O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação

The Plan for Educational Development in Brazil – PDE and the systems approach to education

El Plan de Desarrollo de la Educación en Brasil – PDE y el enfoque sistémico de educación

ELTON LUIZ NARDI
MARILDA PASQUAL SCHNEIDER
ZENILDE DURLI

Resumo: O objetivo do artigo é discutir a visão sistêmica de educação presente no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Inicialmente exploramos as relações entre o PDE e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Em seguida, fazemos uma incursão às origens da teoria dos sistemas, realçando seus desdobramentos no campo educacional com a disseminação de políticas neoliberais. Em vista da permeabilidade do PDE às demandas de segmentos empresariais, consideramos que a abordagem sistêmica do PDE vem marcada pelos princípios que sustentam essa visão no cenário empresarial.

Palavras-chave: Plano de Desenvolvimento da Educação; visão sistêmica de educação; políticas públicas de educação; lógica empresarial.

Abstract: The purpose of this article is to discuss the systems approach adopted in the Brazilian Plan for the Development of Education (PDE). Initially the paper examines the relationship between the PDE and the goals of the Commitment Everybody for Education. The paper then makes a brief incursion into the origin of systems theory, emphasizing its applications in the field of education with the dissemination of neoliberal policies. Given the permeability of the PDE to the demands arising from business segments, it is believed that the adoption of the systemic approach in the PDE is marked by the same principles that support this view in the business arena.

Keywords: Plan for Educational Development; systems approach to education; business logic.

Resumen: El objetivo del artículo es discutir la visión sistémica de educación presente em el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) del Brasil. Inicialmente el trabajo explora las relaciones entre el PDE y el Plano de Metas Compromiso Todos por la Educación. En seguida, se hace una incursión hacia el origen de la teoría de los sistemas y su aplicación en el campo educativo con la diseminación de políticas neoliberales. En vista de la permeabilidad del PDE a las demandas de segmentos empresarios, se considera que el abordaje sistémico del PDE tiene la marca de los principios que sustentan esa visión en el escenario empresarial.

Palabras clave: Plan de Desarrollo de la Educación; visión sistémica de educación; políticas públicas de educación; lógica empresarial.

INTRODUÇÃO

Tendo sido implantado em 2007 com o propósito de tornar a educação um compromisso de todos, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) se traduz por um conjunto de ações, algumas já existentes e outras novas, gestado e executado pelo próprio Ministério da Educação (MEC) e com incidência direta sobre os municípios brasileiros.

Intitulado por alguns autores como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) da Educação (SAVIANI, 2008), o PDE constitui-se por programas e medidas reunidos e transformados em um "plano executivo". O intento propalado é o de enfrentar o problema da qualidade educacional, especialmente a da educação básica, por meio de uma perspectiva sistêmica.

O esforço neste texto consiste em discutir o sentido atribuído no Plano à "visão sistêmica da educação", um de seus seis pilares de sustentação, verificando possíveis relações com as orientações que têm embasado reformas educativas das últimas décadas no Brasil e a implementação, em 2007, do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Toma como ponto de partida informações sobre a mobilização em torno da elaboração do PDE e explora documentos que conformam o plano e a base político-legal das ações que o integram. Com base nos dados colhidos, analisa-se a lógica que embasa a formulação da abordagem sistêmica no Plano e procura-se evidenciar as relações entre a concepção de visão sistêmica nas empresas e a que dá sustentação ao PDE. Nas considerações finais busca-se ressaltar o sentido atribuído pelo Plano à visão sistêmica da educação, considerado o contexto das orientações que têm sustentado as reformas educativas das últimas décadas no Brasil.

ORIGENS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE),[50] 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) e do decreto que dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, foi apresentado oficialmente à sociedade brasileira, pelo presidente da República e pelo ministro da educação, com o objetivo anunciado de melhorar a qualidade do ensino no país.

