A VISÃO SISTÊMICA NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE)

Elton Luiz Nardi – UNOESC
elton.nardi@unoesc.edu.br
Marilda Pasqual Schneider – UNOESC
marilda_ps@yahoo.com.br
Zenilde Durli - UNOESC
zenilde.durli@unoesc.edu.br

Resumo: Em 2007, o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) anunciando como um de seus seis pilares a visão sistêmica da educação. O presente texto sistematiza o estudo realizado em torno do significado que o referido termo tende a assumir no contexto do Plano, considerando-se as bases sobre as quais o PDE foi elaborado. As reflexões construídas evidenciam que a adoção da abordagem sistêmica vem marcada pelos mesmos princípios que dão sustentação a essa concepção no cenário empresarial contemporâneo.
Palavras-chave: Plano de Desenvolvimento da Educação; visão sistêmica; bases de sustentação

INTRODUÇÃO

No dia 24 de abril de 2007, o Governo Federal lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)[1] com o propósito declarado de promover a melhoria da qualidade educacional. Traduzido por uma série de ações e de programas, alguns deles já existentes, gestados e executados pelo próprio Ministério da Educação, o PDE vem sendo considerado um grande guarda-chuva que abriga este conjunto diverso de ações. Concretamente, ele se apresenta como o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento - da educação. Com o intuito de mapear as influências, os fundamentos e a lógica que embasam o PDE, objetivamos discutir o sentido atribuído à visão sistêmica tomada como um dos seis pilares de sustentação do Plano.

Para dar conta da problemática, inicialmente exploramos as relações existentes entre o PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação destacando a natureza das propostas apresentadas nesse Plano e as influências norteadoras das ações que o caracterizam. Na sequência, analisamos o conceito de abordagem sistêmica, enquanto corolário da visão educacional no Plano, tomando como ponto norteador as bases que deram origem ao termo nas Ciências Sociais e Aplicadas.

Como é sabido, no campo empresarial a abordagem sistêmica cumpre o objetivo de tornar a organização menos hierárquica, mais convergente e flexível, com centralidade nos resultados e na adaptabilidade a um mercado em constante mutação. Considerando que a formulação do PDE foi permeável às pressões advindas dos setores envolvidos na sua consolidação, é possível inferir que a concepção pedagógica subjacente à percepção sistêmica adotada tende a assumir essa mesma lógica, haja vista a tentativa de suplantar a fragmentação e a descontinuidade das políticas educacionais anteriores pela mobilização social e a responsabilização dos entes federados, auscultada no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O PDE E O MOVIMENTO "TODOS PELA EDUCAÇÃO"

Pautado pela concepção de que a educação "tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo" (BRASIL, 2007, p. 5) e ordenado por um conjunto de ações que incidem sobre os mais variados aspectos da educação em seus diversos níveis e modalidades, o PDE é apresentado à nação brasileira como um Plano capaz de enfrentar problemas históricos relacionados à educação de qualidade. Sua origem está diretamente relacionada ao Movimento Todos Pela Educação.

Esse Movimento iniciou suas atividades visando agregar representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, de organizações sociais e de educadores e gestores públicos de educação (CONSED e UNDIME), tendo sido lançado em 6 de setembro de 2006[2], sob a articulação do Ministério da Educação. A aliança entre o Movimento e o MEC teria como objetivo garantir educação básica de qualidade para todos os brasileiros até 2022, ano do bicentenário da Independência do País.

Para vencer o desafio, foi definido um conjunto de cinco metas[3] específicas, mensuráveis através de indicadores oficiais de desempenho, quais sejam:

1. Toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola;
2. Toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos;
3. Todo aluno com aprendizado adequado a sua série;
4. Todo jovem com o Ensino Médio concluído até os 19 anos; e
5. Investimento em Educação ampliado e bem gerido.

À frente do processo de organização do Movimento "Todos Pela Educação" esteve um Conselho de Governança, constituído predominantemente de empresários[4].

Em consonância ao ideal de educação de qualidade para todos, defendido pelo Todos Pela Educação, o MEC lançou o Programa de Metas Compromisso Todos Pela Educação, batizado em homenagem ao movimento. Lançado em 24 de abril de 2007, simultaneamente à assinatura do Decreto que criou o Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)[5] e do Decreto nº 6.094, que dispôs sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o PDE foi apresentado oficialmente à sociedade brasileira pelo Presidente da República e pelo Ministro da Educação com o objetivo declarado de melhorar a qualidade do ensino no país. No entanto, até a data de lançamento do Plano não havia nenhum documento que sintetizasse o seu conteúdo o que só foi resolvido, ainda em 2007, com a publicação do "Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas".

