

# METAS DE QUALIDADE E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE: ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE SENTIDO EM UM DECRETO PRESIDENCIAL

## *QUALITY TARGETS AND DETERIORATION OF TEACHER'S WORK: ANALYSE OF MEANING PRODUCTION IN A PRESIDENTIAL DECREE*

Bruno Deusdará

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

### RESUMO

Considerando as críticas e as queixas ao distanciamento das políticas públicas e o cotidiano escolar, problematizo a produção / circulação de expectativas sobre o trabalho do professor. O foco recai sobre as metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). A esse respeito, pergunto: que imagem discursiva é possível depreender das tarefas atribuídas ao professor nas metas e as estratégias de poder instauradas pelo PDE? Como quadro teórico, recorremos à noção de prática discursiva (MAINGUENEAU, 1997), segundo a qual a produção de textos é simultânea à produção de uma comunidade de sustentação desses textos.

**Palavras-Chave:** análise do discurso; prática discursiva; trabalho docente; Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE.

### ABSTRACT

Considering the criticisms and complaints about the gap between public policy and formal educational, we discuss the production / circulation of expectations about teacher's work. We focus on the goals of the Plan for Educational Development (PED). We ask ourselves: which discursive image can be inferred from the tasks assigned to the teacher in the goals and strategies of power introduced by the PED? The theoretical perspective is based on the concept of discursive practice (MAINGUENEAU, 1997), which implies texts generation simultaneously with the production of a discursive community.

**Keywords:** Discourse analysis; discursive practice; teacher's work; Plan for Educational Development.

## INTRODUÇÃO

Dado o considerável impacto midiático ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), bem como às diversas referências à mobilização por “qualidade”, protagonizadas por diferentes atores sociais, tem-se a produção de um aparente consenso em torno dos sentidos atribuídos à qualidade no campo da Educação. Neste artigo, problematizo a produção de sentido sobre o trabalho docente por meio da análise discursiva do decreto nº 6.094, de 27 de abril de 2007 que dá corpo (juntamente com outros quatro decretos – todos editados no mesmo dia), ao PDE.

O aparente consenso construído em torno do PDE não deixa de impulsionar questionamentos acerca do quadro atual de lutas na educação: embora tratando de aspectos distintos e chegando a propor soluções contraditórias, estariam todos esses textos tematizando um único e mesmo “assunto”? Que vínculos haveria entre os eventos que ganham estatuto de “assunto” e os textos nos quais são abordados? Viriam esses textos apenas contar o que acontece fora deles e independente de sua circulação?

Com efeito, a análise pretendida aqui põe o foco sobre o trabalho do professor a partir das práticas de linguagem que viriam instituir uma intensa produção / circulação de textos em torno das lutas pela qualidade na educação, qual seja o decreto presidencial que estabelece metas do PDE.

A esse respeito, é preciso ainda acrescentar que os questionamentos anteriormente apresentados indicam o tipo de abordagem a ser adotado, a saber, perspectiva discursiva segundo a qual a relação entre os eventos e os enunciados que pretendem tematizá-los se caracteriza por uma dinâmica de engendramentos mútuos. O que se interroga aqui são as premissas, já há muito objeto de polêmicas no pensamento ocidental, que pretendem sustentar o caráter fortemente representacional das práticas de linguagem frente aos eventos tomados como seus referentes. Antes de distinguir existência prévia dos eventos e sua posterior abordagem em textos, situo-me entre os que ressaltam no vínculo entre textos e instituições que os geram uma dinâmica de engendramentos simultâneos.

Assim sendo, ao lado das análises acerca da produção de sentido sobre o trabalho docente, meu projeto, neste texto, reside ainda em evidenciar que o trabalho de análise com noções como as de *prática discursiva* (MAINGUENEAU, 1997) e de *gêneros do discurso* (BAKHTIN, 2000) podem

se constituir como contribuições importantes no sentido de afirmar uma dinâmica de coprodução entre o plano linguístico e o social.

### **1. Contextualização do Plano de Desenvolvimento da Educação: recuperando polêmicas em torno da precarização da escola pública**

A opção pelo referido decreto se justifica por argumentos que remetem tanto ao contexto sócio-histórico de sua emergência, quanto a aspectos linguístico-discursivos.

No que tange à contextualização sócio-histórica, cabe destacar que o PDE se refere ao conjunto de programas em execução pelo Ministério da Educação (MEC). Enumeramos a seguir os decretos e suas temáticas correspondentes:

- 1) *Decreto nº 6.093, de 27 de abril de 2007*: propõe “a reorganização do Programa Brasil Alfabetizado, visando a universalização da alfabetização de jovens e adultos de quinze anos ou mais, e dá outras providências”;
- 2) *Decreto nº 6.094, de 27 de abril de 2007*: Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação;
- 3) *Decreto nº 6.095, de 27 de abril de 2007*: “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”;
- 4) *Decreto nº 6.096, de 27 de abril de 2007*: “institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI”.

Dessa forma, o decreto nº 6.094, de 27 de abril de 2007 é apenas um dos quatro que compõem o PDE. Ressalto ainda a ampla divulgação favorável ao anúncio do PDE na grande imprensa e por meio de pronunciamentos diversos de concordância por parte de certas organizações dos movimentos sociais. A diversidade considerável de textos produzidos em torno do PDE acaba por configurar certo modo de difusão dos textos, propondo as leis, decretos e demais documentos oficiais como fonte e os textos de

mídia e pronunciamentos dos diversos atores sociais como comentadores dos anteriores. Esse modo de difusão dos textos torna-se então mais um elemento a ser levado em conta na opção pela análise discursiva do decreto. Ou seja, o decreto emerge como “fonte” dos sentidos que serão divulgados e circularão em outros espaços, a exemplo da mídia e do cotidiano escolar.

