



A EDUCAÇÃO BÁSICA NA POLÍTICA DO MEC: o Plano de Desenvolvimento da Educação e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica em questão

Marina Fernandes Bueno¹

Resumo

Este trabalho se propõe problematizar algumas estratégias de enfrentamento do problema da qualidade do ensino básico, sobretudo no que diz respeito à efetivação do *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (IDEB) enquanto um mecanismo que visa medir o nível de qualidade das escolas, atrelando repasses financeiros ao desempenho dos alunos.

Palavras-chave: Educação; Qualidade; Avaliação.

Abstract

This paper aims discuss some strategies for dealing with the problem of the quality of basic education, particularly with regard to the effectiveness of the Index of Basic Education Development (IDEB) as a mechanism to measure the quality of schools, and tying financial transfers student performance.

Keywords: Education, Quality, Evaluation.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro/Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: marinafbueno@gmail.com



I INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a realizar uma breve análise das abordagens teóricas que norteiam a política do MEC para a educação básica – centrada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), juntamente com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Para tanto, traremos ao debate alguns elementos que se revelam a partir da implementação de tal política no âmbito dos municípios. As análises aqui contidas se baseiam na experiência vivenciada no município do Rio de Janeiro, sob o comando do prefeito Eduardo Paes e da Secretária de educação Cláudia Costin no período de 2009 a 2013.

Lançado em 2007, o PDE foi recebido pela sociedade como uma possibilidade de enfrentamento do problema da qualidade do ensino no país, agregando todas as ações desenvolvidas pelo MEC nas diferentes modalidades do ensino. Saviani (2007), ao observar as relações entre o PDE e o Plano Nacional de Educação, em vigor para o decênio 2001-2011, afirma que o PDE não se configura propriamente como um plano, surgindo como um conjunto de ações estratégicas teoricamente para a realização dos objetivos e metas do PNE.

Destacando que tal configuração se apresenta na concepção do PDE, o autor aponta que, na prática, o Plano tem se constituído a partir de ações que não se articulam organicamente com o PNE, uma vez que “ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos” deste (2007, p. 9).

De fato, dentre as razões e princípios do Plano apontados no documento oficial do MEC, o PDE se coloca como um conjunto de ações que visam responder às metas estabelecidas no PNE, considerando que este se traduz em um “bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação” (MEC, 2007, p. 7).

A despeito das contradições presentes no Plano, há que se destacar positivamente que o PDE insere na agenda pública o problema qualitativo da educação básica, o que até então tinha sido negligenciado nos planos anteriores. A partir disso, o Plano pretende fortalecer o pacto federativo no campo da educação, criando um conjunto de programas de manutenção e desenvolvimento da educação pública, voltados a grandes eixos: educação básica, superior, profissional e continuada.



Das mais de 40 ações integrantes do PDE que foram anunciadas quando do seu lançamento, a educação básica foi contemplada em 17 (MEC, 2007, p. 15). Apesar de se colocar como fundamental, não se pretende aqui desenvolver uma análise detida de cada uma delas, mas sim problematizar algumas estratégias de enfrentamento do problema da qualidade do ensino básico, sobretudo no que diz respeito à efetivação do *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (IDEB) enquanto um mecanismo que visa medir o nível de qualidade das escolas, atrelando repasses financeiros ao desempenho dos alunos.

II) - OS DADOS DE QUALIDADE E A QUALIDADE DOS DADOS

Seguindo o movimento realizado no segundo mandato do presidente Lula em torno do crescimento e desenvolvimento do país, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi inicialmente pensado como uma resposta setorial do campo da educação aos objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na ocasião do lançamento do PAC, cada ministério foi convocado a propor ações que pudessem compor o escopo das estratégias deste (SAVIANI, 2007).

Neste sentido, em abril de 2007, três meses após o lançamento do PAC, o PDE foi oficialmente lançado pelo MEC, trazendo para a agenda pública questões que por muito tempo permaneceram invisibilizadas, apesar de estarem no foco das reivindicações de educadores e movimentos sociais. O PDE se apresentou inicialmente como uma possibilidade de democratização do direito à educação, nas suas diferentes modalidades.