Proclamado como o articulador das políticas públicas para a educação, o PDE reúne um conjunto de ações indicando como eixos centrais o então recém aprovado Piso Salarial Nacional e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Com o intento de promover a mobilização da sociedade pela melhoria da qualidade da educação básica, enseja-se reverter os indicadores pouco animadores da educação nacional.

As ações anunciadas no Plano cobrem diversas áreas de atuação do Ministério da Educação e, consoante à avaliação feita por Saviani (2007), sua apresentação no *site* do MEC não segue qualquer critério de agrupamento. Para o Ministério da Educação, trata-se de um processo agregador de ações em desenvolvimento com outras propostas alicerçadas nos chamados pilares de sustentação do PDE: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social (BRASIL, 2007).

Considerando o foco de atenção de cada uma das ações do Plano, podemos agrupá-las em quatro conjuntos que respondem, respectivamente, pela educação básica em caráter geral, educação básica em caráter específico, modalidades de educação e educação superior.[6]

Destacada a centralidade das ações para a promoção da qualidade de ensino, o PDE coloca-se como um avanço em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em janeiro de 2001 e com duração prevista até 2011. Dessa forma, embora possa ser reconhecido como um plano executivo, o PDE tem a pretensão de ser mais do que a tradução instrumental

do PNE, anunciando que “os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade” (BRASIL, 2007, p. 7).

A despeito de as ações do PDE incidirem sobre aspectos do PNE, sua condição de plano, em sentido próprio, vem sendo questionada. Saviani (2007, p.1239) lhe confere o caráter de programa de ação por entender que o PDE não se define como estratégia para o cumprimento das metas do PNE, pois “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”. Ou seja, faltam-lhe elementos essenciais que caracterizam um plano.

Em estudo sobre os “fios condutores do PDE”, Araujo (2008, p.8) identifica fortes vínculos entre o Plano e o ideário da política educacional implementada nos anos FHC, a qual esteve centrada em uma “concepção produtivista e empresarial das competências e da competitividade: o objetivo é formar em cada indivíduo um banco de reserva de competências que lhe assegure empregabilidade”.

Nesse contexto, o autor reconhece três fios condutores das ações na área da educação: a regulação, o financiamento e a desvalorização dos profissionais da educação. No primeiro, identifica como tarefa do Ministério da Educação “impor uma regulação ao sistema educacional, essencialmente baseada em instrumentos de avaliação de larga escala” (ARAÚJO, 2008, p.1), apresentando uma linha de continuidade com as políticas hegemônicas das últimas décadas as quais acentuam formas de controle do Estado sobre o currículo e os recursos aplicados nesta área.

Para Araújo (2008), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) figura mais como instrumento de regulação do que de redefinição de critérios de aplicação dos recursos financeiros, com vistas à melhoria dos índices educacionais.

Como terceiro fio condutor, aponta a desvalorização dos profissionais da educação diante de um piso salarial de incidência limitada e de alcance restrito aos profissionais do magistério. No seu conjunto, estes fios condutores descortinariam um modelo de escola que considera a educação como um bem essencialmente privado e cujo valor é, antes de tudo, econômico (LAVAL, 2004).

Com o fundamento e a origem do PDE colmatados no Decreto nº 6.094/2007, que apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cabe questionamento acerca da construção desse plano de metas. De acordo com Saviani, (2007), além de sua construção ter ocorrida sem um debate mais amplo, que envolvesse os movimentos sociais e os

profissionais da educação, foi conclamado como uma iniciativa da sociedade civil, da qual teriam participado *todos* os setores sociais. Não obstante, o *todos* restringiu-se, de fato, a um conjunto de grupos empresariais e de entidades representantes.

Diante dessas evidências, parece-nos inquestionável a afirmação de que o PDE se equilibra e se sustenta nas concepções do empresariado chamado para discutir o "Todos pela Educação".

O PDE E A VISÃO SISTÊMICA DE EDUCAÇÃO

Anunciado como um plano que procura superar o que, no documento, denominam-se "falsas oposições", quais sejam: entre educação básica e educação superior, entre educação infantil e ensino fundamental e médio, entre ensino médio e educação profissional, entre alfabetização e educação de jovens e adultos, e, ainda, entre educação regular e educação especial, o PDE tem como corolário uma abordagem sistêmica da educação. A própria variedade de ações está ancorada nessa premissa. No documento do MEC sobre as razões, princípios e programas do PDE está escrito que:

> A visão sistêmica da educação [...] aparece como corolário da autonomia do indivíduo. Só ela garante a todos e a cada um o direito a novos passos e itinerários formativos. Tal concepção implica, adicionalmente, não apenas compreender o ciclo educacional de modo integral, mas, sobretudo, promover a articulação entre as políticas especificamente orientadas a cada nível, etapa ou modalidade e também a coordenação entre os instrumentos, da política pública disponíveis. Visão sistêmica implica, portanto reconhecer as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializar as políticas de educação de forma que se reforcem reciprocamente (BRASIL, 2007, p. 12-13).

