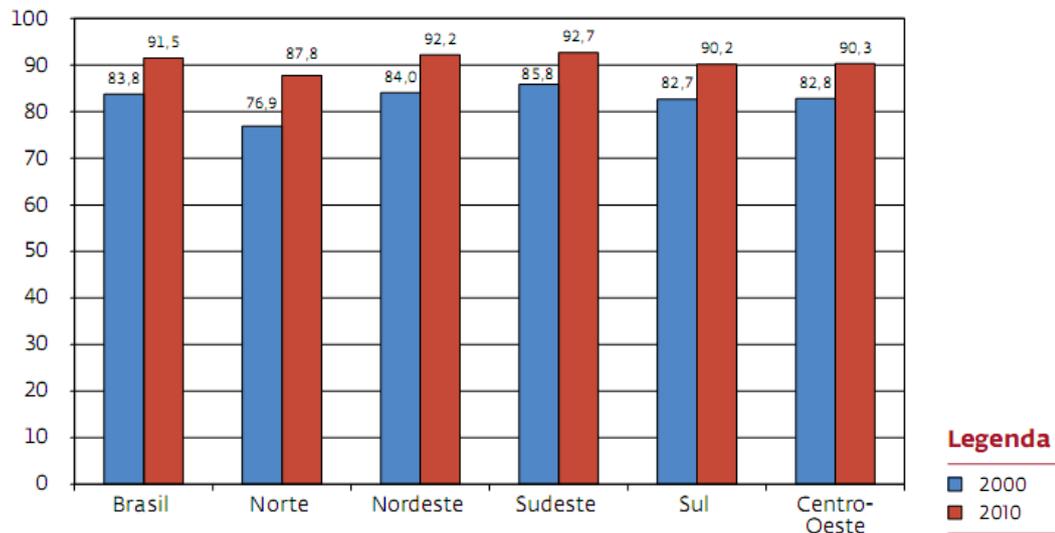
<sup>45</sup> Inclui as taxas do Ensino Fundamental de 8 e 9 anos.

<sup>46</sup> Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios.

Os altos índices de distorção idade-série são resultados das altas taxas de reprovação e abandono, que apesar de mostrar um decréscimo, ainda constituem em um índice muito alto.

Observa-se que a maior concentração de alunos em distorção idade-série se encontra na região Norte, vindo logo em seguida o Nordeste. Quem apresenta a menor taxa de alunos em distorção é a região Sudeste.

**Gráfico 2 – Projeção das metas de atendimento escolar de crianças e jovens entre 4 e 17 anos do Brasil e das regiões (em %)**



Fonte: Censos Demográficos 2000 e 2010 /IBGE, 2010.

O que se pode observar é o aumento nas taxas de acesso à escola que atingiu 9,2% para o Brasil. Quando se parte para comparação entre as regiões, a região com maior aumento na frequência aos sistemas de ensino, entre crianças e jovens de 4 a 17 anos, foi a Norte (14,2%). O Sudeste, que já mostrava ter uma situação mais favorável em 2000, com 85,8% da população na escola, foi a região que teve menor taxa de crescimento do acesso à escola: 8,0%.

O que traz certa inquietação são os dados em relação às crianças e jovens que ainda estão fora da escola, como mostra a tabela abaixo:

**Tabela 5 – População total de 4 a 17 anos e número de crianças e jovens fora da escola, no Brasil e nas regiões**

	População	Estudantes	Crianças e jovens fora da escola
Brasil	45.357.244	41.503.927	3.853.317
Norte	4.737.039	4.157.399	579.640
Nordeste	13.910.883	12.826.094	1.084.789
Sudeste	17.324.954	16.053.677	1.271.277
Sul	6.016.173	5.424.500	591.673
Centro-Oeste	3.368.195	3.042.257	325.938

Fonte: Censo Demográfico 2010; Sidra/IBGE, 2010.

Embora a região Sudeste obtivesse o maior índice de atendimento de crianças e jovens na faixa etária de 4 e 17 anos, em relação a população fora da escola detém os maiores números nesta faixa fora da escola, com mais de 1,2 milhão de indivíduos fora dos sistemas de ensino. A região Centro-Oeste, na composição do País, tem os menores números de indivíduos fora da escola.

Um dos dados a serem observados é a taxa de distorção idade-conclusão. Ela marca o atraso dos estudantes para o término do ensino e a distância entre uma região e outra no Brasil é bastante alta: a Região Sul tem 37,9% dos alunos com a conclusão do Ensino Fundamental atrasada; já o Nordeste tem 71,4%. São 33,5 pontos percentuais de diferença entre a maior (Nordeste) e a menor (Sul) taxa de distorção no Brasil.

**Tabela 6 – Percentual de alunos que terminam o Ensino Fundamental com atraso**

REGIÕES BRASILEIRAS	PERCENTUAIS
Norte	69,8%
Nordeste	71,4%
Centro-Oeste	55,6%
Sudeste	56,9%
Sul	37,9%

Fonte: Censo Demográfico 2010; Sidra/IBGE, 2010.

Quando se observa os índices, se vê que as desigualdades educacionais são realidade no País. É fato que o Brasil melhorou os seus índices de aprovação, reprovação e abandono, entretanto as desigualdades regionais permanecem, e isso é evidenciado com os resultados do IDEB.

**Tabela 7 – IDEB por regiões brasileiras**

	Região Centro-Oeste	Região Nordeste	Região Norte	Região Sudeste	Região Sul

Ens. Fundamental – anos iniciais (2011)	5,3	4,2	4,2	5,6	5,5
Ensino Fundamental – anos finais (2011)	4,3	3,5	3,8	4,5	4,3
Ensino Médio (2011)	3,6	3,3	3,2	3,9	4,0

Fonte: Censo Demográfico 2010; Sidra/IBGE, 2010.

Quando se analisam as metas do IDEB por regiões brasileiras, com o objetivo de comparar os índices, se percebe que 73,5% das cidades obtiveram notas até 4,4, notas essas, consideradas baixas. Apenas alguns municípios obtiveram a nota acima de 5,5. O que esses dados apontam é que, desses municípios, um fica no Nordeste, 20 no Sul e 53 no Sudeste. Mostrando assim que o Sudeste continua mostrando os melhores índices.

Outros dados que merecem destaque são os que apontam que as melhores notas por região estão no Ensino Fundamental – anos iniciais – e as piores estão no ensino médio.

Araújo (2007 apud FREITAS, 2007) afirma:

por isso concluo que o IDEB é mais um instrumento regulatório do que um definidor de critérios para uma melhor aplicação dos recursos da União visando alterar indicadores educacionais. O resultado de cada município e de cada estado será (e já está sendo) utilizado para ranquear as redes de ensino, para acirrar a competição e para pressionar, via opinião pública, o alcance de melhores resultados. Ou seja, a função do MEC assumida pelo governo Lula mantém a lógica perversa vigente durante doze anos de FHC (FREITAS, 2007, p. 967).

O que se pode vislumbrar acerca do cenário que permeia as discussões sobre o IDEB é que: de um lado uma esfera excessivamente otimista e, de outro, aqueles que não o veem com a mínima possibilidade de diagnosticar os sistemas de ensino, aferindo seus níveis de qualidade.

A partir dessas considerações, na seção seguinte, são analisadas as políticas públicas em Maceió, trazendo dados da pesquisa propriamente dita.

## **5 POLÍTICA EDUCACIONAL EM MACEIÓ: ELEMENTOS PARA ANÁLISE DO PDE-ESCOLA**

Posto o olhar no objeto de estudo que é: “como se deu a relação entre o PDE-Escola e a evolução do IDEB em Maceió, nos anos de 2007 a 2011”, faz necessário se fazer uma análise das Políticas Educacionais da cidade de Maceió.

Ao se fazer referência às políticas públicas, não se pode desconsiderar que elas traduzem o projeto político de uma sociedade e que a construção dessas políticas ocorre de acordo com os ideais assumidos pelos dirigentes do Estado em diversos momentos históricos. Com relação às políticas educacionais, não ocorre de maneira diferente.

De acordo com Gadotti (1984, p.144) “todo projeto educativo, todo discurso educativo veicula uma imagem de homem, uma visão de homem”. Ou seja, a política educacional estabelecida por um determinado governo reflete como ele entende o mundo e as relações que se instituem na sociedade.

Para Saviani (1986, p. 86), educação e política são práticas distintas; no entanto, mantém uma íntima relação:

[...] a educação depende da política no que diz respeito a determinadas condições objetivas como a definição de prioridades orçamentárias que se reflete na constituição-consolidação-expansão da infra-estrutura dos serviços educacionais etc.; e a política depende da educação no que diz respeito a certas condições subjetivas como a aquisição de determinados elementos básicos que possibilitem o acesso à informação, a difusão das propostas políticas, a formação de quadros para os partidos e organizações políticas de diferentes tipos, etc.

A educação e a política se interpenetram e não estão desobrigadas uma da outra. (SAVIANI, 1983). Não se pode desconsiderar que todas as ações das políticas educacionais se tornam objetivas em um espaço concreto, que é a escola.

De acordo com Cury (2007), o estudo de políticas públicas não pode se alhear de compreender as incumbências impostas pelo regime federativo aos estados, municípios e Distrito Federal, considerando suas características diferenciais e suas responsabilidades em matéria de políticas educacionais.

Nesta seção, pretende-se refletir sobre as políticas educacionais efetivadas na cidade de Maceió no recorte temporal de 2007 a 2011. Assim, no primeiro momento faremos breve discussão sobre a política educacional no Plano Municipal de Educação (2010-2020); e no segundo momento descrevemos o PDE-Escola, e a pesquisa propriamente dita no sentido de sistematização dos dados do PDE-Escola enquanto Política Educacional de gestão.

### **5.1 Plano Municipal de Educação (2010-2020)**

A cidade de Maceió elaborou, em 2009, o seu *Plano Plurianual* cuja vigência é de 2010-2013.

O plano elaborado em consonância com a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica Municipal, a Lei de Responsabilidade Fiscal e com o Plano Diretor de Maceió, organiza os programas e as ações do Governo em quatro áreas: Desenvolvimento Humano e Social, Desenvolvimento Econômico, Urbano e Ambiental, Gestão Estratégica, Moderna e Participativa e Gestão de Conhecimento, a tempo que estabelece metas e prioridades a serem alcançadas por todos os setores da administração pública municipal.

No Planejamento Municipal de Maceió na forma de Lei de nº 5.868 de 21 de dezembro de 2009, a Educação aparece na categoria de Modernização e Gestão Administrativa, cujo "objetivo é prover a SEMED de meios administrativos para implementação da modernização e gestão de seus programas finalísticos" (O Plano Plurianual 2009). Neste sentido, está posto no Anexo II - Fortalecimento da Educação no município de Maceió-educação cidadã, que o objetivo é "Intensificar as ações de fortalecimento na Educação Municipal para o combate definitivo ao Analfabetismo, tendo em vista o alto grau de analfabetismo". A estratégia que deverá ser utilizada é a formação de professores especiais para o enfrentamento do analfabetismo.