O PDE se compromete, pois, com a melhoria da qualidade da educação, pretendendo enfrentar estruturalmente as desigualdades de oportunidades educacionais e superar a condição fragmentada do sistema educacional do país, que historicamente se baseou em oposições de níveis e modalidades: educação básica x educação superior; educação infantil x ensino fundamental; ensino médio x educação profissional; etc. (MEC, 2007).

Conforme expresso no documento oficial, o PDE se apoia em uma visão sistêmica de educação, de forma a compreender o ciclo educacional em sua integralidade e articulação. Assim, convoca os entes da federação a compartilharem competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de ações que efetivem o desenvolvimento da educação no país.

Os fundamentos da criação do PDE guardam, no entanto, raízes que antecederam as



propostas em torno do PAC. Os clamores em prol da educação ganharam mais visibilidade a partir do envolvimento de setores empresariais que passaram a assumir propostas para a área. Reafirmando alguns pressupostos defendidos por educadores que construíram uma história de luta pela educação, um aglomerado de grupos empresariais lança em 2006 um movimento que ficou conhecido como “Compromisso Todos pela Educação”. O movimento, iniciado em São Paulo, se apresenta como uma iniciativa da sociedade civil e conclama a participação de diferentes setores sociais em torno de cinco metas².

Um ano depois, em 2007, o governo federal assumiu plenamente a agenda do movimento “Todos pela Educação”, criando um Plano de Metas que adotou inclusive sua nomenclatura. Simultaneamente ao lançamento do PDE, o governo divulgou o Decreto n. 6094, que dispõe sobre o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*.

Visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, o plano dispõe de 28 diretrizes, adotando os objetivos lançados pelo Movimento de São Paulo, mas extrapolando-os. Reconhecido como o carro-chefe do PDE, o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação* - de acordo com informações divulgadas no portal do MEC - ganhou ainda em 2007, adesão voluntária de todos os municípios do país.

A adesão dos municípios foi firmada através da assinatura de um termo, onde a gestão local se comprometeu em atingir as metas estabelecidas. Para avaliação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão, foi criado o Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), pensado para se constituir num indicador objetivo para aferir a qualidade da educação básica. A partir dos resultados obtidos pelos municípios no IDEB é que serão definidos o repasse financeiro da União e as formas de assistência técnica³.

Com base na avaliação do nível de aproveitamento dos alunos, o IDEB se constitui em um índice que pode variar de 0 a 10 e foi aplicado pela primeira vez em 2005, identificando uma média nacional de aproveitamento escolar de 3,8. A partir disso, o PDE fixou metas progressivas que devem ser atingidas no ano em que o Brasil comemora 200 anos de sua independência – 2022. Nesta ocasião, o país deve atingir uma média de 6.0 no IDEB,

² Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola; toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever; todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série; todos os alunos deverão concluir o ensino fundamental e o médio; o investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em 13/3/2013.

³ A este respeito Cf. http://portalideb.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1. Acesso em 23/10/2012.



equiparando-se ao índice obtido pelos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O IDEB articula a avaliação externa – exames padronizados de português e matemática, aplicados nacionalmente para avaliar o rendimento dos alunos das últimas séries do ensino básico, ou seja, 5º e 9º anos do fundamental e 3ª série do ensino médio - aos indicadores de fluxo – taxas de aprovação, evasão e repetência - de cada unidade escolar. Os índices de fluxo são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente pelo INEP. Os níveis de desempenho são avaliados por meio da Prova Brasil e do SAEB (FERNANDES, 2007).

Como forma de avaliar também o desempenho em leitura de crianças de 6 a 8 anos foi ainda criada a Provinha Brasil. Apesar de não estar prevista no PNE, a avaliação para esta faixa etária finca suas bases em um dos objetivos estipulados pelo movimento Todos Pela Educação (SP) anteriormente citado.

Valorizando o empenho em se atingir a primeira fase escolar, Saviani (2007) faz, no entanto, uma ressalva a esta iniciativa, remontando às campanhas de alfabetização já realizadas anteriormente, onde as crianças desenvolviam o reconhecimento das estruturas formais da língua, sem incorporá-las. Uma vez reconhecendo tais estruturas, as crianças eram consideradas alfabetizadas e os esforços sobre elas era reduzido, o que trouxe ao longo de seu processo escolar importantes defasagens.