No discurso de lançamento do PDE, o atual ministro afirmou:

> Se nós pudéssemos sintetizar numa palavra, numa expressão o Plano de Desenvolvimento ora enunciado, eu diria que ele é a tradução legítima daquilo que eu e o ministro Tarso Genro [...] e a nossa equipe que se mantém nos últimos três anos, fez questão, junto com os educadores de todo o país, de secretários municipais a reitores, de defender como conceito estrutural do sistema educacional brasileiro, que vem a ser a visão sistêmica da educação. A visão sistêmica da educação que se traduz no compromisso do poder público, com todo o ciclo educacional, da creche à pós-graduação (HADDAD, 2007).

Uma necessária e rápida retomada à origem da teoria sistêmica permite identificar que essa forma de pensamento surgiu no início do século XX, em contraposição ao cartesianismo herdado de filósofos da Revolução Científica, tais como Descartes, Bacon e Newton que, no final do século XVII, introduziram a racionalidade científica como método adequado para explicar fatos e fenômenos.

Tomado como um paradigma emergente, o pensamento sistêmico não descarta a racionalidade científica, mas postula que essa racionalidade é incapaz de oferecer subsídios suficientes para o desenvolvimento humano. Para cientistas, pesquisadores e filósofos adeptos à abordagem sistêmica, os elementos de uma ciência influenciam e são influenciados reciprocamente pelos de outras. Sendo assim, para uma explicação coerente dos fenômenos deve-se incluir, à racionalidade científica, a subjetividade das artes e das diversas tradições espirituais.

Segundo a abordagem sistêmica, os sistemas não podem ser compreendidos plenamente apenas pela análise separada e exclusiva de cada uma de suas partes. É preciso compreendê-los como dependentes e inter-relacionados uns aos outros. Por sua capacidade de transcender aos problemas exclusivos de cada ciência, possibilitando que as descobertas efetuadas em um campo de saber possam ser utilizadas pelos demais, a teoria dos sistemas instaura-se como uma explicação de natureza interdisciplinar.

De fato, pela teoria dos sistemas há, entre várias ciências, uma espécie de isomorfismo que permite aproximar as suas fronteiras proporcionando a adoção de princípios e modelos gerais para os campos envolvidos na explicação de determinado fato ou fenômeno. Não obstante, por sua pretensão a tornar-se uma ciência unificadora, essa explicação é acusada, pelos estudiosos das teorias estruturalistas, de negar a possibilidade de utilização de modelos teóricos diferentes daqueles propostos pela explicação sistêmica.

Tomando como basilares estudos realizados sobre os pressupostos epistemológicos da orientação sistêmica nas pesquisas em educação, Gamboa (1996, p.97) afirma que nessa abordagem (i) a educação é considerada “subsistema social ou como um sistema de formação dos recursos humanos, de qualificação para o trabalho, formação geral do indivíduo, ajustamento do indivíduo a um programa, ou organização escolar que apresenta ‘especialização de papéis e encargos’”; (ii) a história é reduzida ao momento conjuntural da coleta de dados ou ao período da vigência de uma lei e, (iii) a realidade é um “conjunto de variáveis externas que situam ou influenciam um fenômeno ou fato”.

Ainda com relação a esse aspecto, Bruno (2007, p. 31) afirma que, na teoria sistêmica, "a organização é vista como em contínua mudança, na medida em que só sobrevive quem se adapta a um ambiente em constante mutação". Segundo a autora, essa visão oportuniza

> instrumentalizar os dirigentes das organizações diante de uma realidade extremamente diferenciada e dinâmica, o que, por sua vez, decorre da globalização do sistema capitalista de produção. Este processo implica que o sistema articule e combine formas organizacionais e produtivas bastante diversificadas dentro de uma mesma estratégia global. Daí a importância conferida à capacidade adaptativa das organizações e aos processos de integração, mudança, conflito, consenso (BRUNO, 2007, p. 31).