Outro aspecto de ordem histórica, que justificaria a opção pelo decreto em questão, reside em o estabelecimento do PDE não fazer qualquer referência ao Plano Nacional de Educação em vigência, sancionado no final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Com isso, frustraram-se as expectativas de revisão do PNE e derrubada dos vetos do então presidente.

A aposta do movimento social organizado na derrubada dos vetos e, com eles, na revisão do papel do Estado frente à Educação nacional não se confirmou no primeiro mandato do governo Lula, tal como constava em seu programa de governo intitulado “Uma escola do tamanho do Brasil”. Os contornos desse programa de governo se desenham a partir de linhas que compõem os discursos de esquerda, com caráter reivindicatório, fazendo ver ainda elementos da retórica neoliberal, tal como a ênfase na “avaliação de desempenho” e valorização do “mérito” dos profissionais:

A avaliação do desempenho profissional deve estar ligada às políticas nacionais de formação, de aperfeiçoamento, de atualização pedagógica e curricular. Deve estar voltada para a melhoria contínua do sistema, valorização profissional e retomada da auto-estima do corpo docente, sobretudo nas condições atuais do sistema público de ensino fundamental e médio (PALOCCI *et al*, 2002, p. 12)

Anuncia-se a avaliação de desempenho, dispositivo afeito à lógica neoliberalizante de estimulação e controle, como mecanismo atuando em favor da valorização profissional. Fala-se, em consonância com tal perspectiva, em “autoestima”.

A respeito do financiamento das instituições públicas de ensino superior, o referido programa de governo afirma em referência explícita aos vetos de FHC:

As propostas de ação do governo Lula para superar a grave situação educacional atual devem estarem (*sic*) em consonância com as reivindicações da sociedade civil organizada nos avanços políticas feitos no âmbito do Congresso Nacional quando da aprovação ao Plano Nacional de Educação (PNE)

Uma das ações prioritárias do governo Lula nessa direção será reexaminar os vetos do presidente Fernando Henrique ao PNE, criando as condições para que através do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB sejam elevados para o mínimo de 7% no período de dez anos (PALOCCI *et al*, 2002, p. 29).

Como o próprio programa de governo de Lula indicava, há polêmicas explícitas em torno do veto de FHC ao PNE. Tais polêmicas foram tratadas como manifestando duas visões distintas em relação ao papel do governo na promoção de políticas públicas para a Educação. A derrubada dos vetos tornou-se bandeira das lutas estratégicas contrárias à vitória implacável do neoliberalismo.

Considerando a produção / circulação de um conjunto bastante diversificado de textos em torno desse debate, é possível ver na emergência do PDE como política prioritária um silenciamento frente aos vetos. O papel do analista do discurso residiria exatamente em procurar restabelecer as polêmicas, evidenciando os contextos de aparecimento e circulação de tais textos.

## **2. A noção de prática discursiva em questão: “coengendramento” entre linguagem e mundo**

Até aqui, propus uma contextualização do decreto que institui o “Plano de Metas Compromisso “Todos pela Educação”, procurando destacar não apenas contornos de um horizonte sócio-histórico mais geral, mas também investindo em pistas que permitam recuperar pontos polêmicos presentes no próprio ato de enunciação do referido decreto, bem como o agenciamento que tal texto estabelece com outros textos.

Neste item, interessa-me sustentar que não apenas forças “exteriores” contribuem para a emergência de certos textos, como os próprios textos, em seu aparecimento e circulação, também colaboram com a produção de mundos. O problema a ser desenvolvido é o do “coengendramento” entre linguagem e mundo, considerando a análise dos efeitos de sentido discutidos a partir do decreto em questão.

Tal problema remete à obra de D. Maingueneau, segundo o qual a noção de prática discursiva indica que “(...) a instituição discursiva possui, de alguma forma, duas faces, uma que diz respeito ao social e a outra, à linguagem” (MAINGUENEAU, 1997, p. 55).

A respeito do debate que ora proponho, há iniciativas como as que tenho visto em certa abordagem da Psicologia Social que me servem de inspiração. Sem dúvida, a observação que segue me parece desafiadora:

Numa postura indiferente às novidades trazidas pelo pragmatismo contemporâneo, a linguagem é tratada nas pesquisas como conjunto de regras gerais ou como evento com pequena expressão empírica, e, assim, descaracterizada como fato, não pode se apresentar em relação de continuidade com o mundo dos fatos, lugar das transformações. A separação entre linguagem e vida elimina dos signos tanto a função de agente de mudanças quanto sua historicidade interna (TEDESCO, 2008, p. 43).

É bastante tentador considerar que a ênfase excessiva na organização das sentenças possa nos levar a uma dicotomia entre linguagem e vida. Ou seja, o destaque absoluto das expressões frente a seus contextos de uso nos conduz ao risco de apaziguar um potencial transformador dos atos de linguagem. Antes de apenas “reapresentar” o mundo através de suas estruturas, a linguagem parece inevitavelmente colaborar com a produção dos eventos que tematiza.

Se é verdade que a indicação de certa Psicologia Social, para me ater à citação de apenas um exemplo desse tipo de interesse aqui, soa como desafiadora, parece lícito apontar que, mesmo nos marcos da linguística, há abordagens viabilizando um trabalho de análise capaz de rever fronteiras

bem marcadas entre o linguístico e seu entorno.