Além dos riscos de não se considerar a necessidade do processo de alfabetização envolver todo o currículo escolar até o 6º ano do ensino fundamental de forma processual, se restringindo ao momento inicial do processo de aprendizagem, os resultados da Provinha Brasil podem ainda produzir – à semelhança do que vem ocorrendo com a Prova Brasil – uma pressão para que as crianças se alfabetizem no final do 1º ou 2º ano do ensino fundamental.

A despeito dos avanços estabelecidos⁴ – pode-se perceber no PDE um entrecruzamento de conceitos controversos, que abrem espaço para práticas que produzem o oposto de suas aspirações: o enrijecimento dos índices alarmantes da educação no país.

A crítica mais contundente ao Plano, apontada por Saviani (2007) é a ausência de mecanismos de controle e monitoramento das ações pelo governo federal, que possibilita que

⁴ Além de trazer para o centro do debate a questão da qualidade da educação pública, podemos citar a título de exemplo o aumento do montante de repasses da União para estados e municípios em 3,3 bilhões de 2002 para 2007. Houve ainda importantes reajustes no investimento mínimo por aluno do ensino fundamental (26% acima da inflação) e para a merenda escolar, que ganhou 70% de reajuste após uma década de estagnação, além de ter sido estendida à creche (SAVIANI, 2007).



os governos municipais encontrem um caminho livre para adotar medidas capazes de mascarar o desempenho do ensino básico, invertendo a lógica da melhoria da qualidade por outra que há tempos impera no país: o sucateamento da educação pública e a culpabilização dos sujeitos que a compõem, sejam os alunos, as famílias ou os professores.

A pedra angular desta tendência se assenta na proposição do IDEB enquanto instrumento que articula avaliação, financiamento e responsabilização. Esta última aparece no PDE enquanto elemento constitutivo de seus seis pilares⁵, sem no entanto, especificar a quem se destina.

Assumindo com ressalvas tal crítica, uma vez que esta faz recair unicamente sobre os municípios a responsabilidade pela produção de práticas que manipulam resultados em prol de repasses financeiros, cabe destacar que o próprio documento oficial do MEC é carregado de contradições em seus fundamentos, o que não exime o governo federal de compartilhar a responsabilidade sobre os números que são produzidos, sobretudo se considerarmos que a ausência de estratégias qualitativas de avaliação das escolas é também uma escolha política.

A concepção de educação que norteia o Plano insere esta política no âmbito da "formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo do trabalho" (MEC, 2007, p. 5). Se referenciando aos princípios constitucionais do país, o PDE aponta a necessidade da construção de um sistema nacional de educação, que não seja uniformizador, mas se baseie em uma multiplicidade. No entanto, a educação que estaria inserida em um "processo dialético que se estabelece entre a socialização e individuação da pessoa" (idem) se pauta, no plano, em métodos avaliativos que homogeneizam processos, métodos e fazeres na educação.

De igual maneira, outra contradição fundamental no conceito de educação que se pretende construir, é evidenciada a partir do enlace entre educação e desenvolvimento, sem a consideração dos atravessamentos históricos por que passou esta política no Brasil, o que aproxima o fundamento da educação à mera apropriação de conteúdos.

Neste sentido, a partir de iniciativas que podem se constituir em instrumentos produtores de dados positivos para educação – como o IDEB e o Programa Saúde nas Escolas⁶ – o PDE

⁵ Os outros cinco são: visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; e mobilização social (SAVIANI, 2007).

⁶ O Programa Saúde nas Escolas está muito longe de garantir atendimento básico de saúde a alunos e professores, conforme estabelecido pelo PDE. São equipes itinerantes, ficando apenas um técnico de enfermagem na escola diariamente, sem possibilidades de prover tal atendimento. O que fazem é encaminhar para a rede de saúde local



pode ter seu significado invertido em um mecanismo de manobra que visa atender interesses políticos, escamoteando a realidade vivida no “chão da escola”.