Para que esta estratégia pudesse ser aplicada, era necessário disponibilizar recursos através do Fundo Municipal de Educação que contemplaria: 1. Implementação das atividades dos conselhos municipais; 2. Implementação das ações educacionais com recursos do salário educação (cota municipal); 3. Oferta do transporte escolar; 4. Programa de alimentação para escolas de educação básica; 5. Implementação das ações educacionais das diretorias e coordenações do sistema; 6. Implementação do planejamento estratégico; 7. Construção, ampliação e recuperação de prédios escolares para educação infantil; 8. Implementação das escolas de educação básica; 9. Construção de prédios escolares para educação básica-FUNDEB.

É interessante destacar que o Planejamento Municipal de Maceió não possui ações claras quanto à educação, apenas se limita a colocar em seu Plano Diretor liberação de verbas através do Fundo Municipal de Educação.

No mesmo ano (2009), Maceió teve concluído o seu Plano Municipal de Educação. A discussão sobre o Plano começou em 2005, culminando em sua construção em 2009, bem como a sua aprovação na Câmara Municipal no ano de 2010.

No âmbito estadual, Alagoas tem suas políticas educacionais definidas no Plano Estadual de Educação – PEE/AL (2007), bem como outros documentos que direcionaram a educação em Alagoas<sup>47</sup>.

Por que o Plano Municipal de Educação? A ideia de plano da educação está firmemente estabelecida na legislação vigente, desde a Constituição do Estado de Alagoas (Art. 199), até a Lei Orgânica do Município de Maceió, faz referência ao Plano (Art. 134). Em todas as instâncias do Poder Público, o Município é chamado a elaborar seu Plano de Educação, integrando-o aos planos e políticas de educação da União e do Estado.

Embora as leis façam referência a Planos Municipais de Educação, ao fazer uma análise sobre a implantação desses planos municipais, Nardi (2006, p. 5) argumenta que não menos preocupante é a insipiência da atual LDB em relação à instituição de um Plano Municipal de Educação. Enquanto o Plano Nacional de Educação tem sua previsão resguardada na Constituição (art. 214) e na LDB (inciso I do art. 9º), e os Planos dos Estados no inciso III do art.10 da Lei da Educação, o Plano Municipal de Educação não tem menção alguma junto aos textos legais, mesmo que não seja vedada ao Município sua construção.

Nardi (2006) vê a necessidade do planejamento através dos Planos, pois os mesmos se constituem linhas diretivas que permitam a continuidade e o fortalecimento do espaço municipal. Nardi (2006 apud SAVIANI, 1999, p. 131) lembra que, “do ponto de vista da eficácia das ações do poder público municipal, resulta imperativo que as mesmas sejam planejadas”.

---

<sup>47</sup> Em 2005 foram instituídas duas leis: Lei nº. 6.661 de 28.12.05 (dispõe sobre a criação dos conselhos escolares, sob a forma de sociedade civil nas Unidades de educação básica da rede pública de ensino), e Lei Nº. 6.628 de 21.10.05 (institui novas regras para a gestão a rede pública de ensino, como espaço de participação e construção coletiva, através de novas diretrizes quanto as eleições diretas para diretor e diretor adjunto das escolas de educação básica). Em 2006, dentre as leis que foram aprovadas, está a Lei nº. 6.757 de 03 de agosto de 2006 que aprova o Plano Estadual de Educação para o período de 2006 a 2015. Em 2007 é aprovada a Lei nº. 6.875 de 17.10.07 que cria o Conselho do FUNDEB. Em 2008 foram instituídas a Lei nº. 6.907 de 03.01.08 que dispõe sobre a carreira dos profissionais da educação, e a Lei nº 6.945 de 13.06.08 que cria o Fórum Estadual de Educação. Em 2012 é aprovada a Lei Nº 7.288, de 30 de novembro de 2011 que dispõe sobre as Empresas Patrocinadoras de Escolas Públicas e dá outras providências (Disponível em: <<http://www.educacao.al.gov.br/legislacao>>. Acesso em 17 maio 2012).

Uma alternativa de “Plano de Educação”, manterá, por certo, a idéia de plano como um instrumento de política educacional. Tratar-se-á, no entanto, de uma política que, visando atender efetivamente às necessidades educacionais da população como um todo, buscará introduzir a racionalidade social, isto é, o uso adequado dos recursos de modo a realizar o valor social da educação (NARDI, 2006, p. 134).

Entende-se que um plano pode indicar com clareza onde estão às lacunas a serem preenchidas e quais as prioridades, além de nortear a ação administrativa para não se correr o risco de serem aleatórias e por vezes, até mesmo, desnecessárias.

A organização do Plano Municipal de Educação de Maceió (PME) foi elaborada atendendo as orientações do Documento Norteador para Elaboração de Plano Municipal de Educação,

Espera-se que o processo de elaboração do PME seja conduzido de forma democrática e transparente, mobilizando todas as forças sociais, políticas e envolvendo os poderes executivos, legislativo, o Ministério Público e a sociedade civil organizada, na perspectiva de garantir os direitos da população, preceituada pela Constituição Federal de 1988, em seus arts. 205 e 206 e incisos I a VII; na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/96; e no Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 10.172/01. (MEC, 2005, p. 8).

O novo PNE (2011-2020) diz que:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em Lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE - 2011/2020, no prazo de um ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados deverão estabelecer em seus respectivos planos de educação metas que considerem as necessidades específicas das populações do campo e de áreas remanescentes de quilombos, garantindo equidade educacional.

§ 2º Os entes federados deverão estabelecer em seus respectivos planos de educação metas que garantam o atendimento às necessidades educacionais específicas da educação especial, assegurando um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades.

O Plano Municipal de Educação se constitui um documento que tem como objetivo ser o orientador de políticas públicas da Secretaria Municipal de Educação de Maceió, e que define, as Diretrizes, as Metas e os Objetivos para a educação no prazo de dez anos (2010-2020).

Este Plano tendo sido aprovado pelo poder Executivo deve orientar as autoridades municipais na formulação do orçamento público, dos projetos de lei que beneficiem a população. O que se esperava com esta aprovação era assegurar, da forma democrática, a continuidade das políticas educacionais, evitando que cada houvesse modificações ou até

mesmo revogação na mudança de gestor. Um ganho muito importante ocorreu quando através deste Plano se estabeleceu Diretrizes, Metas e Objetivos para o Sistema Público de Ensino de Maceió, tendo como instrumento legal e norteador da sua ação Gestão Democrática. Ao analisarmos o Plano de Maceió, as ações ali contidas são todas no sentido de reforçar e dar encaminhamento ao que já está posto em outro marcos regulatório.

No sentido de participação, a construção PME de Maceió se caracterizou pelo envolvimento de vários segmentos da sociedade. Foram realizadas dez pré-conferências em Maceió e seis nas oito regiões administrativas com pauta conjunta da Conferência Nacional de Educação (CONAE). Esse Plano foi construído com a participação dos representantes da comunidade escolar de sua rede de ensino, da sociedade civil organizada, do Conselho de Educação, da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), dos representantes da rede pública estadual e da rede privada da Educação Infantil e dos movimentos em Defesa da Educação e de Afirmação da Diversidade. O primeiro Plano Municipal de Educação de Maceió foi aprovado na IV Conferência Municipal de Educação (PME, 2010).

Seguindo o documento que norteia a construção dos PMEs, a estrutura do PME de Maceió apresenta a mesma dinâmica do documento. O documento apresenta ações para as etapas da Educação Básica, as modalidades de ensino, formação e valorização dos trabalhadores da educação, financiamento e gestão, e acompanhamento e avaliação.

Acerca do aspecto da Gestão, o que vimos no Plano foi a definição pela opção clara de manter a Gestão Democrática enquanto modelo de gestão para o Município, mantendo como mecanismos de gestão a eleição direta para diretores e a implantação e implementação dos Conselhos Escolares. Na concepção do Plano, a política de financiamento da Educação e a gestão democrática se constituem como alavancas que impulsionam a qualidade do ensino nos seus mais variados contextos. Acerca do financiamento é posta a necessidade de ampliação dos recursos, quer seja via FUNDEB ou recursos advindos de outras esferas governamentais.

Tendo em vista, que o objetivo é investigar a Política Pública do Educacional do PDE-Escola<sup>48</sup> e a relação com a evolução do IDEB no município, em nenhum momento o PME faz referência direta ao mesmo. Entretanto nas Diretrizes para a Gestão e Financiamento da Educação do Município de Maceió diz que se deve

Tratar o princípio da equidade como um desafio a obter a adequação da aprendizagem a um padrão mínimo de qualidade (art. 211, Parágrafo 1º, CF e art. 60, Parágrafo 4º, ADCT), ou seja, quantidade mínima por aluno, de

---

<sup>48</sup> Desde 2007 que o PDE-Escola se tornou um instrumento legal de gestão através de ações financiáveis para as unidades de ensino de Maceió.

insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo ensino-aprendizagem, caminhando em busca da garantia do custo-aluno-qualidade (PME, 2010, p. 88).

Nesse sentido, a qualidade da Educação no PNE (2011-2020), meta 7, deverá ser medida pelo IDEB. Aqui a garantia da qualidade aparece vinculada a insumos.

As diretrizes mais gerais estabelecidas no Plano Municipal de Educação de Maceió são: 1. Erradicar o analfabetismo; 2. Universalizar o atendimento escolar; 3. Melhorar a qualidade do ensino; 4. Formar para o trabalho; 5. Promover o humanismo, a ciência e a tecnologia do País. Embora o Plano não torne claro como cada uma das suas ações serão realizadas, deixa pistas como se dará o processo de avaliação. A avaliação será executada através de cooperação dos entes federados.

O Plano Municipal de Educação de Maceió torna explícita a direção da proposta educativa que se buscará efetivar, no cotidiano didático a nível municipal nos anos de 2010 a 2020.

A seguir focaremos o PDE-Escola enquanto política pública educacional em Maceió.

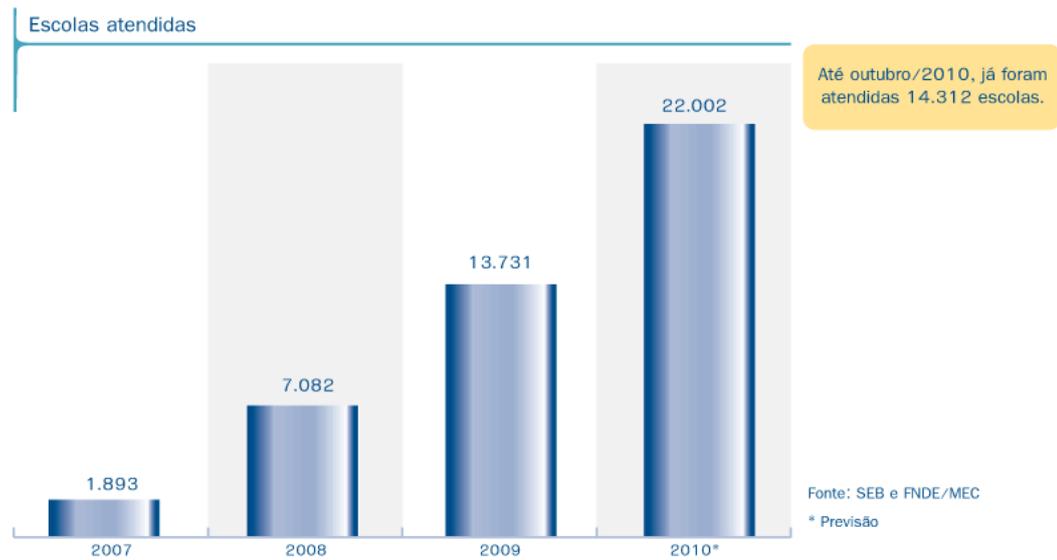
## **5.2 O PDE-Escola enquanto Política Educacional**

Nesta parte do trabalho se pretende analisar de que maneira é efetivada a política de gestão do PDE-Escola no município de Maceió e como se deu a relação dessa política na evolução do IDEB nos anos de 2007 a 2011.