Com efeito, tais contribuições podem ser atribuídas, entre outras, a uma Análise do Discurso de base enunciativa. Considera-se, dessa forma, que conceitos como o de *prática discursiva* (MAINGUENEAU, 1997) podem abrir caminhos semelhantes. Tal conceito emerge na obra de Dominique Maingueneau como tentativa de rever o modo como até então vinham sendo articuladas as noções de *formação discursiva* e *comunidade discursiva*.

Eis um comentário imprescindível concernente ao aparecimento e consolidação da noção de prática discursiva na obra do referido autor:

A partir de então, o que se revela efetivamente insuficiente é o conceito de formação discursiva, pelo fato de não conseguir dar conta das duas vertentes implícitas na atividade discursiva. Assim, a noção de formação discursiva estará referida tão-somente à face textual do discurso, sendo a outra face – sua face social – designada através do conceito de comunidade discursiva. Da formação discursiva à prática discursiva, portanto, um salto qualitativo na formulação teórica do autor: a inclusão da dimensão institucional, cuja produção se encontraria submetida às mesmas coerções que regulam os enunciados (ROCHA, 1997, p. 52).

Tal avanço identificado na obra de Maingueneau se justificaria, uma vez que “o conceito de prática discursiva se apresenta como indicativo de uma certa propriedade do discurso, que consistiria em remeter simultaneamente a essa dupla produção [de textos e de um complexo institucional]” (ROCHA, 1997, p. 51). Esse conceito servirá como eixo teórico do trabalho de análise que passo a apresentar nos itens que seguem.

### **3. Caracterização do decreto como gênero do discurso**

Na caracterização da enunciação do decreto a seguir, ao lado dos traços já destacados anteriormente acerca dos discursos, utilizo-me da noção de gêneros do discurso, tal qual se apresenta formulada por Bakhtin (2000) e desdobrada por Maingueneau (2001). Trata-se de considerá-la como noção operatória para o tipo de análise indicado no item anterior.

Como “tipos relativamente estáveis de enunciados” (BAKHTIN, 2000, p. 334), os gêneros do discurso oferecem os contornos a partir dos quais é possível enunciar sem que se tenha sempre que reinventar essas formas. Ao mesmo tempo, sua estabilidade é relativa, acentuando, de um lado, a circunscrição sócio-histórica dessas formas e, de outro, a provisoriedade a cada vez que tal gênero é atualizado, numa identidade em constante processo de refeitura.

Se pensarmos nos critérios propostos por Maingueneau (2001), seria preciso indicar os parceiros da interação verbal, sua finalidade reconhecida, sua ancoragem espaçotemporal, sua organização textual e seu suporte material.

Um decreto, em seu ritual jurídico previsto, possui um único enunciador autorizado – o Presidente da República –, que necessariamente se encontra em relação de superioridade hierárquica frente aos possíveis leitores do texto.

No entanto, não é suficiente que seja assinado pelo Presidente. Ele não poderia assinar o texto e guardá-lo na gaveta, simplesmente mostrá-lo a outras pessoas, apresentá-lo em forma manuscrita a uma coletiva de imprensa, ou ainda publicá-lo, com ampla divulgação, em seu *blog* pessoal. É preciso que o referido texto seja encaminhado para publicação no Diário Oficial da União (DOU). Dessa maneira, além de um enunciador autorizado, é parte do ritual de expedição de um decreto um contexto específico de circulação: o DOU.

Enunciador definido e contexto privilegiado de circulação, no entanto, não são as únicas duas condições para a existência jurídica de um decreto. O Presidente não pode dizer o que desejar através de um decreto. Há restrições de temas e assuntos a serem tratados, segundo a constituição federal.

O que atravessa essas diferentes dimensões que o texto vai assumindo é sua estabilidade conforme as prescrições para textos de lei. Um enunciador definido, um modo de circulação indispensável, certa restrição de temas.

No que tange à organização textual, destaca-se sua rigidez, evidenciando estar em consonância com os ritos e as prescrições da ordem constitucional vigente, fortalecendo traços como a “certeza” de realização daquilo que se promete através dele, desde que suas restrições sejam

cumpridas por todos e cada um. Do ponto de vista textual, a presença do selo da República, o cabeçalho com referência aos seguintes órgãos “Presidência da República”, “Casa Civil”, “Subchefia para Assuntos Jurídicos” demonstram o cumprimento do ritual e enquadramento na ordem jurídica estabelecida, o número e a data de publicação do decreto.

Abaixo desses elementos, há a ementa do texto que antecipa seu conteúdo:

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 (BRASIL, 2007).

Na seqüência da ementa, o enunciador do texto assume a terceira pessoa, apresentando-se através do sintagma “O Presidente da República”, seguido da referência aos Artigos da Constituição Federal que asseguram sua autoridade legal para a expedição de decretos, além de artigos da mesma Constituição e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, relacionados com a matéria tratada nesse texto. Em destaque, o verbo “decreta” anuncia que o que segue é o conteúdo do decreto.

O texto divide-se em quatro capítulos: “Do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, “Do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”, “Da Adesão ao Compromisso”, “Da Assistência Técnica e Financeira da União”. Apenas o quarto capítulo subdivide-se em duas seções: “Das Disposições Gerais” e “Do Plano de Ações Articuladas”.

