

## **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC<sup>1 2</sup>**

Edmara Aparecida Parra Melati

O livro “PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC” foi estruturado com base na análise de Saviani, quando convidado a manifestar-se sobre o referido Plano, logo após seu lançamento, em abril de 2007 e em circunstância da preparação do número especial da Revista Educação e Sociedade. A pergunta norteadora que permeou a referida análise foi: “Em que medida esse novo plano se revela efetivamente capaz de enfrentar a questão da qualidade do ensino nas escolas de educação básica?”

No primeiro capítulo “O que é o Plano de Desenvolvimento da Educação”, é explicada a composição do Plano e identificada cada uma das ações em que a proposta foi desdobrada. O PDE foi apresentado ao país em 15 de março de 2007 e lançado, oficialmente, em 24 de abril, simultaneamente à promulgação do Decreto n. 6.094, que dispõe sobre o plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Saviani considera que o Compromisso Todos pela Educação foi o carro-chefe do PDE e esclarece que a composição global do PDE agregou, já na origem, 29 ações que foram ampliadas para 41, em conformidade com o apresentado em 2009, pelo MEC. Na sequência, faz uma breve apresentação dessas ações separadas pelos dois níveis educacionais: educação básica e educação superior.

Saviani esclarece que, em relação às ações que incidem na educação básica, situam-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o Plano de Metas do PDE-Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), as ações dirigidas à questão docente Piso do Magistério e Formação e

---

<sup>1</sup> SAVIANI, Demerval. **O Plano de desenvolvimento da educação: análise crítica da política**. Campinas, SP: Autores Associados, 2009. (Coleção polêmicas do nosso tempo, 99).

<sup>2</sup> Embora o plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) tenha sido lançado pelo MEC em 24 de abril de 2007, concomitantemente à promulgação do Decreto 6.094, que dispõe sobre o Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, encontra-se em plena vigência, pois agregou ações que continuam a impactar todos os níveis, etapas e modalidades da educação no Brasil. Neste sentido a obra é relevante, apesar de ter sido publicada em 2009. Essa importância está no fato de que o PDE apresenta-se como apropriado para enfrentar a questão da qualidade do ensino. Essa é a temática norteadora do livro, o que torna a discussão atual, pois ainda em nossos dias a qualidade de ensino proposta pelo PDE encontra desafios.

os programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guia das Tecnologias Educacionais”, “Educacenso”. Além dessas, foram acrescentadas três novas ações: “Conteúdos Educacionais”, “Livre do Analfabetismo” e “PDE Escola”. As ações propostas pelo PDE abrigam, praticamente, os programas do MEC.

Já em relação à educação superior, o Plano apresenta cinco ações: “FIES-PROUNI”, “Pós-Doutorado”, “Professor Equivalente”, “Educação Superior”, “Programa Incluir” e, posteriormente, mais seis: “Programa de Apoio à Extensão Universitária”, “Prodocência”, “Nova Capes”, “Iniciação à Docência”, “Incentivo à Ciência” e “Formação da Saúde”.

Saviani explica que, além dos níveis escolares, as modalidades de ensino também foram contempladas. A Educação de Jovens e Adultos foi contemplada com o programa “Brasil Alfabetizado”, e a Educação Especial com as ações “Salas de Recursos Multifuncionais”, “Olhar Brasil” e “Programa de Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social”. A modalidade Educação Tecnológica e Formação Profissional também foi contemplada com três iniciativas: “Educação Profissional”, “Novos Concursos Públicos” e “Cidades-Polo”.

No segundo capítulo, intitulado “Justificação do PDE na visão do MEC: exposição e crítica”, é feita uma análise do livro “O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas”, lançado pelo MEC, em outubro de 2007. Verifica-se que a publicação está estruturada em três partes: 1. Razões e Princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação; 2. O Plano de Desenvolvimento da Educação como programa de ação; 3. O plano de Desenvolvimento da Educação como horizonte do debate sobre o sistema nacional de educação.