O PDE-Escola consiste em uma metodologia de planejamento estratégico, em que o coletivo escolar diagnostica a sua situação e traça metas, que são sistematizados num plano de ação (BRASIL, 2006). A realização deste planejamento está atrelado ao recebimento de um financiamento que visa suprir as necessidades diagnosticadas no momento da realização do planejamento de suas ações. Dessa maneira, segundo o Ministério da Educação (2007), pretende-se diminuir as desigualdades entre as escolas das diferentes regiões e sistemas (estadual e municipal), as quais podem ser verificadas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

De acordo com o MEC, até o ano de 2010, o PDE-Escola nacionalmente, já tinha atendido 14.312 escolas.

### **Gráfico 3 – Escolas atendidas pelo PDE-Escola até 2010 (Indicadores Demográficos e Educacionais)**



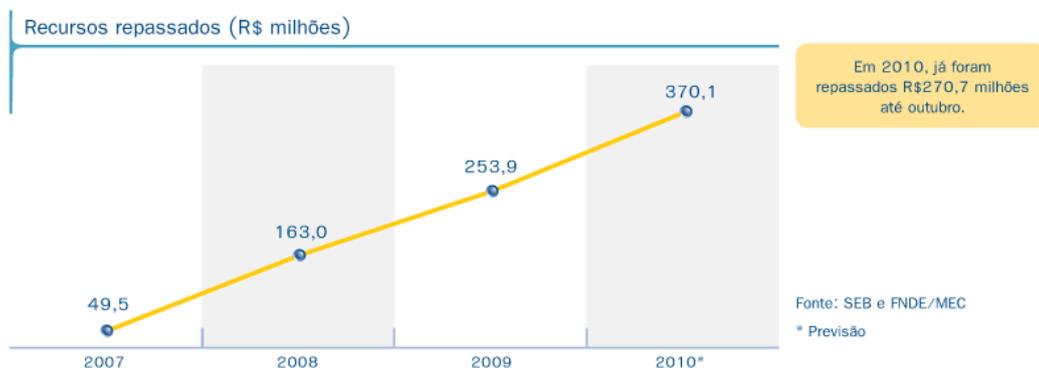
Fonte: SEB; FNDE/MEC, 2011.

E em relação ao volume de recursos repassados, em 2010 tinham sido de R\$ 270,7 milhões conforme gráfico abaixo.

**Gráfico 4 – Volume de recursos repassados pelo PDE-Escola em 2010 (Indicadores Demográficos e Educacionais)**

#### PDE ESCOLA

O programa tem por objetivo fortalecer a autonomia da gestão escolar a partir de um diagnóstico dos desafios de cada escola e da definição de um plano para a melhoria dos resultados com foco na aprendizagem dos alunos. Em 2007, o programa foi reformulado com revisão da metodologia, ampliação do atendimento e alteração do critério de seleção das escolas (Ideb).



Fonte: SEB; FNDE/MEC, 2011.

A proposta do PDE-Escola é ser um instrumento de planejamento estratégico que se firma em princípios gerencialistas, os quais compartilham valores da produtividade, da

descentralização, da eficácia e eficiência e da responsabilização. Nesse sentido, Cabral Neto (2009a, p. 197) afirma que:

[...] o novo modelo inspirado nas orientações do gerencialismo busca estabelecer, para o campo educacional, uma cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade com vistas a promover a racionalização, a eficiência e a eficácia dos sistemas de ensino.

Na ótica de Freitas et al. (2004, p. 71), a gestão estratégica, aparelhada pelo PDE-Escola, tem como suporte, teorias de administração e das organizações, enfatizando a estrutura organizacional, bem como o papel dos sujeitos.

O PDE-Escola tem como objetivo “prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas” (BRASIL, 2009) públicas, para as primeiras (com mais de 50 alunos) os recursos são repassados diretamente às unidades executoras. O financiamento é baseado no número de alunos, indicado no Censo Escolar.

De acordo com a legislação:

Art. 3º Fica autorizado o repasse de recursos em favor de escolas do ensino fundamental regular, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, atendidas pelo Programa Fundescola, nos anos 2005 e 2006, com o Projeto de Melhoria da Escola (PME), a fim de viabilizar o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e contribuir para a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

§ 1º Os recursos destinados às escolas referidas no caput serão repassados, em parcela única, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental regular, apurado pelo censo escolar do ano anterior ao do repasse, tomando como parâmetros o intervalo de classe de número de alunos e os correspondentes valores, conforme tabela a seguir:

Intervalo de Classe de Número de Alunos	Valor do Repasse (R\$)		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
Até 99	10.500,00	4.500,00	15.000,00
100 a 499	14.000,00	6.000,00	20.000,00
500 a 999	23.800,00	10.200,00	34.000,00
1.000 a 1.999	30.100,00	12.900,00	43.000,00
2.000 a 2.999	37.100,00	15.900,00	53.000,00
3.000 a 3.999	45.500,00	19.500,00	65.000,00
Acima de 3.999	52.500,00	22.500,00	75.000,00

Fonte: Resolução/CD/FNDE nº 55, de 3 de dezembro de 2007 (BRASIL, 2007c, p. 56).

No percurso do PDE-Escola, o estabelecimento de critérios foi se modificando e criando atendimento diferenciado para o cálculo do repasse do recurso financeiro: 1)

escolas com atendimento priorizado por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2007; e 2) escolas com atendimento priorizado por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2005 e devido ao IDEB 2007 ter ficado abaixo da média nacional. Dessa maneira, as escolas que se enquadravam neste critério receberiam, no ano de 2009, parcela complementar de recursos financeiros, com vistas à efetiva implementação das ações do PDE-Escola, elaborado em 2008.

Assim, com base nesses critérios, os valores ficaram especificados conforme o quadro abaixo:

**Tabela 8 – Referencial de cálculo dos valores a ser repassada a escolas públicas para implementação do PDE-Escola<sup>49</sup>**

Intervalo de Classe do Número de Alunos	Valor do Repasse		
	Custeio (70%)	Capital (30%)	Total
Até 99	R\$ 10.500,00	R\$ 4.500,00	R\$ 15.000,00
100 a 499	R\$ 14.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 20.000,00
500 a 999	R\$ 23.800,00	R\$ 10.200,00	R\$ 34.000,00
1.000 a 1.999	R\$ 30.100,00	R\$ 12.900,00	R\$ 43.000,00
2.000 a 2.999	R\$ 37.100,00	R\$ 15.900,00	R\$ 53.000,00
3.000 a 3.999	R\$ 45.500,00	R\$ 19.500,00	R\$ 65.000,00
Acima de 3.999	R\$ 52.500,00	R\$ 22.500,00	R\$ 75.000,00

Fonte: Resolução CD/FNDE nº 4, de 17 de março de 2009 (BRASIL, 2009, p. 13).

As escolas que obtiveram atendimento priorizado por não terem obtido desempenho satisfatório, segundo o IDEB de 2005 – inferior a 2,7 para anos iniciais e 2,8 para anos finais do ensino fundamental, e devido ao IDEB 2007 ter ficado abaixo da média nacional: 4,2 para anos iniciais e 3,8 para anos finais do ensino fundamental –, foram contempladas com o repasse do PDE-Escola.

Com a significativa ampliação do PDE-Escola a partir do ano de 2009, o MEC teve que prever na Resolução nº 3, de 1º de abril de 2010, diferentes situações que ocorreram ao longo do desenvolvimento do Programa, como demonstram os itens acima descritos.

A última situação prevista na Resolução nº 3, de 1º de abril de 2010, diz respeito às escolas que foram priorizadas por terem ficado, segundo o IDEB 2007, abaixo da média

<sup>49</sup> Para atendimento priorizado por não terem obtido desempenho satisfatório segundo o IDEB 2007: inferior a 3,0 para anos iniciais e 2,8 para anos finais do ensino fundamental.

nacional e não ter apresentado o PAF em 2009, às quais será destinado o dobro do valor calculado para a parcela complementar. Assim, como estas escolas ocupam o terceiro lugar na ordem de prioridade estabelecida pelo MEC, recebem cerca de 25% menos do total de recursos repassados pelo Programa PDE-Escola para as escolas que se inserem nos outros dois critérios.

Para que ocorresse a implantação do PDE-Escola em Maceió, aconteceram em 2009, vários encontros de formação para os técnicos da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas e seus municípios, com o objetivo capacitá-los para serem multiplicadores da Metodologia do Programa, para o exercício de 2009/2010.

O PDE-Escola, enquanto política de educação no Município de Maceió foi implantada em 2009, inicialmente em seis escolas.

As resoluções nos auxiliam a compreender a questão das distribuições dos recursos, tendo em vista que, um dos objetivos deste trabalho é compreender o papel que o PDE-Escola desempenha em relação com as metas estabelecidas pelo IDEB. E para isso é preciso responder a seguinte indagação: **As escolas que estão recebendo os recursos do PDE-Escola estão elevando o seu IDEB?**

### **5.3 A relação entre o IDEB e o PDE-Escola nas escolas públicas de Maceió**

O nome “Maceió tem denominação tupi “Maçayó” ou “Maçaió-k” que significa “o que tapa o alagadiço”. O povoado que deu origem ao Município de Maceió surgiu num engenho de açúcar. O povoado tinha uma capelinha em homenagem a Nossa Senhora dos Prazeres construída onde hoje está a igreja matriz, na Praça Dom Pedro II. O desenvolvimento do povoado foi impulsionado pelo Porto de Jaraguá sendo desmembrado da Vila das Alagoas, antigo município de Alagoas – atual Marechal Deodoro, em 5 de dezembro de 1815, quando D. João VI assinou o alvará régio (Disponível em: <<http://www.coisasdealagoas.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2013).

Com o desenvolvimento de Maceió, a cidade se torna capital da província de Alagoas em 9 de dezembro de 1839, e a partir do simbólico ato da transferência do Tesouro da Província para a cidade, a mesma se torna a primeira capital (Disponível em: <<http://www.coisasdealagoas.com.br>>. Acesso em: 20 jun. 2013).

**Tabela 9 – Situação Geográfica e Demográfica da Cidade de Maceió**

<b>Área do Município</b>	<b>511 km<sup>2</sup></b>
População estimada em 2010	932.748 HABITANTES
Altitude	7 m acima do nível do mar
Latitude	09°55' S
Longitude	35°44' O
Distância de Brasília	2.004 Km

Fonte: IBGE/Censo, 2010.