O primeiro capítulo, “Do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, não obstante seja o mais extenso, comporta apenas dois artigos. No primeiro deles, define-se o Plano de Metas como 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” (BRASIL, 2007). No segundo artigo, apresentam-se vinte e oito “diretrizes” para a “participação da

União no Compromisso” através de “realização direta” ou de “incentivo” e “apoio à implementação” por Municípios, Distrito Federal e Estados e “seus respectivos sistemas de ensino”. Conforme argumentarei a seguir, o modo de apresentação dessas “diretrizes” me faz considerar insinuarem-se duas cenas que se instituem em concorrência, quais sejam a de um decreto e a de um acordo assumido entre as partes de maneira voluntária.

O segundo capítulo, “Do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica”, anuncia a aferição da qualidade da educação básica através do índice, apontando como instrumentos para essa verificação “dados sobre rendimento escolar” e de “desempenho dos alunos” extraídos do censo escolar, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Prova Brasil. Além de pretender aferir dados que objetivam a qualidade da educação, o IDEB apresenta-se também como forma de controle a partir da qual se poderia verificar “o cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao compromisso” (BRASIL, 2007).

O termo de adesão mencionado no parágrafo único do Artigo 3º será desdobrado nos quatro artigos que compõem o terceiro capítulo, “Da Adesão ao Compromisso”. Ao longo desses quatro artigos, apresenta-se a forma de participação no Plano de Metas: através do termo de adesão voluntária. O termo assumido por Municípios, Estados ou o Distrito Federal “implica a assunção da responsabilidade de promover a melhoria da qualidade da educação básica em sua esfera de competência” (BRASIL, 2007). Esses artigos tratam ainda da instituição do Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, ao qual cabe “colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados” (BRASIL, 2007). Está ainda no terceiro capítulo o controverso artigo 7º que aponta a possibilidade de participação, dentre outros atores, de setores empresariais.

O quarto capítulo, “Da Assistência Técnica e Financeira da União”, subdivide-se em duas seções. Na primeira delas, “Das Disposições Gerais”, trata do apoio “suplementar” e “voluntário” da União, orientado pela adesão ou não dos entes federativos ao compromisso e levado a cabo através de “assistência técnica ou financeira”. Na segunda seção, define-se o “Plano de Ações Articuladas” como “conjunto articulado de ações, apoiado técnica

ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007).

De modo mais sintético, direi que, para expedir um decreto, é necessário que aquele que o faz tenha autoridade para tal, estabelecendo assim relação hierárquica com o destinatário. Um exercício assimétrico de relações de poder é o que pressupõe o decreto. Um decreto prevê “tomada de consciência”, “cumprimento dos preceitos legais”.

No entanto, estamos diante de um decreto cujo objetivo é a “mobilização social”. Nele, fixam-se metas a serem cumpridas a partir de parceria entre o governo federal e os entes federativos. Dessa forma, ao lado da cena de um decreto, na qual a alguém é conferida a prerrogativa legal de sua enunciação e aos demais se espera o cumprimento do que vem estabelecido, parece anunciar-se um compromisso.

No que concerne a um compromisso, não se prevê o mesmo grau de assimetria, isto é, a superioridade hierárquica de uma parte sobre a outra não é condição para o estabelecimento de um “pacto”. Mesmo que realizado entre interlocutores pertencentes a posição hierárquica distinta, em um “pacto”, ou em um “acordo” o que está em evidência é a vontade de participar dele.

Considerando as tensões que emergem dessa descrição do decreto como gênero do discurso, passarei, no próximo item, à análise de seu artigo 2º, no qual as metas do “Compromisso Todos pela Educação” são apresentadas.

#### **4. O Decreto 6.094 como Plano de Metas: a produção de imagens discursivas do trabalho docente em análise**

Neste item, privilegio a análise do artigo 2º do referido Decreto presidencial, considerando a importância das metas para o conjunto das propostas. Ressalto ainda que a análise das metas pode contribuir com a questão teórica que se pretende desenvolver no presente artigo: ao apresentar as metas para a educação pública, é inevitável que tal enunciação construa sentido a respeito daquilo de que trata, simultaneamente à configuração de certo lugar a partir do qual é possível enunciar sobre tal tema.

Nas análises que seguem, parto de uma divisão das metas constantes

no referido artigo, com o intuito de fazer ver que qualidade de ações seriam concebidas como de “realização direta” do poder público e que outras seriam apenas “incentivadas” pelo mesmo, cuja efetividade dependeria da participação de diferentes atores sociais, entre eles os profissionais. Tal proposta se deve ao fato de, no Artigo 2º, ao anunciar as “diretrizes” do Plano de Metas, falar-se em “realização direta”, “incentivo” e “apoio” a sua implementação.

Minha suspeita é a de que a implementação de um Plano de Metas acaba por colaborar com uma espécie de “desobrigação” por parte dos governos em assegurar o exercício do direito à educação de qualidade. Fundamentalmente, tal desobrigação se daria a ver a partir deste decreto na tensão entre a cena da “imposição” e a da “adesão voluntária”. Teríamos assim a concorrência entre aspectos da ordem republicana com contornos de uma política de esquerda, na tradição de uma democracia participativa. Espera-se a participação de todos de acordo com os parâmetros definidos pelo Estado de regulação dos diferentes interesses.

Ao proceder à divisão das metas tal como apresentado acima, observei que se faz referência a diversas atividades atribuídas aos professores, anunciadas como dadas, cujo foco se dirige não às condições de realização do trabalho, mas aos comportamentos de cada um dos profissionais, colaborando com leituras individualizantes da qualidade na Educação.