Como resposta às diretrizes do plano federal, Estados e Municípios vêm implementando um conjunto de ações baseadas em fórmulas e métodos diversificados, todos eles consoantes com um modelo de escola liberal - aprendizagem de conteúdos escolares “práticos”, usualmente português e matemática; preocupação com uma inclusão meramente formal; problemas políticos travestidos de questões técnicas, apoiadas em soluções contábeis (metas, índices, números).

O discurso que ganha dominância guarda afinidades com uma retórica amplamente difundida – e aprofundada a partir da década de 90 no Brasil:

não faltam escolas, faltam escolas melhores; não faltam professores, faltam professores mais qualificados; não faltam recursos para financiar as políticas educacionais, ao contrário, falta uma melhor distribuição dos recursos existentes. Sendo assim, transformar a escola supõe um enorme desafio gerencial (...). (GENTILI, 1996:5).

Estes fatos nos revelam que a condução da Política Educacional, seja no plano federal ou no âmbito dos Estados e Municípios, ao contrário do que os dados produzidos pelo IDEB indicam, não está comprometida com a melhoria da qualidade do ensino, estando apenas empenhada em mostrar efeitos de um falso progresso que lhe rende grande visibilidade.

III) - Conclusão

Nas últimas décadas, a educação pública vem assistindo a uma cronificação dos altos índices de baixo desempenho, defasagem entre idade e série, infrequência e evasão escolar. Sucessivas exigências das agências internacionais de financiamento pela melhora do panorama educacional do país culminaram em intervenções políticas desastrosas, que guardam suas marcas ainda hoje.

(que já está saturada). Além de não responder às expectativas que levanta, a proposta remete à educação questões que deveriam ser trabalhadas no âmbito da saúde, representando um verdadeiro processo de medicalização dos problemas de aprendizagem.



A experiência do IDEB, que avalia a qualidade de uma política por meio da submissão de seu público a exames, demonstra que o poder público vem re-situando os problemas da educação (e suas possíveis soluções) ao âmbito individual, atribuindo a responsabilidade deste panorama aos diferentes sujeitos: ao próprio aluno, sujeito marginalizado culpado por sua própria exclusão (Teixeira, 1992 apud Gentili e Silva, 1996); aos professores, acusados de falta de produtividade e ineficiência; ou a má qualidade da gestão pública, pelo desperdício de recursos humanos e financeiros, falta de controle do funcionalismo público, etc.

Assim, assiste-se a transferência para o campo educacional – sem nenhum tipo de mediação – de certo conceito de qualidade, vinculado às práticas empresariais. São, pois, estas práticas, “cujo dinamismo e flexibilidade expressam o avesso de um sistema escolar rígido e incapaz, [que] podem promover os mecanismos fundamentais que garantem a eficácia e a eficiência dos serviços oferecidos” (GENTILI, 1996).

O IDEB foi criado enquanto um instrumento que permite o acompanhamento do desenvolvimento da educação no país, possibilitando a mensuração dos níveis de qualidade. Acredita-se que partir dele foi possível identificar a situação da educação brasileira e estabelecer metas para sua melhoria (FERNANDES, 2007).

No entanto, sem desconsiderar a importância da criação de mecanismos de avaliação da qualidade da educação, é preciso que se reconheça que a implementação do IDEB vem evidenciando a necessidade de ampliação do horizonte avaliativo das escolas, que atualmente está centrado na aplicação de exames e cruzamento de dados de fluxo escolar. Em outros termos, os dados revelados pelo IDEB não são suficientes para a identificação dos impasses complexos que se apresentam nas escolas públicas hoje, havendo, portanto, muito o que avançar neste sentido.

IV)- Bibliografia

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

GENTILI, Pablo. **Neoliberalismo e educação: manual do usuário**. In: Tomaz Tadeu da Silva e Pablo Gentili (org.). Escola S.A. São Paulo: CEFET/SP, Brasil. 1996.

Ministério da Educação. **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC. 2007.



SAVIANI, Dermeval. **O Plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC.** Educação & Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, out. 2007. PP. 1231-1255.

SILVA, Tomaz Tadeu . A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo e SILVA, Tomaz Tadeu (org) – **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação.** RJ, Ed. Vozes, 4a. edição, 1996.