Total da População, em 2010, de acordo com o IBGE, era de 932.630. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi de 0,74. Em relação à taxa de analfabetismo, está assim colocado: para a população de 10 a 15 anos é de 11,50 e para a população de 15 anos ou mais é de 16,90. A estimativa populacional para este ano (2012) é de 953.393 habitantes.

O maior número de alunos é atendido pela rede municipal de educação, porque é nessa rede que se concentram o atendimento aos alunos nos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

O quadro de escolas e matrículas abaixo, expressa a demanda quantitativa da rede municipal. Acerca da Rede de Ensino, Maceió apresenta os seguintes dados:

**Tabela 10 – Quadro do nº de escolas e matrículas da Rede Municipal de Maceió**

<b>Ano</b>	<b>Nº de Escolas do Ensino Fundamental</b>	<b>Nº de Matrículas</b>
2005	73	51.333
2007	91	52.866
2009	94	51.406
2011	94	44.635

Fonte: MEC/INEP, 2011.

Configura-se na tabela acima, uma evolução no quadro de matrículas, no período de 2005 e 2007. Entretanto, em 2009 e 2011, embora houvesse um aumento no número de escolas, houve uma queda no número de matriculados na rede municipal de Maceió.

Em relação aos indicadores do fluxo escolar, o quadro apresentado abaixo revela a realidade de Maceió.

**Tabela 11 – Taxa de Aprovação, reprovação e abandono dos anos iniciais**

SÉRIE/ ANO	Ano	Taxa Aprovação		Taxa Reprovação		Taxa Abandono	
		Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
2º ano do EF	2008	80.30	0.00	11.70	0.00	8.00	0.00
	2009	85.30	85.70	8.40	14.30	6.30	0.00
	2010	89.30	72.00	4.80	16.00	5.90	12.00
3º ano do EF	2008	82.30	0.00	13.40	0.00	4.30	0.00
	2009	79.00	69.60	16.80	30.40	4.20	0.00
	2010	75.60	46.40	19.40	32.10	5.00	21.50
4º ano do EF	2008	80.20	0.00	15.50	0.00	4.30	0.00
	2009	79.40	72.70	16.20	22.70	4.40	4.60
	2010	81.50	71.40	14.60	28.60	3.90	0.00
5º ano do EF	2008	84.70	0.00	11.30	0.00	4.00	0.00
	2009	85.20	66.70	10.90	33.30	3.90	0.00
	2010	86.10	73.70	9.90	15.80	4.00	10.50

Fonte: MEC- Indicadores Demográficos e Educacionais, 2011.

De acordo com a tabela acima, embora aponte uma tendência geral na redução de perdas por repetência e evasão, ainda fica evidente uma situação que inspira cuidados, principalmente na 5ª série/6ºano e na 8ª série/9ºano, no que diz respeito ao abandono.

Dentro do contexto brasileiro, Maceió vivencia os mesmos problemas enfrentados por outras cidades dessa federação, o que a diferencia é a intensidade e a ocorrência com que esses problemas se apresentam. Em termos proporcionais, Alagoas possui os piores indicadores do País, os quais repercutem em todos os níveis de ensino.

Como colocado anteriormente, o IDEB é calculado levando-se em conta os índices de aprovação dos alunos, alinhados às médias de desempenho dos exames padronizados, como o Prova Brasil, obtido com o IDEB de municípios e escolas, e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), obtido através do IDEB nacional e dos estados (BRASIL, 2007).

O cálculo do IDEB é feito a partir de apenas dois critérios, sem levar em consideração outros fatores, como a diversidade de infraestrutura, das unidades escolares, bem como a formação dos professores dessas escolas. Arelado a isso, está a Prova Brasil que vem recebendo diversas críticas referentes à forma como é aplicada e à sua elaboração.

O indicador do tipo IDEB, tem objetivo medir cada instituição de ensino, cidade, estado, para estabelecer um indicador nacional. O mesmo visa traçar metas de desempenho bianuais para cada escola e cada rede até 2022.

A definição de uma meta nacional para o Ideb em 6,0 significa dizer que o país deve atingir em 2021, considerando os anos iniciais do ensino fundamental, o nível de qualidade educacional, em termos de proficiência e rendimento (taxa de aprovação), da média dos países desenvolvidos (média dos países membros da OCDE) observada atualmente. Essa comparação internacional foi possível devido a uma técnica de compatibilização entre a

distribuição das proficiências observadas no PISA (Programa for International Student Assessment) e no Saeb (FERNANDES, 2007, p.2)

Segundo o MEC, no primeiro ano de implantação do IDEB (2005), o Brasil alcançou apenas 3,8 pontos na escala para os anos iniciais do ensino fundamental, supondo-se, de acordo com as metas estabelecidas, a existência de uma precária situação educacional. As metas para Maceió se encontram na tabela abaixo.

**Tabela 12 – IDEB - Metas para Maceió para os anos iniciais do Ensino Fundamental**

Município	Ideb Observado				Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Maceió	3.1	3.6	3.8	3.8	3.2	3.5	4.0	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4

Fonte: INEP, 2011.

A meta nacional direciona todo o cálculo das trajetórias intermediárias individuais do IDEB para o Brasil, unidades da Federação, municípios e escolas. As metas intermediárias do IDEB, com início em 2007, foram calculadas nos âmbitos nacional, estadual, municipal e para cada escola, a cada dois anos.

Como a proposta deste trabalho é analisar o IDEB das escolas da cidade de Maceió, no sentido de perceber a sua dinâmica de 2007 até 2011 e a sua relação com o PDE-Escola, nesse sentido, utilizaremos as médias de escolas públicas municipais dos anos iniciais para verificarmos se estas escolas após receberem os recursos do PDE-Escola aumentaram os seus índices.

No início de 2008, o MEC divulgou o nome de escolas que haviam sido selecionadas, com base nos índices do IDEB 2005, para a participação no Programa PDE-Escola, bem como os valores a serem recebidos pelas escolas que executassem o Programa.

O MEC realizou a primeira formação na Metodologia do PDE-Escola após a divulgação da lista das escolas que participariam do Programa. Esta formação seria para representantes das secretarias municipais e estaduais, núcleos regionais da educação e alguns diretores de escolas das escolas municipais selecionadas. Este processo foi conduzido por profissionais do MEC, e teve como objetivo subsidiar os técnicos das secretarias e profissionais das escolas para a implementação do Programa que, oficialmente, chegava ao Estado de Alagoas. Em Maceió, esta formação ocorreu no ano de 2009.

Sobre a análise e aprovação dos documentos elaborados pelas escolas, primeiramente os comitês estaduais e municipais realizariam uma sondagem, observando a coerência entre o

diagnóstico e plano de ação realizado pelo coletivo escolar, e, caso fosse observada alguma incoerência no plano, o próprio comitê deveria retorná-lo à escola, realizando as orientações indispensáveis para que esta realizasse as adequações necessárias.

Após a análise realizada pelos comitês é que os planos deveriam ser enviados ao MEC, para que, os mesmos fossem analisados e aprovados por uma equipe de consultores contratados pelo ministério.

Nesse sentido, é possível afirmar que houve certo controle do MEC sobre o plano desenvolvido pelas escolas, pois, se na primeira etapa bastava apenas à equipe das secretarias de educação inserirem no site do FNDE a sistematização da destinação dos recursos decidida pela escola, nesta segunda etapa ficou evidente um maior controle pelo poder central, retornando, quantas vezes fosse preciso, os planos às escolas antes de aprová-los.

O maior controle por parte do MEC foi possível devido ao Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (SIMEC), pois, além da escola ter que inserir todos os seus dados e planos no sistema, possui um mecanismo próprio que permite a interação diretamente MEC-Escola, possibilitando o acompanhamento pelos comitês estaduais e municipais. No entanto, mesmo reconhecendo que a criação de um sistema e a formação de um banco de dados pelo MEC represente avanços, este contato diretamente com as escolas também representa maior controle e descentralização de responsabilidades da instância federal diretamente para os estabelecimentos de ensino (MEC, 2007).

Dentro do Plano do PDE-Escola, cada unidade deverá traçar suas metas para superar as suas dificuldades, tendo em vista um diagnóstico realizado pela equipe escolar previamente.

Em relação a essa metas, Freitas et al. (2004, p.67) explicam que:

As metas são de natureza operacional, quantitativa e passível de mensuração, através de indicadores que o “Produto PDE” define. Segundo o manual do “Produto PDE”, as metas diferem das ações da rotina da escola, ao passo que a rotina é normalmente realizada por um mesmo setor da escola, num processo contínuo e com resultados diversos, as metas têm começo, fim e resultados bem definidos, e podem ir além de uma área ou setor. Este é um ponto passível de reflexão: priorizar os fins e os resultados em detrimento dos meios não seria desconsiderar as influências permissivas que este último pode causar sobre o primeiro? “Desconsiderar” não seria passar um rolo compressor sobre fatores consubstanciados pelo agir humano?

Dentre as ações, as financiáveis devem especificar com qual recurso serão financiadas: recursos advindos de programas de governo ou de outras fontes. Contudo, é importante

destacar que as ações que serão financiadas pelo recurso do PDE-Escola deverão seguir as disposições do documento anexo ao manual do programa. O coletivo escolar tem a autonomia para prever ações com a utilização de recurso, desde que elas estejam previstas no manual, o qual divide a aplicação do recurso de capital e custeio.

A tabela de escolas da Rede Municipal, nos anos de recorte da pesquisa, se configurava da seguinte maneira:

**Tabela 13 – Número de Escolas por Etapa de Ensino (Rede Municipal em Maceió)**

Ano	Educação Infantil			Ensino Fundamental			Ensino Médio		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
<b>2007</b>	67	1	68	90	1	91	0	0	0
<b>2009</b>	58	1	59	93	1	94	0	0	0
<b>2011</b>	49	1	50	93	1	94			

Fonte: INEP, 2011.

Pode-se observar que o total de escolas por Etapas de Ensino na Rede Municipal de Maceió (Educação Infantil e Ensino Fundamental), configurou-se da seguinte forma: Em 2007 foram 159 escolas, em 2009 foram 153 e em 2011 totalizou em 144 unidades de ensino. Houve um acréscimo de unidades escolares no Ensino Fundamental e um decréscimo em relação à Educação Infantil. Este decréscimo se deu por ter sido aberta unidades de ensino de Educação Infantil sem nenhuma estrutura física, o que inviabilizou e demonstrou precarização no funcionamento das mesmas, resultando assim no fechamento de algumas escolas.

Em relação aos dados do IDEB nos anos de 2005 a 2011, apresentam-se de acordo com tabela abaixo:

**Tabela 14 – IDEB: Resultados e Metas de Maceió**

ANO	2005	2007	2009	2011	2013	2021
<b>IDEB Projetado (Brasil)</b>		3.9	4.2	4.6	4.9	6.0
<b>Meta Projetada para Maceió</b>		3.2	3.5	4.0	4.2	5.4
<b>Índice Alcançado por Maceió</b>	3.1	3.5	3.6	3.7		

Fonte: IDEB, 2011.