O referido livro defende uma visão sistêmica e anuncia as oposições indevidas tomadas pelo governo anterior, entre elas a prioridade dada à educação básica em detrimento à educação superior, e o foco dado ao ensino fundamental em detrimento à educação infantil e ensino médio. Considera que o descuido com as outras etapas da educação básica acabou por resultar o enfraquecimento do ensino fundamental, acrescentados, ainda, os efeitos deletérios entre o ensino médio e a educação profissional, entre a alfabetização e a educação de jovens e adultos e entre a educação regular e a educação especial. O autor comenta que a publicação do MEC, entende que o PDE, pela visão sistêmica que o caracteriza, vem colocar-se como antídoto a essas falsas oposições, procurando enfocar a educação em todo o território da nação, considerando, com o

mesmo cuidado e atenção, cada uma de suas partes, do bairro ao país em seu conjunto, dando efetividade ao princípio constitucional do “regime de colaboração”.

Sustentado em seis pilares I) visão sistêmica; II) territorialidade; III) desenvolvimento; IV) regime de colaboração; V) responsabilização e VI) mobilização social, o autor constata que a maior parte do livro se ocupa de apresentar as ações que constituem o PDE, apoiando-se no conceito de “visão sistêmica de educação”, que, por sua vez, se estende por todo o livro.

No terceiro capítulo: “Singularidade do PDE: um plano de educação ou um programa de metas?”, é observada a especificidade do PDE em confronto com os demais planos anteriores, em especial, com o Plano Nacional de Educação vigente na época.

Saviani questiona qual o sentido de um conjunto de 42 ações ser denominado de plano e confronta a estrutura do Plano Nacional de Educação (PNE) com a do PDE. Assim, constata que o segundo não constitui um plano, em sentido próprio. Nesse viés o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE, pois ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este.

O autor elenca alguns exemplos que ilustram a desarticulação entre o PNE e o PDE. Em relação à educação infantil, há apenas uma ação, a “Proinfância”, que prevê recursos federais, via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para financiar a construção, ampliação e melhoria das instalações escolares. As demais 26 metas estabelecidas pelo PNE não são mencionadas.

Em relação ao ensino fundamental, Saviani verifica que a meta 17 do PNE encontra-se diretamente contemplada no PDE, por meio da ação “Transporte Escolar”. As demais 29 metas fixadas pelo PNE para o ensino fundamental não são objetos de consideração por parte do PDE. A instituição da “Provinha Brasil” não estava prevista no PNE. O programa “Dinheiro Direto nas Escolas” que consiste num mecanismo de racionalização da gestão, não se relaciona diretamente com as metas, mas pode incidir na realização das mesmas pelo viés da eficiência e eficácia. O programa “Gosto de ler” não está ligado diretamente às metas do PNE, ainda que, ao efetivar a Olimpíada Brasileira da Língua Portuguesa, se propunha a incentivar o gosto pela leitura e escrita.

Já em relação ensino médio, esclarece que, das vinte metas definidas, o PDE contempla, com o programa “Biblioteca na Escola”, parcialmente, a meta 9 do PNE, que previa, ao final de

2005, que todas as escolas de nível médio deveriam estar equipadas com biblioteca. E, pelo programa “Inclusão Digital”, contempla a meta 10 do PNE, que previa, para o final de 2010, a instalação, em todas as escolas de nível médio, de equipamentos de informática, com a ação “Inclusão Digital”, o PDE propunha-se a equiparar todas as escolas já em 2007.

No que diz respeito à educação superior, o autor considera que ao fixar para as universidades federais a meta da duplicação de vagas até 2017, o PDE ficou aquém do PNE, que, na meta 1, se propôs a atingir, até 2010, um número total de vagas capaz de absorver 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. Em sua análise revela que as 33 metas relativas à educação superior que constam do PNE não foram diretamente levadas em conta pelo PDE.

E em relação às modalidades de ensino, as ações previstas pelo PDE relacionam-se com uma ou outra meta do PNE, sendo que a maioria delas não foram contempladas. Assim, o autor conclui que o PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE. E, como adotou o nome de “plano”, projeta a percepção de que se trata de um novo plano nacional de educação em substituição ao PNE aprovado pelo Congresso Nacional, em 9 de janeiro de 2001. Ele esclarece que para isso seria necessário que fosse aprovada uma nova lei que revogasse PNE em questão, substituindo-o por um novo plano que absorvesse as características do PDE, mas nada disso foi feito, pois o PDE foi lançado num momento em que o PNE se encontrava, oficialmente, em plena vigência.