A abordagem sistêmica difundiu-se rapidamente nas últimas décadas, angariando adeptos provenientes de diversas áreas do conhecimento. No entanto, a sua interpretação assumiu contornos variados, consoante a sua inserção em distintos campos de saber. Dentre as ciências que, atualmente, adotam a abordagem sistêmica, destacam-se as da área das sociais e aplicadas, notadamente a administração, a contabilidade e a economia. Essa abordagem tem sido também utilizada para explicar fenômenos nos campos da sociologia e da antropologia.

Na área administrativa, especialmente no campo da gestão empresarial, a explicação sistêmica permite melhor entendimento das organizações justamente pela perspectiva concorrencial e quantitativa que esse campo assumiu com as mudanças ocorridas no modo de produção capitalista, a partir da segunda metade do século XX.

De fato, nas décadas de 1970 e 1980 acentuou-se a necessidade de mudança na forma de produção, assentada até então nos princípios do taylorismo/fordismo. Essas mudanças impulsionaram o surgimento de formas diversificadas de se ver e entender as organizações. Começaram a surgir modelos cada vez mais abertos, complexos e em constante interação com o meio ambiente. A compreensão tradicional de administração foi considerada obsoleta e inadequada para o contexto no qual as organizações se inseriam a partir de então. Passou-se a valorizar a capacidade de gerenciar inter-relações estabelecidas entre os sistemas, considerados organismos vivos.

Ora, na lógica empresarial a ênfase está nos resultados e no inter-relacionamento entre "inputs" e "outputs" ou, ainda, nas relações entre as variáveis de entrada, de processo e controle, e de saída. O importante é tornar a empresa competitiva no mercado da concorrência. Para isso, o modelo de organização deve ser menos hierárquico, mais convergente e flexível, com centralidade nos resultados e na adaptabilidade a um mercado em

constante mutação. Donde a vantagem de uma abordagem focada na funcionalidade e harmonia entre as partes. Entretanto, a maneira de se interpretar os fenômenos de uma ciência não necessariamente poderá ser a mesma para as demais. Quando aplicado à educação, o enfoque sistêmico diz respeito a um dos modos pelos quais o fenômeno educativo pode ser analisado e não ao único modo ou o mais adequado.

Seguindo Loureiro (2005, p.1478), entendemos que, em se tratando do campo educacional, a abordagem sistêmica pode trazer problemas à medida que concebemos a atividade educativa como práxis social, cuja finalidade é o aprimoramento humano, "aprendido e recriado a partir dos diferentes saberes existentes em uma cultura, de acordo com as necessidades, possibilidades e exigências de uma sociedade".

Conforme evidenciamos na visão sistêmica predomina a compreensão de que somos "organismos essencialmente biológicos e espirituais" (LOUREIRO, 2005, p. 1478). Transportando essa abordagem para o campo educacional numa perspectiva empresarial, subsumem-se os elementos cultural, social e econômico, enquanto fatores que contribuem para explicar os fatos e fenômenos educativos, em favor da organização e do controle de variáveis.

Centrada no indivíduo, a abordagem sistêmica utilizada nas empresas tende a converter a atividade educativa em pedagogia do consenso. Prevalece o interesse de adaptar o indivíduo ao meio. Como conseqüência, o que se vislumbra é uma perspectiva conservadora de educação a partir da qual o professor assume por função possibilitar aos indivíduos em situação de aprendizagem o ajuste e a aceitação a determinado modo de organização social como se este fosse a-histórico.

Considerando-se a induzida retomada do debate, promovida pelo PDE, acerca da construção do sistema nacional de educação no Brasil, é forçoso observar que o próprio Ministério da Educação, ao recolocar essa questão o faz projetando o PDE como horizonte do debate e tendo a abordagem sistêmica como a única compatível com essa construção. Ora, afora o fato de a organização de sistemas nacionais de ensino ter antecedido há mais de um século o denominado enfoque sistêmico, é apropriado destacar que sua aplicação no campo educacional responde por apenas uma determinada maneira de analisar as questões afetas a esse âmbito.

A concepção pedagógica ensejada no PDE parece ser a que pretende transportar o modelo empresarial para a educação, consoante à lógica das reformas educacionais iniciadas

na década de 1990. Essas reformas, mobilizadas pelas transformações econômicas, influenciaram a construção de um determinado quadro relacional entre Estado e sociedade. Sob o ponto de vista de outra política educacional, resulta apropriada a advertência de Saviani (2007, p. 1251) de que "se o MEC seguir na trilha proposta pelo movimento empresarial Compromisso Todos pela Educação, os limites do PDE resultarão incontornáveis".