Nos anos de 2007 a 2011, fica claro através da tabela acima, que a cidade de Maceió, ultrapassou a meta projetada em 2007 e 2009, mas em 2011, houve um declínio.

A trajetória da relação IDEB e PDE-Escola em Maceió, começou em 2005, quando 70 escolas de Maceió participaram deste primeiro levantamento de dados. Como a média para o IDEB era de **3.1**. **Quarenta e duas** destas, obtiveram médias acima da meta, **três** ficaram na meta e **26** ficaram abaixo da meta. Estas escolas que obtiveram os seus índices abaixo da meta foram o alvo do PDE-Escola.

**Gráfico 5 – Resultado das escolas de Maceió que participaram em 2005 do IDEB**



Fonte: MEC/INEP, 2011.

Em relação à Média Nacional em 2005 (3,8), 61 escolas ficaram abaixo da meta. E em relação à média da Cidade (3,1), 26 ficaram abaixo da meta. Inicialmente, das 26 escolas que tiveram o seu IDEB abaixo da média nacional, apenas seis receberam o recurso do PDE-Escola em 2007.

Para essas escolas, ficou assegurado, de acordo com o MEC, atendimento prioritário, com apoio técnico para a elaboração do PDE-Escola, bem como o financiamento das suas ações.

**Tabela 15 – Escolas que tiveram o IDEB abaixo da média de Maceió em 2005 (3.1) e receberam recurso o PDE-Escola, em 2007**

<b>ESCOLAS</b>	<b>ANO DE 2005</b>
<b>Eulina Alencar</b>	2.0
<b>Floriano Peixoto</b>	3.1
<b>Lenilton Alves</b>	2.7
<b>Silvestre Péricles</b>	2.8
<b>Hermínio Cardoso</b>	2.6
<b>Pedro Café</b>	2.8

Fonte: INEP, 2011.

Embora estas escolas só tenham recebido os recursos em dezembro de 2007, apresentaram os seguintes resultados:

**Tabela 16 – Apresentação dos índices das Escolas que só receberam o PDE-Escola em dezembro de 2007**

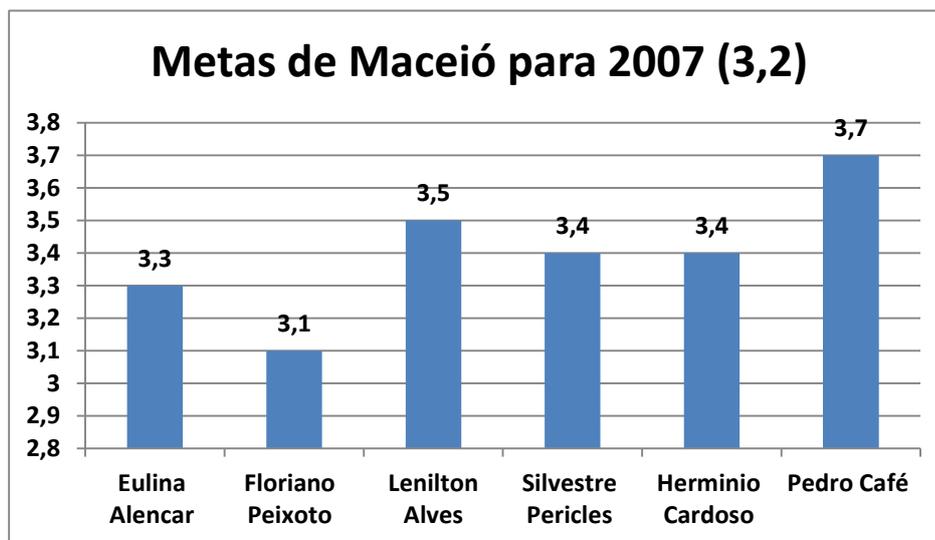
<b>ESCOLAS</b>	<b>2005</b>	<b>2007 IDEB observado</b>	<b>2007 Meta projetada</b>
<b>Eulina Alencar</b>	2.0	3.3	2.2
<b>Floriano Peixoto</b>	3.1	3.1	3.2
<b>Lenilton Alves</b>	2.7	3.5	2.8
<b>Silvestre Pericles</b>	2.8	3.4	2.9
<b>Herminio Cardoso</b>	2.6	3.4	2.7
<b>Pedro Café</b>	2.8	3.7	2.9

Fonte: INEP, 2011.

Observou-se que das **seis** escolas, cinco evoluíram os seus índices ultrapassando a meta projetada sem o recebimento do recurso do PDE-Escola. A escola que não ultrapassou, permaneceu com o mesmo índice de 2005, decrescendo 1.0 da meta projetada.

Em relação à meta para Maceió, de acordo com o gráfico abaixo, observou-se:

**Gráfico 6 – Metas Maceió para o ano de 2007**



Fonte: INEP, 2011.

Das **seis** escolas, **cinco** delas ultrapassaram as metas da cidade (3.2) para 2007, e apenas uma não ultrapassou.

Ao compararmos os índices destas mesmas escolas em 2009, pois as mesmas receberam o recurso PDE-Escola referente aos índices de 2005 no final de 2007, foi observado que **apenas uma evoluiu ultrapassando o índice**. Acerca das demais, uma não apresentou o índice, e as **quatro** apresentaram uma queda no índice em relação a 2007, mesmo tendo recebido o PDE-Escola.

As escolas que obtiveram em 2007 o IDEB abaixo da **Média Nacional** receberam apoio financeiro em 2009, pois os recursos são repassados por dois anos consecutivos. Esse apoio financeiro está normatizado pela Resolução N° 4, do PDDE, de 17 de março de 2009 (MEC, 2007).

É objetivo do PDE-Escola atender as escolas públicas com assistência técnica e financeira. Para própria organização do PDE-Escola, o MEC classificou as escolas por classes A, B e C.

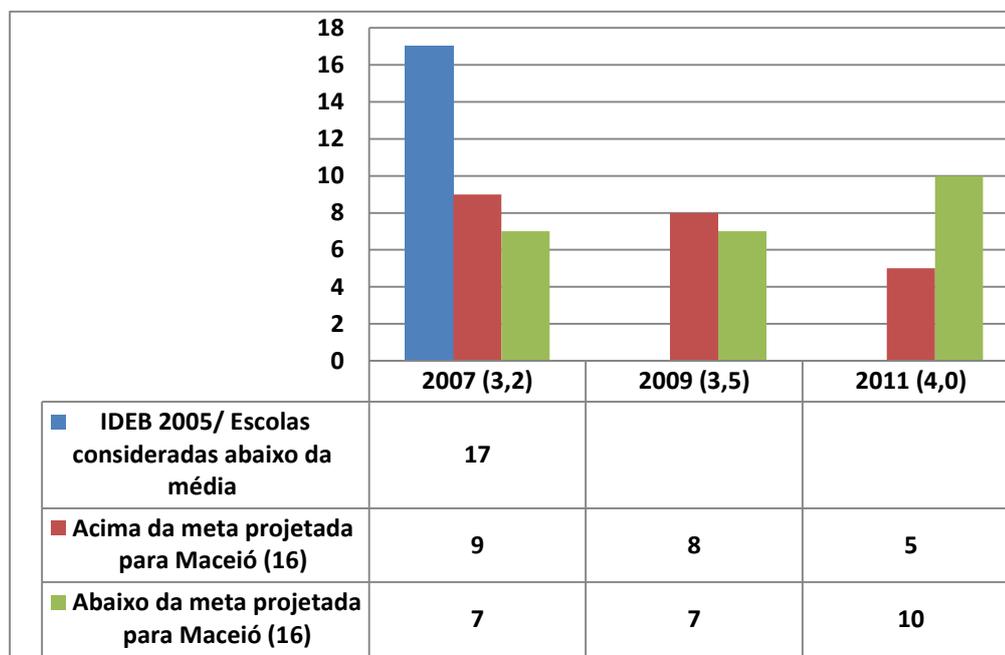
As escolas classificadas em **CLASSE A**, são as consideradas prioritárias com base no **IDEB de 2005** de até **2,7** para as séries iniciais e até **2,8** para os anos finais.

Foram **17<sup>50</sup>** escolas que receberam o recurso PDE-Escola em dezembro de 2009, referente ao IDEB de 2005, categorizada como Classe A.

<sup>50</sup> Luiz Calheiros Junior; Sergio Luis Pessoa Braga; Manoel Pedro dos Santos; Luiz Pedro da Silva; Havia Valeria Maia de Amorim; Elizabeth Anne L. de Farias; Selma Bandeira; Cícera L de Sena Santos; Petrônio Viana; Aurélio B. de H. Ferreira; Gerusa Costa Lima; Denisson Luiz Cerqueira de Menezes; M<sup>a</sup> Jose Carrascosa; Paulo Bandeira; Natalina Costa Cavalcante; Maria de Fátima Lira; Brandão Lima.

Tendo em vista que estas escolas receberam os recursos no final de 2009, teremos para análise o ano de 2011.

**Gráfico 7 – Análise das escolas que não receberam os recursos do PDE-Escola nos anos de 2007 a 2011**



Fonte: INEP, 2011.

Vê-se então que em 2007 e 2009 estas escolas não receberam o PDE-Escola, entretanto:

- **Nove** escolas elevaram o índice em 2007;
- **Oito** escolas elevaram o índice em 2009.

Em 2011, mesmo recebendo os recursos, dez escolas ficaram abaixo da média projetada.

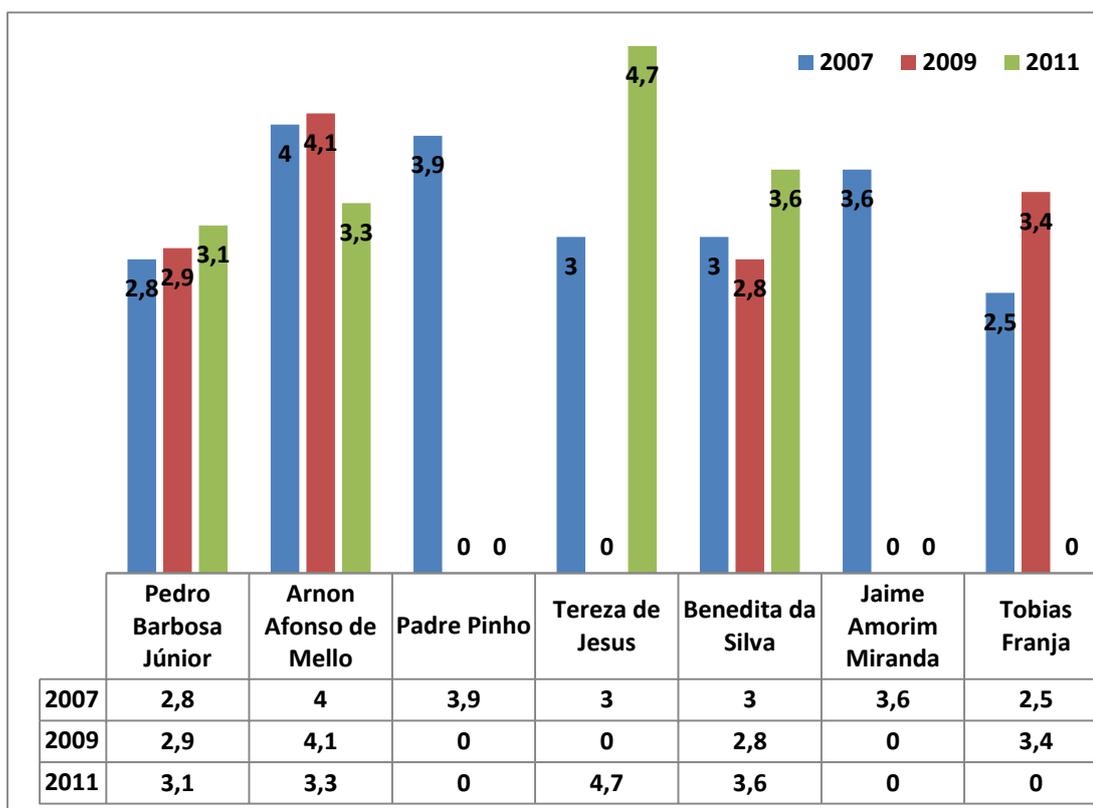
- **Cinco** aumentaram em 2011;
- **Sete** escolas em 2009 elevaram os seus índices com a ajuda do recurso;
- **Dez** das quinze que foram analisadas baixaram os seus índices.