Um levantamento inicial das metas me levou a propor sua divisão em três grupos, considerando os termos propostos pelo próprio decreto: no primeiro grupo, constam as metas de “realização direta” do poder público. No segundo, estão as metas que podem pressupor não só uma ação de governos, mas também, tal como são apresentadas, dirigir-se aos profissionais e demais atores sociais, seriam assim metas de “realização direta” ou fruto de “incentivo e apoio” apenas. No terceiro grupo, listam-se as metas somente incentivadas pelos governos, já que seriam parte de uma ação atribuída apenas dos profissionais da educação.

A partir dessa caracterização dos grupos, as vinte e oito diretrizes do documento ficaram distribuídas da seguinte forma: no primeiro grupo, foram listadas onze metas, no segundo, constam dezesseis metas e, no terceiro, apenas uma.

Como critério de distribuição das metas entre os grupos, destaco a

ação verbal – associada ao complemento verbal, quando necessário – que abre cada uma das metas e procedo a uma atribuição de possíveis agentes para essas ações.

A título de ilustração, apresentam-se algumas das metas de cada um dos grupos. Começemos pelo primeiro grupo:

**XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos**

**XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários** para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho (BRASIL, 2007)

Não é difícil reconhecer ações como “manter programa de alfabetização de jovens e adultos” e “implantar plano de carreira, cargos e salários” como tipicamente de iniciativa governamental.

Já “**matricular o aluno** na escola mais próxima de sua residência” e “**valorizar o mérito do trabalhador da educação**” são ações que, à primeira vista, poderiam ter mais de um agente. Considero, no entanto, que tal qualidade de ações poderia ser assegurada apenas por intervenção governamental. Ou seja, para matricular um aluno é preciso que haja certo procedimento, autorização de vagas, entre outros aspectos que necessitam de iniciativa governamental.

Alguém poderia também afirmar que “valorizar o mérito do trabalhador da educação” indica ação levada a cabo não apenas por instâncias governamentais. Seria preciso considerar, para isso, “valorizar” como remetendo a “reconhecer”. Entretanto, nos termos do documento, “valorizar” aqui é mais próximo de “instituir programa de valorização” tal qual tem sido a tônica de governos estaduais e municipais. Considerações dessa ordem me levaram a agrupar essa meta entre as do primeiro grupo:

**VI – matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência**

**XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação**, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional (BRASIL, 2007)

Abaixo segue o quadro que organiza as onze metas cuja realização se pode atribuir restritamente aos entes federativos participantes do Compromisso:

Tabela 1 – Lista de metas atribuídas apenas aos entes federativos

<p>VI – matricular o aluno na escola mais próxima da sua residência;</p> <p>IX - garantir o acesso e permanência das pessoas com necessidades educacionais especiais nas classes comuns do ensino regular, fortalecendo a inclusão educacional nas escolas públicas;</p> <p>XI - manter programa de alfabetização de jovens e adultos;</p> <p>XII - instituir programa próprio ou em regime de colaboração para formação inicial e continuada de profissionais da educação;</p> <p>XIII - implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação do desempenho;</p> <p>XIV - valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional;</p> <p>XV - dar consequência ao período probatório, tornando o professor efetivo estável após avaliação, de preferência externa ao sistema educacional local;</p> <p>XVIII - fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola;</p> <p>XXI - zelar pela transparência da gestão pública na área da educação, garantindo o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social;</p> <p>XXIII - elaborar plano de educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes;</p> <p>XXVIII - organizar um comitê local do Compromisso, com representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, encarregado da mobilização da sociedade e do acompanhamento das metas de evolução do IDEB.</p>
--

Quanto ao segundo grupo de metas, que apresenta as “diretrizes” cuja realização poderia ser atribuída diretamente aos entes federativos ou contar com a participação de demais atores sociais, reúnem-se ações designadas de tal modo que fazem ver uma atuação que não seja restrita a iniciativas governamentais.

A esse respeito, pode-se afirmar que esse grupo abrange desde metas que remetem a ações ditas “gerais”, que poderiam exigir apenas uma predisposição para sua realização, até ações mais “pontuais” ou “específicas”, que parecem vir acompanhadas de certos procedimentos previstos para sua realização.

Entre as metas mais “gerais”, estão as seguintes: “estabelecer como foco a aprendizagem”, “valorizar a formação ética, artística e a educação física”, “promover a educação infantil”, “promover a gestão participativa”. Não há indicações específicas sobre as estratégias de realização de cada uma das metas. Como “promover a gestão participativa”? Como assegurar que membros da comunidade escolar estejam presentes? Quanto à participação dos profissionais, trata-se de horas de trabalho ou se espera uma participação “espontânea”, sem que haja a devida remuneração?

No que tange às ações “pontuais” ou “específicas”, seguem algumas delas: “acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente”, “combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial”.

Em contraposição ao que vimos anteriormente, nesse outro conjunto de ações, fixam-se os procedimentos previstos para a realização das referidas ações. O “acompanhamento individual dos alunos” não pode ser feito apenas através de conversas, observações, é preciso haver o registro da frequência e do “desempenho” em avaliações, cobrando-se ainda periodicidade. Afirma-se também que o “combate à repetência” deve-se dar através de certas “práticas”, silenciando outras tantas estratégias possíveis.