Relembra, ainda, que o PNE foi aprovado no final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, sendo este responsável pelos nove vetos, os quais incidiram sobre os pontos referentes ao financiamento, o que levou Ivan Valente a afirmar que FHC vetou o que faria do PNE um plano.

Na ocasião o Partido dos Trabalhadores (PT) patrocinara a elaboração da denominada “proposta de plano nacional de educação da sociedade brasileira” produzida no âmbito dos Congressos Nacionais de Educação. Assim, reflexiona que foi o PT que encabeçou a apresentação do projeto do PNE da oposição, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998. Saviani pondera que, na época, existia a expectativa, que, ao alcançar o poder com a vitória de Lula nas eleições de 2002, a primeira medida a ser tomada seria a derrubada dos vetos do PNE, mas isso não foi feito, nem sequer foi feita a avaliação periódica do PNE, prevista na Lei que o criou, a fim de se corrigirem as deficiências e distorções. E no momento em que o PNE se

encontrava a menos de quatro anos do encerramento de seu prazo de vigência, anunciou-se o PDE, formulado à margem e independentemente do PNE.

No quarto capítulo, “O PDE e a qualidade da educação básica”, o autor faz um exame do PDE diante do problema da qualidade da educação básica. Para ele a identidade própria do PDE está dada pelo IDEB, tendo como atores coadjuvantes os programas “Provinha Brasil” e “Piso do Magistério”. Na tentativa de agir sobre o problema da qualidade do ensino ministrado nas escolas de educação básica o IDEB atendeu aos clamores da sociedade, em especial daquela parcela social com mais presença na mídia, em virtude de suas ligações com a área empresarial.

Fica claro que o empresariado, só mais recentemente, vem assumindo a bandeira da educação, em contraste com os educadores, que apresentam uma história de lutas bem mais longa. Ao ascender ao poder federal, o PT realizou um movimento de aproximação com o empresariado, ocorrendo certo distanciamento de suas bases originárias. Na mesma direção o MEC, ao formular o PDE, optou por fazer a interlocução com a referida parcela da sociedade e não com os movimentos dos educadores. Nesse contexto, o PDE assumiu plenamente, a agenda do Compromisso Todos pela Educação, movimento lançado em 6 de setembro de 2006, no Museu do Ipiranga, em São Paulo.

Embora apresentado como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, o autor entende que esse movimento foi constituído como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo pão de Açúcar, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerda, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar-DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça-Parte Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

No quinto capítulo, “As bases da sustentação do PDE”, verifica-se o grau em que o PDE está apto a assegurar a qualidade da educação básica. Aponta, o autor, que a infraestrutura de sustentação do PDE se assenta em dois pilares, o técnico e o financeiro. Do ponto de vista técnico, o PDE apoia-se em dados estatísticos referentes ao funcionamento das redes escolares de educação básica e em instrumentos de avaliação construídos a partir de indicadores do aproveitamento dos alunos e expressos nas provas aplicadas regularmente sob coordenação do INEP, os quais deram origem ao IDEB, caracterizando-se como o recurso técnico por excelência para monitorar a implementação do PDE, definir e redefinir as metas, orientar e reorientar as

ações programadas e avaliar os resultados, etapa por etapa, durante o período de operação do plano. Do ponto de vista financeiro, os recursos básicos com que conta o PDE são aqueles constitutivos do FUNDEB, aos quais o MEC se propôs a adicionar, em 2007, um bilhão de reais visando atender, prioritariamente, os mil municípios com os mais baixos níveis de qualidade aferidos por meio do IDEB.

Além dos dois pilares citados, que o terceiro pilar de sustentação do PDE é o magistério. Aclara que para ter êxito, o PDE não depende apenas da base infra estrutural, pois para ser posto em operação ele vai depender, fundamentalmente, dos recursos humanos, em especial dos professores. Afirma que os dois requisitos fundamentais que devem ser preenchidos são as condições de trabalho e de salário, e a formação.