As de **Classe B**<sup>51</sup> foram consideradas **prioritárias** com base no **IDEB de 2007**: IDEB até **3,0** para anos iniciais e até 2,8 para anos finais.

<sup>51</sup> Pedro Barbosa Júnior, Arnon Afonso de Mello, Padre Pinho, Tereza de Jesus, Benedita da Silva, Jaime Amorim Miranda, Tobias Franja.

Estas escolas estavam na lista de prioridades do ano de 2011, porque as mesmas participaram do programa entre 2008 e 2010, entretanto não receberam os recursos para executarem os seus planos naquele período, só em dezembro de 2009. Por isso, faremos um comparativo no sentido de verificar se o recebimento do recurso financeiro em 2011 contribuiu para a elevação do Índice.

**Gráfico 8 – Escolas priorizadas em 2011: participaram do programa entre 2008 e 2010, mas não receberam recursos naquele período**



Fonte: INEP, 2011.

Ao se tomar cada unidade para análise, percebe-se que das **sete** escolas:

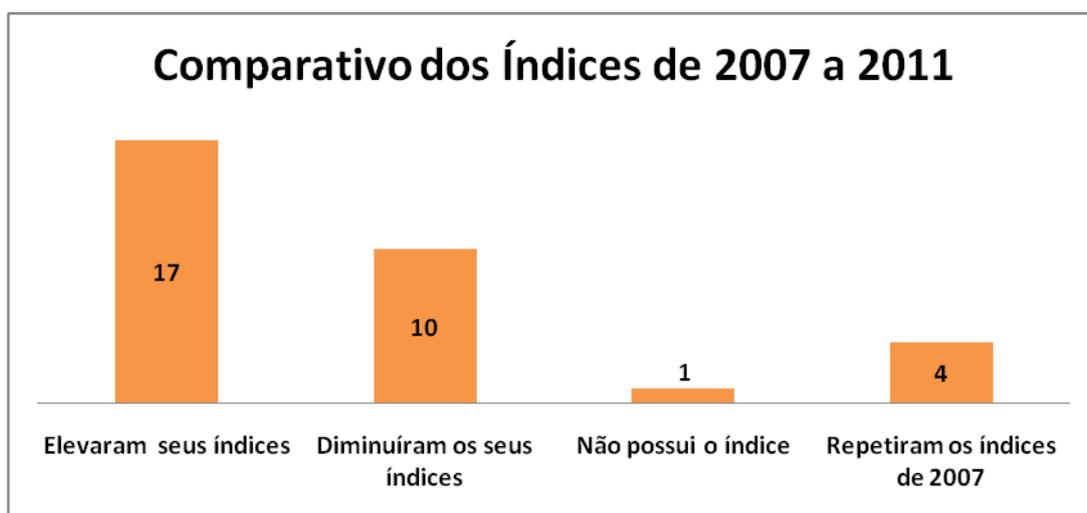
- **Duas** apresentam evolução no Índice de 2007 a 2011.
- **Uma** mostra diminuição em 2009 e aumento em 2011.
- **Uma** mostra que aumentou em 2009 e diminuiu em 2011.
- **Três** não obtiveram o índice em 2011 para fazer o comparativo.

Portanto, conclui-se que com o recebimento de recursos para execução de seus Planos em 2011, no ano que se esperava o aumento do Índice, houve uma diminuição e apenas três escolas aumentaram o seu IDEB.

As consideradas de **Classe C**<sup>52</sup> são as escolas consideradas **não prioritárias**, porém com IDEB de 2007 abaixo da média nacional: **IDEB abaixo de 4,2** para anos iniciais e abaixo de 3,8 para anos finais. Para Maceió, foram contempladas **32** escolas.

Os recursos do PDE-Escola foram destinados em dezembro de 2009, portanto para sabermos se a aplicação dos mesmos surtiu resultados, teremos que tomar como base o registro de 2011.

**Gráfico 9 – Comparativo dos Índices de 2007 a 2011**



Fonte: INEP, 2011.

De acordo com a análise, ao compararmos os índices de 2007 ao de 2011, observou-se que:

- As escolas de **CLASSE C**, por si mesmas, já têm uma dinâmica de crescimento nos seus índices. Verificamos que 17 escolas elevaram os seus índices.

Fizemos um comparativo da evolução das escolas de 2007 em relação a 2009 e o que observamos em 2009 foram:

- **Vinte** escolas evoluíram, ou seja, três a mais que em 2011.

<sup>52</sup> Henrique Equelman, Orlando Araujo, Dom Antonio Brandão, João XXIII, Pedro Suruagy, Suzel Dantas, Deraldo Campos, Balthazar de Mendonça, Jose Correia Costa, Walter P Laranjeiras, Manoel Coelho Neto, Lindolfo Collor, Zumbi dos Palmares, Carmelita C Gama, Tradutor João Sampaio, Nossa Senhora Aparecida, Dom Helder Câmara, Nise da Silveira, Elma Marques Curti, Paulo Freire, Luiz Pedro Da Silva II, Luiz Pedro IV, Frei Damião, Sílvia Celina Nunes Lima, Marcos Soriano, César Augusto de Oliveira, Olavo Bilac, Marilúcia Macedo Dos Santos, Maria de Fátima Melo Dos Santos, Marizette Correia Nunes Bruno, Maria Jose Clemente Rocha, Claudinete Batista.

- **Sete** em 2009 diminuiram os índices em relação a dezembro de 2011.

Vemos que o recebimento do recurso do PDE-Escola não teve influência direta nas escolas tidas como Classe C, pois a mesma já apresentava sinais de evolução em seus dados.

O que fica evidente é que embora o PDE-Escola não tenha influenciado nos resultados do IDEB, esses mesmos resultados de acordo com o MEC mostram as deficiências das unidades escolares.

Segundo Ghiraldelli (2010, s.p.) acerca dos dados apresentados pelo IDEB: “Não se transforma num mecanismo de operação para os professores e nem mesmo para a maioria dos técnicos e políticos ligados às questões educacionais. Assim, revela-se antes como instrumento ideológico que como meio de medida”.

As deficiências descritas pelo IDEB, tanto nos mecanismos avaliativos no âmbito interno e externo, devem ser levadas em consideração. Considera-se que o Projeto Político Pedagógico (PPP), poderá ser o instrumento que assegurará a melhoria da educação, dada a sua relevância no tocante a não só tratar a questão da qualidade sob o olhar do fluxo escolar e das avaliações, mas refletir sobre a realidade que está posta nas escolas.

Segundo Vasconcelos (2007, p.143), o Projeto Político Pedagógico:

É um instrumento teórico-metodológico que visa ajudar a enfrentar os desafios do cotidiano da escola, só que de uma forma refletida, consciente, sistematizada, orgânica e, o que é essencial, participativa. É uma metodologia de trabalho que possibilita re-significar a ação de todos os agentes da instituição.

O olhar sobre a realidade da escola, levando em consideração os índices, permitirá que o PPP seja re-significado no sentido de não só solucionar as questões reveladas, mas refletir sobre a própria função social da escola. O que é preciso destacar que toda ação em direção a minimizar a questão dos resultados postos pelo IDEB, deve ter como direção os princípios e finalidades definidas no PPP de todas as unidades escolar.

O PDE-Escola foi concebido, como um processo de planejamento estratégico desenvolvido pela escola para a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Através desse planejamento, é que entra a parte do financiamento, cujo objetivo é munir as unidades de ensino com recursos pra que as mesmas possam colocar as ações do planejamento em prática. O que se percebeu em relação à cidade de Maceió é que apesar das escolas terem feito o seu planejamento estratégico e recebido os recursos do PDE-Escola, a maioria das unidades não tiveram aumento no IDEB.

Para o governo, a qualidade da educação pode ser avaliada através de muitas variáveis, Evasão Escolar, Nota da Provinha Brasil, da Prova Brasil e Índice de Repetência, que em conjunto resultam na aferição do IDEB das escolas.

Analisando os dados no geral, constatamos que somente os recursos repassados pelo PDE-Escola não são suficientes para elevar o questionado IDEB.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, buscou-se investigar **como se deu a relação entre o PDE-Escola e a evolução do IDEB em Maceió, nos anos de 2007 a 2011**. A referida proposta educativa teve como objetivos conhecer a concepção de qualidade da educação pública na política educacional; e compreender o papel que PDE-Escola desempenha em relação às metas estabelecidas pelo IDEB.

Inicialmente, foi feita uma reflexão sobre a reforma do estado brasileiro, implementada na década de 1990, especialmente para a política educacional, buscando apreender, a partir das leituras afins, os seus desdobramentos para tais políticas em nível dos marcos regulatórios. Ao tratar a questão da qualidade na educação, a análise passa pela polissemia do conceito de qualidade no âmbito educacional e suas transformações, bem como no contexto dos marcos regulatórios tais como a CF (1980), a LDB (9394/96). Acerca da política educacional do PDE-Escola e do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica e sua implantação no contexto escolar, é feita uma análise sobre cada uma dessas políticas e a sua influência nas políticas educativas no Brasil.

É interessante destacar que a questão da gestão assume importância no âmbito estratégico a partir das reformas educacionais dirigidas pelos organismos multilaterais, tais como Banco Mundial e BID. No Brasil, com a implantação da reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995/1998 e 1999/2002), a gestão se tornou uma questão estratégica nas mudanças empreendidas na educação básica. É através do programa do FUNDESCOLA, com financiamento até mesmo do Banco Mundial, que um conjunto de programas e projetos começa a se materializar em nível de sistemas e de escolas. Dentre os projetos que surge atribuindo importância aos processos de gestão foi o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE).