Segue o quadro com as dezesseis ações em cuja consecução estariam implicados tanto os governos como demais atores sociais, entre eles os profissionais de educação:

Tabela 2 – Lista de metas atribuídas a mais de um agente

- I estabelecer como foco a aprendizagem, apontando resultados concretos a atingir;
- III acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante registro da sua frequência e do seu desempenho em avaliações, que devem ser realizadas periodicamente;
- IV combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
- V combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação;
- VII ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular;
- VIII valorizar a formação ética, artística e a educação física;
- X promover a educação infantil;
- XVI envolver todos os professores na discussão e elaboração do projeto político pedagógico, respeitadas as especificidades de cada escola;
- XVII incorporar ao núcleo gestor da escola coordenadores pedagógicos que acompanhem as dificuldades enfrentadas pelo professor;
- XIX divulgar na escola e na comunidade os dados relativos à área da educação, com ênfase no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica IDEB, referido no art. 3º;
- XX acompanhar e avaliar, com participação da comunidade e do Conselho de Educação, as políticas públicas na área de educação e garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas, preservando a memória daquelas realizadas;
- XXII promover a gestão participativa na rede de ensino;
- XXIV integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;
- XXV fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso;
- XXVI transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;
- XXVII firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infra estrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas

No levantamento feito, deparei com a apresentação de uma meta que não parece ser possível enquadrar em nenhum dos dois grupos: “alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico”. Tal impossibilidade se deve ao fato de, a meu ver, não caber atribuir a ação de “alfabetizar” a um agente governamental.

A ele se pode atribuir sim a garantia das condições para “alfabetizar”.

A opção por abrir uma nova categoria para incluir uma única meta poderia ser questionada, sustentando ter havido equívoco de redação simplesmente. Tal argumento não pareceria suficiente, já que o item em questão é apenas mais uma pista de uma cena dupla em que o decreto investe: imposição x convocação.

Tabela 3 – Lista de metas de apoio/incentivo atribuídas apenas aos entes federativos

II - alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade, aferindo os resultados por exame periódico específico
---

Com o objetivo de permitir uma contraposição das metas agrupadas anteriormente, segue um quadro-síntese:

Tabela 4 – Quadro-síntese das ações e respectivos agentes

Governos	Governos e demais atores	Professores apenas
“matricular” “garantir o acesso e permanência” “manter programa de alfabetização de jovens e adultos” “instituir programa para formação” “implantar plano de carreira, cargos e salários” “valorizar o mérito” “dar consequência ao período probatório” “fixar regras claras” “zelar pela transparência” “elaborar plano de educação” “instalar Conselho de Educação”	“estabelecer como foco a aprendizagem” “acompanhar cada aluno” “combater a repetência” “combater a evasão” “ampliar as possibilidades” “valorizar a formação ética, artística e a educação física” “promover a educação infantil” “envolver todos” “incorporar ao núcleo gestor” “divulgar dados” “acompanhar” “avaliar as políticas públicas na área de educação” “garantir condições, sobretudo institucionais, de continuidade das ações efetivas”	“alfabetizar as crianças até, no máximo, os oito anos de idade”

<p>“organizar um comitê local do Compromisso”</p>	<p>“promover a gestão participativa”</p> <p>“integrar os programas da área da educação com os de outras áreas”</p> <p>“fomentar e apoiar os conselhos escolares”</p> <p>“transformar a escola num espaço comunitário”</p> <p>“manter ou recuperar”</p> <p>“firmar parcerias externas”</p>
---	---

Diante da sistematização acima, parece ser possível tecer observações bastante importantes para a análise do decreto em questão. A presença de metas é elemento conhecido de certos textos. É comum que os Planos Nacionais de Educação mais recentes ofereçam metas para a atuação governamental. No entanto, tais metas vêm acompanhadas de estratégias para a sua consecução.

Dessa forma, parece interessante que uma primeira observação acerca do decreto em questão se dirija exatamente a esse aparente silenciamento acerca das estratégias a serem adotadas para o seu cumprimento. O que se espera de cada um? Sobre que atividades recaem os dispositivos de regulação e controle?

Ao lado dessas discussões suscitadas pelo decreto, tomando-o como um dispositivo comunicacional cuja emergência se dá ativando um deslocamento entre duas cenas, divido com o leitor uma inquietação: esse agrupamento das metas me permitiu interrogar certas atividades que aparecem como dadas.

Retomemos uma das metas já discutidas anteriormente:

III acompanhar cada aluno da rede individualmente, mediante **registro da sua frequência e do seu desempenho** em **avaliações**, que devem ser realizadas periodicamente (BRASIL, 2007).

Perceba o leitor que “acompanhar cada aluno individualmente” é a ação indicada pela meta. Entretanto, só é possível proceder ao acompanhamento proposto se houver um “registro da sua [de cada aluno da rede] frequência” e “do seu [de cada aluno da rede] desempenho em avaliações”. Dessa forma, o referido acompanhamento implica certa segmentação do trabalho de formação que se configuraria da seguinte forma: cabe ao professor *registrar a frequência do aluno, avaliar seu desempenho*; cabe ao aluno *frequentar e apresentar desempenho* em avaliações.

Sigo com a inquietação:

IV combater a **repetência**, dadas as especificidades de cada rede, pela **adoção de práticas** como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial (BRASIL, 2007).

Na meta IV, dá-se visibilidade ao aluno que *repete* e ao combate à retenção dos alunos através de se *adotarem práticas como aula de reforço no contraturno*.

Já na meta V, além do combate à evasão, colocam-se em evidência as seguintes ações: o educando evade, o profissional acompanha individualmente, os educandos não frequentam e têm suas razões para tal:

V combater a **evasão** pelo **acompanhamento individual** das razões da **não frequência do educando** e sua superação (BRASIL, 2007).

Ao propor a ampliação de possibilidades, a meta VII relaciona tal ampliação com as seguintes atitudes: os educandos permanecerem mais tempo na escola e as unidades se responsabilizarem por eles nesse período, que ultrapassa a jornada regular:

VII ampliar as possibilidades de **permanência do educando** sob **responsabilidade da escola** para além da jornada regular (BRASIL, 2007).