À GUISA DE CONCLUSÃO

Na lógica da abordagem sistêmica apontada pelo grupo de empresários que participou da elaboração do PDE, a solução dos problemas educacionais dificilmente será buscada pelo estudo das causas ou do contexto histórico no qual a educação brasileira se insere, mas a partir de instrumentos fundamentalmente quantitativos. A história da educação brasileira corre o risco de tornar-se apenas do evento, ou seja, um resultado observado a partir das avaliações realizadas pelo MEC. Se isso acontecer, a consequência mais imediata será tornar o fenômeno educacional explicável apenas a partir do próprio fenômeno.

Indubitavelmente, a lógica implementada pela adoção da teoria sistêmica no PDE também dá ênfase ao regime de colaboração entre os entes federados, repassando-se responsabilidades aos estados e municípios sem, no entanto, haver correspondente compartilhamento de recursos financeiros. Em questão está a ruptura com a política de financiamento implementada a partir dos anos de 1990.

Ao que tudo indica, permanece o histórico obstáculo da descontinuidade, situação que o PDE não revela capacidade de superação na medida em que se caracteriza por ações agrupadas sem um objetivo agregador, capaz de conferir caráter de unidade ao Plano. A despeito dessa incongruência, que também se constitui num dos grandes obstáculos à construção do sistema nacional de educação, o PDE traz para si o que seria a orientação principal a viabilizar essa construção: definição da visão sistêmica da educação como única via possível.

Em suma, a abordagem sistêmica no PDE vem marcada pelos mesmos princípios que dão sustentação a essa visão no cenário empresarial contemporâneo. A concepção pedagógica subjacente a essa percepção tende a assumir a lógica da educação como mercadoria. Nessa direção, advogamos que essa abordagem não consegue suplantar a fragmentação e as oposições históricas a partir das quais a proposta governamental é erigida.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Luiz. **Os fios condutores do PDE são antigos**. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>. Acesso em 01 de novembro 2008.

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

BRUNO, Lucia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila de Oliveira (org.). **Gestão democrática da educação**: desafios contemporâneos. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GAMBOA, Sílvio Sánchez. **Epistemologia da pesquisa em educação.** Campinas: Praxis, 1996.

HADDAD, Fernando. **Lançamento do PDE.** [Discurso do ministro Fernando Haddad no lançamento do PDE], 24 de abril de 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br. Acesso em: 26 jun. 2009.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa:** o neo-liberalismo em aaque ao ensino público. Londrina: Planta, 2004.

LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Complexidade e dialética: contribuições à práxis política e emancipatória em educçaão ambiental. **Educação & Sociedade**, v. 26,n.93, p.1473-1494, set./Dez. 2005.

SAVIANI, Dermeval. O plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 28, n.100-Especial, p. 1231, out. 2007.

---

[1] A sigla não deve ser confundida com o Plano de Desenvolvimento da Escola, já existente e em convênio MEC/Banco Mundial, criado para atender objetivos do programa Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA).

[2] No dia 7 de setembro de 2007, os membros do Movimento Todos Pela Educação reuniram-se em Assembléia para deliberar sobre a criação de uma instituição de promoção de Educação de qualidade para todos, organizada sob a forma de associação de fins não econômicos, sem fins lucrativos, que atuará como um agente de incremento do capital social brasileiro, com a missão de contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade. A proposta foi aprovada por unanimidade. (Disponível em: http://www.todospelaeducacao.org.br/Arquivos/DeOlho/Projetos_governanca_estatuto.pdf. Acesso em 30 de novembro 2008).

[3] Disponível em http://www.todospelaeducacao.org.br/QuemSomos.aspx. Acesso em 30 de novembro de 2008.

[4] Ana Maria Diniz (Instituto Pão de Açúcar), Antonio Matias (Fundação Itaú Social), Beatriz Johannpeter (Instituto Gerdau), Daniel Feffer (Instituto Ecofuturo), Danilo Miranda (Sesc – São Paulo), Denise Aguiar (Fundação Bradesco), Fábio Barbosa (Banco Real), Gustavo Ioschpe (Economista da Educação), Jorge Gerdau Johannpeter (Grupo Gerdau), José Paulo Soares Martins (Instituto Gerdau), José Roberto Marinho (Fundação Roberto Marinho), Luiz Norberto Pascoal (Fundação Educar), Maia Lúcia Meirelles Reis (Instituto Faça Parte e Centro de Voluntariado de São Paulo), Milú Villela (Instituto Faça Parte), Ricardo Young (Instituto Ethos), Viviane Senna (Instituto Ayrton Senna).

[5] No final do mês de abril, o Presidente Lula assinou o Decreto nº 6.096/07, que criou o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federias. O Decreto é uma das medidas do PDE.

[6] Desde o lançamento, com suas 33 ações, o PDE incorporou outras ao conjunto inicial