O PDE-Escola enfatiza a escola tendo como foco o aluno, ou seja, visa o aperfeiçoamento da gestão da escola pública e a melhoria da qualidade do ensino através da sua elaboração e implementação.

A investigação sinaliza, como mencionado anteriormente, que o PDE-Escola, ao ser reeditado em 2007, preserva os mesmos fundamentos da reforma educativa dos anos 90, ou seja, se inscrevem nos princípios de racionalidade técnico-administrativa, eficiência e descentralização.

A implantação do PDE-Escola enquanto uma metodologia de gestão eficiente segundo a ótica da MEC (2008) reduz os problemas da escola pública brasileira a uma questão técnica, ou seja, os fracassos educacionais são procedentes de uma administração ineficiente. Portanto, segundo o MEC, é necessário buscar formas modernas de administrar os estabelecimentos de ensino, que concedam mais autonomia, mais flexibilidade, mais comprometimento e participação dos profissionais da escola, colocando a centralidade da educação na perspectiva gerencial.

Assim no âmbito educacional, segundo os órgãos oficiais, O PDE-Escola tem se constituído, no conjunto das políticas constituí-se em importante ferramenta de planejamento estratégico, que visa à adoção de novo paradigma de funcionamento da escola, prendendo-se a normas de eficiência e eficácia, próprios das escolas tidas como eficazes.

Caracterizando-se como um processo de planejamento estratégico, o PDE-Escola possui focos e princípios diferenciados de participação, quando comparado com o Projeto Político-Pedagógico. Enquanto o PPP enfoca a ideia de democracia em todo o processo e prioriza os processos coletivos de participação efetiva na gestão, o PDE-Escola foca em elaboração e execução de ações, valorizando a racionalidade do processo.

No contexto educacional, o PDE-Escola se apresenta como uma importante ferramenta para resolver as mazelas da qualidade da educação e em 2021 atingirmos o IDEB. Dessa forma, o problema da educação é tratado isoladamente, desconsiderando-se os condicionantes sociais determinantes, e transferindo para a escola a responsabilidade de melhorar a educação, haja vista as exigências requeridas pela própria dinâmica dos aspectos burocráticos procedente da implementação do PDE-Escola, que foram discutidas ao longo da análise.

O IDEB foi instituído pelo MEC como indicador de medida da qualidade da educação. Entretanto, o mesmo não aborda questões fundamentais capazes de avaliar com maior eficiência a qualidade no ensino, por isso é questionado por muitos educadores e pesquisadores, os quais argumentam que é preciso considerar o processo e não apenas aferir o resultado através dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no censo escolar, e as médias de desempenho em avaliações externas feitas pelo do INEP. O estabelecimento do Índice de Desenvolvimento da Educação Brasileira (IDEB) consiste em um dos eixos centrais do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Sua apresentação à sociedade brasileira ocorreu em abril de 2007 e deu-se no contexto do lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), no início do segundo mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

No ano de 2005, o IDEB observado e posteriormente apresentado no lançamento do PDE, em 2007, nas escolas públicas brasileiras nos anos iniciais do ensino fundamental foi de

3,8. Em 2007, segundo resultado do IDEB, o índice medido nas mesmas séries foi de 4,2, ocorrendo uma melhora de 0,4 pontos no índice. Em 2009, na primeira fase do ensino fundamental, o IDEB passou de 4,2 para 4,6, superando a meta prevista para 2009 e atingindo previamente a de 2011.

Entretanto, a rede municipal de ensino da cidade de Maceió, nos anos iniciais do ensino fundamental (4ª série/5º ano), em 2005, o IDEB observado foi de 3.1. Nos anos de 2007 e 2009, a meta estabelecida foi ultrapassada. Já em 2011, onde a meta projetada foi de 4.0, a cidade não alcançou, repetindo o mesmo índice de 2009 que foi de 3.8. Ao verificar a meta de 2011, houve um decréscimo como ocorreu nos anos iniciais do Fundamental, a meta projetada foi de 2.8 e a observada foi de 2.3.

É importante destacar que todos os índices de Maceió estão abaixo das médias nacionais. E quando se analisa as médias das unidades é onde se percebe este grande distanciamento. Os índices educacionais apresentados pelo IDEB são utilizados como critério para distribuição de recursos entre as escolas, dentre eles o PDE-Escola.

No caso de uma das hipóteses desta pesquisa, a qual considerava que a evolução do IDEB apresentado pelas escolas em Maceió, estava relacionada neste momento a implantação do PDE- Escola ela foi negada na seção 4, pois os resultados mostraram que as escolas no período do recorte temporal da pesquisa, nos anos de 2007 a 2011, que elevaram os seus IDEBs não mantiveram relação direta com o recebimento da verba PDE-Escola. E algumas, mesmo recebendo esse financiamento, diminuíram os seus índices.

A pesquisa mostrou também que algumas escolas que já vinham apresentando sinais de crescimento, continuaram evoluindo pela própria dinâmica das mesmas, como no caso das escolas categorizadas pelo MEC como de Classe C.

Ao tratar da categoria qualidade da educação, não resta dúvida que se ainda se constitui um grande desafio para o Brasil. Pois, não deve e nem pode estar ligada a um índice que se detém apenas a aferir fluxo escolar e dados de avaliações externas. A escola é constituída apenas de fluxo escolar? Como se pode dizer que a escola é boa ou não pela permanência ou não de alunos? O que está por traz dos números do fluxo escolar? Não seria a questão do fluxo um indicador de melhoria, se o mesmo fosse visto sob o olhar da própria infraestrutura, da própria prática pedagógica, das condições efetivas do trabalho docente que com certeza deságua no aspecto do ensino-aprendizagem?

Pode-se medir qualidade da educação através de avaliações externas? Essas avaliações de fato medem o conhecimento do aluno? De fato, a quem se está medindo? A escola? O aluno? O docente? A equipe pedagógica? O sistema de ensino? A rede de ensino? A quem

pertence esta nota? A quem podemos responsabilizar pelo sucesso ou pelo fracasso nos resultados?

O fato é que já está posto o Índice e a escola precisa, em primeira instância, dar conta dele. Como os resultados em Maceió precisam melhorar, o PDE-Escola foi disponibilizado pelo Governo Federal para servir como suporte de melhoria do índice, instrumentalizando as escolas com recursos financeiros.

Ao analisar os dados das escolas da cidade de Maceió, uma pergunta precisa ser respondida: Para que serve o recurso do PDE-Escola? A pesquisa mostra que o recurso não influenciou na elevação do Índice das escolas de Maceió. Ou seja, não cumpriu o seu objetivo. Considera-se, o que se pode investigar em outro momento, é, se o simples fato das unidades escolares que ingressaram no programa terem feito o Plano de ações e colocado em prática esse plano, contribuiu para o aumento do IDEB.

Sabe-se que, medidas muito mais amplas para o alcance da qualidade do ensino são necessárias, tais como: projetos político-pedagógicos adequados; gestão democrática na escola; melhor qualificação de professores; melhores salários dos docentes; melhores condições físicas e de equipamentos das escolas; maior tempo de permanência do estudante na escola; sistema de avaliação contínuo; atendimento extra turno aos estudantes que dele necessitam, etc.

Ao se tratar de políticas educacionais, e da ampla diversificação dessas políticas praticadas no Brasil, de maneira pontual o IDEB e o PDE-Escola, traz consigo a responsabilização de gestores e professores pelos resultados alcançados pelas escolas. Embora haja uma reorganização nos espaços escolares por causa dessas políticas, penso que há ainda um conhecimento superficial das políticas de avaliação da educação básica em curso. De acordo com Sousa (2009, p. 41), o país caminha “para o uso dos resultados das avaliações com consequências fortes [...], intensificando a perspectiva de responsabilização”, que significa o uso dos resultados como meio de disputa pelo ranqueamento, bem como incentivos e sanções às unidades escolares.

A questão da qualidade atrelada ao IDEB, não consegue responder se o sistema de ensino melhorou ou não. A organização da escola por meio do planejamento estratégico, e o recebimento de recursos para o seu interior, ou até mesmo, a utilização do espaço da coletividade para definir como a escola deverá utilizar os recursos, não garantirá a qualidade do ensino e nem aumentará os índices de aprovação. O problema se encontra na estrutura desta sociedade capitalista, que estabelece para sua manutenção, certa forma de planejamento, à organização e ao controle.

Essa pesquisa, ao examinar os desdobramentos das políticas educacionais nas escolas municipais de Maceió, tendo como referência os dados do IDEB e o recebimento do recurso financeiro PDE-Escola, entendidos como sujeitos centrais na implementação dessa política, afirma que, outras relações e análises poderão ser feitas. O objetivo foi deixar a contribuição para a análise e o exame das políticas de chamadas políticas da qualidade da educação no país,

A temática abordada não se esgota nesta pesquisa sendo importante, pois, a realização de outros estudos, dada a vastidão de assuntos que podem ser abordados de forma a contribuir para a elaboração do conhecimento no âmbito educacional, especialmente, das políticas educacionais no que diz respeito ao IDEB e ao PDE-Escola.

## **REFERÊNCIAS**

AGUIAR, Márcia Angela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 249-262, 2010.

AMARAL SOBRINHO, José. **O PDE e a gestão escolar no Brasil**. Brasília: MEC/Fundescola, 2001.

AMARAL SOBRINHO, José; MARRA, Fátima; BOF, Alvana. **Plano de Desenvolvimento da Escola: conceito estrutura e prática**. Brasília: MEC/BIRD/Fundescola, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996, p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. As novas formas de acumulação de capital e as formas contemporâneas do estranhamento (alienação). **Cadernos do CRH**, Salvador, v. 1, n. 37, p. 23-45, 2002.

ARAÚJO, L. **Os fios condutores do PDE são antigos**. 2007. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2012.

ARAÚJO, Suêldes de. **O caminho das pedras para gestão escolar: o papel do gestor na implementação do projeto político-pedagógico**. 2008.. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

ARAÚJO, Suêldes de; CASTRO, Maria Duarte A. A escola pública entre a gestão gerencial e a política pedagógica. **Reunião da ANPAE**, 2007.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED). **Parecer da ANPED sobre a proposta elaborada pelo MEC para o Plano Nacional de Educação**. São Paulo: ANPED, 1997.

AVALIAÇÃO DO PNE: 2004-2006. Brasília: Câmara de Deputados, Edições Câmara, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 17 maio 2012.

AZEVEDO, Fernando de. **A reconstrução educacional no Brasil: ao povo e ao governo – manifesto dos pioneiros da educação nova**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1932.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. O Plano de Desenvolvimento da Educação: virtudes e problemas. In: **Anais da 30ª Reunião Anual da ANPED**. Caxambu/MG: ANPED, 2007, v. 1. p. 1-12.

BARROSO, João (Org.). **A Regulação das Políticas de Educação**. Lisboa: Educa, 2006.