As metas XII, XIII, XIV e XV tratam de questões profissionais relativas aos educadores. Vejamos o que diz uma dessas metas:

XIV valorizar o **mérito do trabalhador da educação**, representado pelo **desempenho eficiente** no trabalho, **dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional** (BRASIL, 2007).

Nela, uma política de valorização implica certo conjunto de expectativas sobre a atividade do professor: cabe ao professor *desempenhar-se com eficiência, ser dedicado, assíduo, pontual, responsável, realizar projetos e trabalhos especializados, realizar cursos de atualização, desenvolver-se profissionalmente.*

Tabela 5 – Relação de atividades de trabalho atribuídas a cada um dos atores

Atores	Ações atribuídas
<b>Professor</b>	Registrar frequência dos alunos Avaliar o desempenho dos alunos Adotar práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial Acompanhar individualmente as razões da não frequência do educando Obter desempenho em avaliação Obter desempenho eficiente no trabalho Dedicar-se Ser assíduo Ser pontual Ser responsável Realizar projetos e trabalhos especializados Realizar cursos de atualização Desenvolver-se profissionalmente Discutir e elaborar projeto político-pedagógico Enfrentar dificuldades

<b>Aluno</b>	Repetir Evadir Não frequentar Permanecer na escola além da jornada regular [Pessoa com necessidades educacionais especiais] ter acesso às classes comuns no ensino regular [Pessoa com necessidades educacionais especiais] permanecer nas classes comuns no ensino regular
<b>Diretor/ Núcleo gestor</b>	Obter desempenho Acompanhar as dificuldades enfrentadas pelo professor
<b>Secretaria de Educação</b>	Adotar práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial Avaliar o desempenho dos profissionais Garantir condições de continuidade efetiva de ações realizadas Garantir o funcionamento efetivo, autônomo e articulado dos conselhos de controle social
<b>Comunidade</b>	Zelar pela manutenção da escola Monitorar as ações e consecução das metas do compromisso Participar da avaliação de políticas públicas na área da Educação

O quadro acima dá acesso a uma questão frequente nos debates acerca do trabalho docente: há um conjunto bastante diversificado de atividades que recaem sobre o professor, exigindo de cada um “boa vontade” e “iniciativa” para se cumprirem as metas fixadas.

Que aspectos do trabalho do professor ganham destaque nesse conjunto de atividades? Considerando a heterogeneidade das atividades atribuídas ao professor, vou propor, para melhor visualizar os resultados encontrados, um agrupamento dessas tarefas em três tipos distintos: 1) atividades de controle dos fluxos de alunos e de conhecimento; 2) atividades sobre sua própria conduta / práticas de si; 3) atividades de investimento na ampliação de fluxos e de qualidades.

No primeiro grupo de atividades, estariam as seguintes: “registrar frequência dos alunos”; “avaliar o desempenho dos alunos”; “adotar práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial”; “acompanhar individualmente as razões da não frequência do educando”.

Já no segundo grupo, constariam: “obter desempenho em avaliação”; “obter desempenho eficiente no trabalho”; “dedicar-se”; “ser assíduo”; “ser pontual”; “ser responsável”; “realizar projetos e trabalhos especializados”; “realizar cursos de atualização”; “desenvolver-se profissionalmente”; “enfrentar dificuldades”.

No terceiro grupo, estariam incluídas as seguintes ações: “realizar projetos e trabalhos especializados”, “realizar cursos de atualização”, “desenvolver-se profissionalmente”, “discutir e elaborar projeto político-pedagógico”, “enfrentar dificuldades”.

As atividades acima agrupadas indicam ações comuns ao trabalho de formação, sobre as quais incidem as metas. Age-se sobre o professor tendo como alvo prioritário seu “comportamento”. Alguns traços que se destacam remetem a “dedicação”, “empenho”, “envolvimento”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chego ao final deste artigo com uma dupla missão: de um lado, sistematizar as discussões acerca do trabalho do professor e, de outro, recuperar a discussão teórica proposta em torno do vínculo entre a produção / difusão de textos e a configuração de mundos e relacioná-la aos resultados alcançados.

No que tange à sistematização acerca das metas, um primeiro aspecto analisado refere-se à sua distribuição, apontando certo modo de conceber as ações de mobilização que parecem equilibrar a “realização direta” com o “incentivo e o apoio”. Genericamente apresentadas, sem definição de estratégias de implementação e investimento por parte dos governos das três esferas, as ações atribuídas como de realização direta ainda são designadas através de verbos com traços semânticos que apontam para “iniciativa” em que se ressaltam aspectos burocráticos – “garantir”, “manter”, “instituir”, “implantar”, “elaborar” – e para “regulação” – “matricular”, “fixar”, “instalar”, “zelar”, “organizar” – pretendendo definir referenciais para os fluxos de pessoas, saberes, documentos. Já nas ações de colaboração, prevalecem traços como os presentes em “acompanhamento” e “integração”.

No segundo momento de análise, evidenciou-se que as ações esperadas do professor tratam de um trabalho minucioso tal como

“registrar frequência”. Falam de um envolvimento profissional e pessoal, para o qual não há muitos detalhes. Cada um pode fazer a seu modo, desenvolver suas próprias estratégias para atingir as metas. Atribui-se a cada um o que é comum. Quais práticas adotar para “estudos de recuperação”? Como apontar o que é necessário para cada turma? Em que momento tais estratégias serão planejadas?