À guisa de conclusão, o autor avalia como positiva a iniciativa do MEC de capitalizar a receptividade da opinião pública à questão da qualidade do ensino, por meio da mídia, exemplificada pelo movimento Compromisso Todos pela Educação. Entretanto, alerta para a necessidade de cautela de forma a ultrapassar a visão ingênua de acreditar nas boas intenções das elites econômicas e políticas brasileiras. Demonstra que não deixa de ser positivo que um grupo de empresários defenda a necessidade de ampliação dos recursos investidos na educação, ao que consta, eles foram levados a essa posição em decorrência do desafio lançado pelo ministro da Educação, ou seja, de incluir na pauta o aumento de recursos para a educação, pois ao criticar os gastos públicos, propor o enxugamento das contas governamentais, exigir a redução do tamanho do estado, o empresariado vinha inviabilizando qualquer possibilidade de ampliação dos investimentos públicos em educação.

Saviani situa que em resposta a esse desafio foi proposto o movimento Compromisso Todos pela Educação, que fixou, na meta de número 5, a necessidade de ampliação do percentual do PIB investido na educação básica. Em contrapartida, esses mesmos empresários demonstraram-se resistentes ao financiamento público da educação superior, incentivando, dessa forma, o domínio desse nível de ensino pela iniciativa privada, e, admitida a hipótese de que parcela desse ensino seja mantida sob responsabilidade do estado, com a gratuidade abolida. Diante desse contexto, o autor alerta que a formação de professores é, e deve ser, cada vez mais, atribuição da educação superior e sem o investimento adequado a busca de melhoria da qualidade da educação básica terá dificuldades de chegar a resultados significativos.

Atenta para a visão dos empresários em considerar a educação uma questão de boa vontade e de filantropia, que seria resolvida pelo voluntariado e, ainda, para as tentativas de ajuste dos processos formativos às demandas de mão de obra e aos perfis de consumidores postos pelas próprias empresas. Dessa forma, a lógica da proposta do Compromisso Todos pela Educação tem como base a “pedagogia dos resultados”, ao governo cabe aplicar os instrumentos de avaliação dos produtos de maneira a forçar que o processo se ajuste às exigências postas pela demanda das empresas.

Essa lógica é pautada pelos mecanismos das chamadas “pedagogia das competências” e da “qualidade total”. Ao aproximar a organização das escolas ao funcionamento das empresas, esses mecanismos trazem a ideia de que aqueles que ensinam são prestadores de serviço e os que aprendem são clientes, isto é, a educação é um produto que pode ser produzido com qualidade variável. Desnuda a lógica defendida pelo movimento dos empresários fiadores do Compromisso todos pela Educação ao analisar a proposta da qualidade total. Com efeito o verdadeiro cliente das escolas é a empresa e a sociedade, e os alunos são os produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes. E, para isso, engaja na tarefa todos os participantes do processo, propondo a melhoria contínua das formas de organização, seus procedimentos e seus produtos.

Por fim, o autor sugere ao MEC um caminho distinto para superar as limitações do PDE, de maneira que a linha mestra do PDE seja uma medida de impacto que permita imediatamente mudar a situação das escolas e levantar o ânimo dos professores e ratifica sua proposição feita para o PNE, em 1997, ou seja, que se dobrasse o percentual do PIB investido em educação, passando de cerca de 4% para 8%. Posto isso, a educação seria tratada com seriedade e o discurso seria condizente com a prática.

A seção dos anexos apresenta-se composta por sete itens, os quais, segundo o autor, obedecem à ordem de importância relativamente às características próprias do PDE, em suma os dispositivos legais a seguir:

- Decreto N. 6.094, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica.

- Lei N. 11.738, de 16 de julho de 2008, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.
- Mensagem de vetos à Lei N. 11.738, de 16 de julho de 2008.
- Decreto N. 6.093, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando à universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências.
- Decreto N. 6.095, de 24 de abril de 2007, que estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica.
- Decreto N. 6.096, de 24 de abril de 2007 que institui o Programa de Apoio e Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.
- Lei N. 11.788, de 25 de setembro de 2008 que dispõe sobre o estágio de estudantes; altera a redação do art. 428 da Consolidação da Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo - Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga as leis ns. 6.494, de 7 de dezembro de 1977, e 8.859, de 23 de março de 1994, o parágrafo único do art. 82 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e o art. 6º da Medida Provisória n. 2.164-41, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Edmara Aparecida Parra Melati  
Uniso | Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Educação  
Sorocaba | SP | Brasil. Contato: edmara.sedu@hotmail.com  
ORCID 0000-0003-3478-2138