\_\_\_\_\_. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Revista Educ. Soc.** Campinas, v. 26, n 92, p. 725-751, out. 2005.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº. 8.035/2010**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop\\_detalhe.asp?id=490116](http://www.camara.gov.br/internet/sileg/Prop_detalhe.asp?id=490116)>. Acesso em: 2 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da constituição federal e dá nova redação ao artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso: 3 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Ministério da Educação. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**, 2008 a. Disponível em: <<http://portalideb.inep.gov.br/index>>. Acesso em: 3 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)**, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional do Desenvolvimento. **Fundescola**. <<http://www.fnde.gov.br/index.php/fundescola>>. Acesso em: 2 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Documento norteador para elaboração de Plano Municipal de Educação – PME** / elaboração

\_\_\_\_\_. **Compromisso Todos pela Educação: passo-a- passo**. 2008b. Disponível em: <<http://sceweb.mec.gov.br/termo/action/livreto.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **PDE – Apresentação**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. MEC/INEP. **O desafio de uma educação de qualidade para todos: educação no Brasil – 1990-2000**. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. **PNE 2001-2010**. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. D  
Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 13 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luís C. **A Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

BRESSER PEREIRA, Luís C. A Reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Rev. Lua Nova**, nº 45, p. 45-95, 1998.

CABRAL NETO, Antonio (Org.). **Política educacional desafio e tendências**. Porto Alegre; Sulina, 2006.

CAMARGO, R. **Gestão Democrática e nova qualidade de ensino: o Conselho de Escola e o Projeto da Interdisciplinaridade nas Escolas Municipais da Cidade de São Paulo (1989-1992)**. 1997. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 1997.

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

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Problematização**: resgatando pistas e apontando vias para deflagrar a aventura da produção do conhecimento. Fortaleza, 2000. Mimeo.

CASTRO, Alda M. D. Estratégias gerenciais na escola: accountability e empoderamento. In: XXIII Simpósio brasileiro, **V Congresso Luso-brasileiro e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, 2007.

CERVO, Amando Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. São Paulo: Makron Books, 1996.

CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. **Plano Municipal de Educação de Maceió (2010-2020)**. Maceió, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. O ensino superior no octênio FHC. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, n. 82, p. 37-61, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Constituição de Weimar: um capítulo para a educação. **Revista Educação e Sociedade**, v. 19, n. 63, ago. 1998.

\_\_\_\_\_. Qualidade em educação. **Nuances**: estudos sobre educação, Presidente Prudente, ano 16, v. 17, n. 18, p. 17-34, jan./dez. 2010.

DECLARAÇÃO Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990. UNESCO, 1998. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 24 jan. 2011.

DEMO, Pedro. **Educação e qualidade**. 6. ed. São Paulo: Papirus, 2001.

\_\_\_\_\_. **A Nova LDB – Ranços e Avanços**. 14. ed. Campinas: Papirus, 1997. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

\_\_\_\_\_. **Educação e qualidade**. Campinas: Papirus, 1994.

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

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturas de uma política. **Ed. Soc.** Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul-set. 2010.

\_\_\_\_\_. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**. Brasília: MEC/INEP, 2007. p. 5-17.

FERNANDES, Maria Dineia Espíndola. **Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE): evidências da implantação em escolas municipais**. Caxambu, MG, 2004. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t0511.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2012.

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Eliza B. Políticas educativas no Brasil no tempo da crise. In: FERREIRA, Eliza B.; OLIVEIRA, Dalila A. (Org.). **Crise da escola e políticas educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. Os projetos financiados pelo banco mundial para o ensino fundamental no Brasil. **Revista Educação e Sociedade**, v. 30, n. 109, p. 1123, 1138, dez. 2009.

FONSECA, Marília et. al (Org.). **Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e Projetos Político-Pedagógicos em debates**. Goiânia: UCG, 2004.

FONSECA, Marília. Políticas públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Cad. CEDES** [online]. 2009, v. 29, n. 78, p. 153-177. ISSN 0101-3262.

FRANÇA, Magna. A descentralização financeira e o Fundescola: o plano de desenvolvimento da escola, o programa de adequação de prédios escolares e a sua expansão no Rio Grande do Norte. In: CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma V. do; LIMA, Rosângela N. (Org.). **Política de Educação Pública: compartilhando saberes e reflexões**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

FRANCO, C.; ALVES, F.; BONAMINO, A. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, out. 2007.

FREIRE, Paulo. **Política e Educação**: ensaios. São Paulo: Cortez, 2003.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. PDE: Evidências do Município de Dourados. In: FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Org.). **Escolas Gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: UCG, 2004.

FREITAS, Luiz Carlos de. Eliminação adiada: o ocaso das classes populares no interior da escola e a ocultação da (má) qualidade do ensino. **Revista Educação e Sociedade**. [online], v. 28, n. 100, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os delírios da razão: crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da Exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 77-108.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, n. 82, p. 93-130, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria (Org.). **Teoria e Educação no Labirinto do Capital**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

FUNDESCOLA/MEC. **Projeto de melhoria da escola**: manual de orientação. 3. ed. Brasília, 2001.

FURTADO, Marcelo Gasque. Padrão de qualidade do ensino. In: RANIERI, Nina (Coord.). **Direito à educação**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 167-182.

GADOTTI, Moacir. **A educação contra a educação**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_. A qualidade na Educação. In: **IV Congresso Brasileiro de Ensino Superior à distância**. São Luiz do Maranhão, 2009. [versão online]. Disponível em: <<http://www.paulofreire.org/Crpf/CrpfAcervo000158>>. Acesso em: 20 fev. 2012.  
GADOTTI, Moacir. **Convocados, uma vez mais**: ruptura, continuidade e desafios do PDE. São Paulo: Editora Instituto Paulo Freire, 2008.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. De Ideb em Ideb, continuamos errando. Disponível em: <<http://ghiraldelli.pro.br/2010/08/11/de-ideb-em-ideb-continuamos-errando>>. Acesso em: 20 fev. 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo: Cortez, 1992, v. 5. 117 p.

HADDAD, Fernando. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: INEP, 2008.

HAGE, Jorge. **A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. In: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: texto aprovado na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da CD. Comentários de Dermeval Saviani et al. São Paulo: Cortez, ANDE, 1990. p. 83.

HISTÓRIA de Maceió. Disponível em: <<http://www.coisasdealagoas.com.br/>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

HORTA NETO, João Luiz. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamerica da Educación**, n. 42, v. 5, 2007.

INEP. Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do IDEB no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. (Nota técnica) Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Nota\\_Tecnica\\_n1\\_concepcaoIDEB.pdf](http://www.inep.gov.br/download/Ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2011.

INEP. SAEB: perguntas frequentes. Disponível em: <[http://www.inep.gov.br/basica/saeb/perguntas\\_frequentes.htm](http://www.inep.gov.br/basica/saeb/perguntas_frequentes.htm)>. Acesso em: 19 jun. 2011.

KRAWCZYK, Nora R. Brasil a utopia da democratização e a da modernização. In: **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 47-74.

\_\_\_\_\_. Políticas De Regulação e Mercantilização da Educação: Socialização Para Uma Nova Cidadania? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, Especial, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

LEITÃO, Elione Maria Diógenes. **Política educacional do Ceará em questão: avaliação das formas discursivas**. São Paulo: Arte Escrita, 2010.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010. (Coleção Docência em formação).

MEC/INEP. **SAEB 2001 – Novas Perspectivas**. Brasília: INEP, 2001. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/saeb>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

MELO, Adriana Sales de Melo. **A mundialização da educação: o projeto neoliberal da sociedade e de educação no Brasil e na Venezuela**. 2003. 244 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.

MELO, Maria T. Leitão de. Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar. In: FERREIRA, Naura S. C; AGUIAR, Márcia A. (Org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 2001.

MOLLO, M. L. R. Estado e Economia: o papel do estado nas dinâmicas monetárias. **Estudos Econômicos**, USP, São Paulo, v. 18. Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/globalizacaoeconomia.html>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Jurídico Atlas, 2004.

NARDI, Elton Luiz. Regime de colaboração entre os sistemas estadual e municipal de ensino: desafios e protagonismo dos municípios. **UNIrevista**, v. 1, n. 2, abr. 2006.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 75-89.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. In: FERREIRA, Naura S. C; AGUIAR, Márcia A. (Org.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 2001.

\_\_\_\_\_. **Educação Básica: gestão do trabalho e da pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e Planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: **Gestão democrática da educação**. 8. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

OLIVEIRA, J. F; FONSECA, M. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, p. 55-68, 2005.

OLIVEIRA, Marcelle Colares. **Análise do conteúdo e da forma dos periódicos nacionais de contabilidade**. 2001. 157f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 661-690, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Estado e política educacional no Brasil: desafios do século XXI**. 2006. Tese (Livre-docência em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação / ANPED**, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, Revista de Cultura e Política. Centro Estudos de Cultura Contemporânea – CEDEC, n. 45, p. 49-95, 1998.

\_\_\_\_\_. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 1996.

\_\_\_\_\_. A reforma do Estado dos anos 90 crise e reforma. Disponível em: <<http://www.mare.gov.br/reforma>>. Acesso em: 3 jun. 1999.

PROGRAMA de Governo Presidente Lula. **Programa Setorial de Educação 2007-2010**. Documento digitalizado, p. 19, 2006.

ROMANO, R; VALENTE, I. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set./2010, p. 707-727. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 11 maio 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Evson Malaquias de M. As antinomias do PDE nas escolas públicas. Neoliberalismo numa terra patrimonialista. **REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**, 27, Caxambu, MG, 2004. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt05/t055.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2008.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, ano 1, n. 1, jul. 2009. Disponível em: <[http://www.rbhcs.com/index\\_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf](http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2011.

SAVIANI, Demerval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 1.231-1.255, 2007.

\_\_\_\_\_. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1986.

\_\_\_\_\_. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

\_\_\_\_\_. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 jul. 2010.

\_\_\_\_\_ et al. **O legado educacional do século XX no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira. **A formação profissional do assistente social: inserção na realidade social e na dinâmica da profissão**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, Hélio Eduardo. **A Reforma do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. 2003. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

SILVA, Camilla Croso (Org.); AZZI, Diego; BOCK, Renato. **Banco Mundial em foco: um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na da América Latina**. São Paulo: Ação Educativa. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org/observatório>>. Acesso em: 26 maio 2011.

HADDAD, Sérgio. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São

Paulo: Cortez, 2008

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 15-39.

TORRES, Rosa Maria. **Educação para Todos: a tarefa por fazer**. Porto Alegre: ARTMED, 2001.

\_\_\_\_\_. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 125-193.

TOSCHI, Mirza, FONSECA, Marília, OLIVEIRA, João Ferreira. A relação entre o Plano de Desenvolvimento da Escola e o Projeto Político-Pedagógico – concepção e avaliação. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFJF**, v. 8, n. 1 e n. 2, mar./ago. 2003; set./fev. 2004.

VALENTE, I; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

VASCONCELOS, Celso dos Santos. **Coordenação do trabalho pedagógico: do projeto político-pedagógico a sala de aula**. São Paulo: Libertad, 2007.

VIANNA, Heraldo M. **Fundamentos de um Programa de Avaliação Educacional**. Brasília: Liber Livro, 2005.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica: política e gestão da escola**. Brasília: Liber Livro, 2009.

XAVIER, Antonio C. R.; AMARAL SOBRINHO, José. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz**. 2. ed. Brasília: MEC/Fundescola, 1999.