Posso dizer que as metas põem o foco no resultado. Elas esquadrinham o cotidiano, delimitam as atividades dos professores, transformam os resultados em dados e esses dados passam a subsidiar o financiamento da escola e premiações aos professores. Entretanto, ao pôr o foco nas ações sobre as quais incidem as metas, vemos que tais considerações não seriam suficientes. É preciso dizer mais. É necessário mostrar como as metas contribuem com certo traçado de perfil do professor. Como foram feitos os levantamentos sobre os “problemas” em torno dos quais as metas agiriam? São especialistas internacionais falando do trabalho de formação? De que instrumentos dispõem para identificar e propor estratégias? A que interesse respondem?

Tais observações mostrariam que o Plano de Metas se propõe a regular, a normalizar e, sobretudo, estimular condutas. O que não se enquadra nas normativas, nas previsões deve ser destacado, exige ações de recuperação, envolvimento do professor, novas tarefas, outros horários.

Desse modo, a proposta de metas para a “qualidade” da educação brasileira não se institui sem delinear certos traços do que se pressupõe necessário mudar. Constrói-se, através do decreto em análise, uma “mobilização social” para qualidade na educação, cujo principal ator é o professor. As políticas salariais fundadas na meritocracia, os programas de recuperação, as provas de avaliação do rendimento dos alunos são alguns dos dispositivos de controle que fazem “ver” o engajamento individual. As redes de ensino compõem-se de unidades escolares. O rendimento de cada uma delas é verificado, divulgado, novas metas se estabelecem, mais engajamento é solicitado. O cumprimento do esperado é recompensado com bônus, tais como o 14º salário.

O que surge aqui é um certo modo de fazer operar nas políticas públicas que se apropriam do dispositivo do “exame”:

O exame combina as técnicas da hierarquia e as da sanção que normaliza. É um controle normalizante, uma vigilância que permite qualificar, classificar e punir. Estabelece sobre os indivíduos uma visibilidade através da qual eles são diferenciados e sancionados (FOUCAULT, 2005).

Um plano de metas instaura-se por estimulação. Diz-se aos professores “cumpram as metas e lhes daremos recompensas”. Dirige-se a uma categoria cujas faixas salariais estão há muito congeladas, uma categoria que tem parte de sua rotina de trabalho desqualificada como tal, e se oferecem alterações em seus salários, em troca do cumprimento de um plano de metas.

O tratamento conferido às análises, que vimos realizando nestas conclusões, pretende exatamente evidenciar a impossibilidade de sustentar fronteiras nítidas entre os eventos e as práticas de linguagem. O aparecimento de um plano de metas propõe uma reconfiguração do vínculo entre governo e os trabalhadores. O documento não apenas tematiza algo que se pressupõe prévio a ele, mas, ao fazê-lo, insere-se em um conjunto de iniciativas, recortando a paisagem institucional escolar, conferindo lugares diversificados a cada um dos atores sociais.

A emergência de um decreto em que constam apenas metas, sem qualquer tipo de estratégia de implementação, funciona como silenciamento do processo de construção da demanda. Retira-se do profissional a condição de tomada da palavra sobre seu trabalho, sem que sejam emitidos enunciados de interdição. Oferece-se a consultoria de especialistas. O que possa surgir no cotidiano como impasse tem de ser mensurável, quantificável, contabilizado para constar como resultados atingidos.

Toda essa produção de uma paisagem escolar que se vai configurando não mais como fábrica, mas como empresa se constitui também através dos textos. Não só o decreto que os institui, mas também as provas a partir das quais índices serão extraídos são textos. São textos as notícias de jornal que divulgam os resultados, as conversas na sala de professores entre os que vão aplicar essas provas e os que optam pelo boicote, de tal forma que as práticas de linguagem vão colaborando com a produção de certa qualidade de relações institucionais, configurando modos de agir, ser e pensar no mundo.

## REFERÊNCIAS

BAKHTIN, M. *Estética da Criação Verbal*. Trad. de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRASIL. Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 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: 31 jul. 2009.

MAINGUENEAU, D. *Doze conceitos em Análise do Discurso*. Org. de Sírio Possenti e Cecília Souza-e-Silva. São Paulo: Parábola, 2010.

\_\_\_\_\_. *Análise de textos de comunicação*. Trad. de Cecília P. de Souza-e-Silva, Décio Rocha. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. *Novas Tendências em Análise do Discurso*. Trad. de Freda Indursky. Campinas: Pontes; Ed. Unicamp, 1997.

PALLOCCI, A. et al. *Caderno temático do programa de governo: uma escola do tamanho do Brasil*. São Paulo, 2002. Disponível em <http://www.fpabramo.org.br/uploads/umaescoladotamanhodobrasil.pdf>. Acesso em: 20/01/2011.

ROCHA, D. “Representação e intervenção: produção de subjetividade na linguagem”. *Gragoatá (UFF)*, v. 21, 2006a, p. 355-372.

\_\_\_\_\_. *Produção de subjetividade: para uma cartografia dos discursos das publicações sobre videogames*. 1997. Tese (Doutorado em Linguística Aplicada e Ensino de Línguas). Programa de Pós-Graduação em Linguística Aplicada e Ensino de Línguas. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1997.

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

TEDESCO, S. “Mapeando o domínio de Estudos da Psicologia da Linguagem: por uma abordagem pragmática das palavras” In: KASTRUP, V.; TEDESCO, S.; PASSOS, E. (org). *Políticas da cognição*. Porto Alegre: Sulina, 2008, p.21-45.

VALENTE, I.; ROMANO, R. “PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?”. *Educação e Sociedade*. Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.