Este objetivo foi tomado de empréstimo do "Todos Pela Educação", movimento agregador de representantes da sociedade civil, da iniciativa privada, de

[50] 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).

organizações sociais e de educadores e gestores públicos de educação (CONSED e UNDIME), lançado em setembro de 2006. À frente do processo de organização desse movimento esteve um Conselho de Governança, constituído predominantemente de empresários, contando também com a participação e articulação do Ministério da Educação. Apresenta como finalidade precípua contribuir para que o país consiga garantir educação de qualidade para todos os brasileiros, por meio da união de esforços, em que cada cidadão ou instituição é corresponsável.

Para que a aliança pactuada alcance o objetivo preconizado até o ano de 2022, ano do bicentenário da independência do país, foram definidas cinco metas específicas, que seriam mensuradas por meio de indicadores oficiais de desempenho. As metas são as seguintes: toda criança e jovem de 4 a 17 anos na escola; toda criança plenamente alfabetizada até os 8 anos; todo aluno com aprendizado adequado a sua série; todo jovem com o ensino médio concluído até os 19 anos; e investimento em educação ampliado e bem gerido.

Em consonância com o ideal de educação de qualidade para todos, defendido pelo Todos Pela Educação, o MEC lançou, por meio do decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, o Programa de Metas Compromisso Todos Pela Educação, batizado em homenagem ao movimento. Ele representa, de acordo com a normativa, a conjugação de esforços da União, estados, Distrito Federal e municípios, em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. Por meio dele, os sistemas municipais e estaduais que aderirem ao Compromisso deverão seguir 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento escolar. Após a adesão, o ente federativo tem dois compromissos iniciais: aplicação de um instrumento com vistas ao diagnóstico da situação educacional na rede municipal e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR).

O Plano de Desenvolvimento da Educação, composto por programas e ações também com o objetivo declarado de promover a melhoria da qualidade da educação básica brasileira, é operacionalizado, assim, pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que prevê o estabelecimento de convênios entre os municípios e a União, por meio da elaboração local do PAR. Através do convênio, os municípios se comprometem com as metas do PDE e implementação de programas e ações no campo educacional e, em contrapartida, podem contar com duas benesses: transferência de recursos e assessoria técnica da União.

Criado para abrigar uma série de ações já existentes e outras novas, gestadas e executadas pelo próprio Ministério da Educação (MEC), o PDE é considerado um grande guarda-chuva da educação. Constitui-se, pois, de um conjunto de programas e medidas reunidas, previstas para todos os níveis de ensino e para diferentes necessidades institucionais, visando romper o que qualifica como falsas oposições entre educação fundamental e educação superior, entre educação fundamental e os outros níveis de ensino da educação básica, entre o ensino médio e a educação profissional,

além de outras. Tem como eixos centrais o piso salarial nacional dos profissionais do magistério e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e como objetivo geral a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Como objetivo de médio e longo prazos, é destacada a reversão dos indicadores pouco animadores da educação nacional.

O conjunto de ações cobre as diversas áreas de atuação do Ministério da Educação e, como avalia Saviani (2007), sua apresentação no *site* do MEC não segue qualquer critério de agrupamento, característica que se preserva até então. Para o Ministério da Educação, trata-se de um processo agregador de ações já em desenvolvimento com outras propostas pelos 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, conforme o que se encontra sistematizado no Quadro 1.

Embora seja possível essa distribuição das ações em quatro conjuntos, reconhecida a preponderância da educação básica, trata-se de uma estratégia tão somente orientada pelo foco de cada ação, pois a marca do conjunto geral é a sua diversidade. Essa inexistência de critérios claros de agrupamento também implica a articulação entre as ações de cada conjunto e os conjuntos, evidências concretas que fortalecem a tese de que o PDE se caracteriza como um agregado de ações diversas e pontuais, um programa de metas.

Como se pode acompanhar através do *site* do MEC, com o passar do tempo o conjunto geral de ações segue sendo alterado. Desde as primeiras, agrupadas sob o título de Ações do PDE, várias outras foram incluídas ou excluídas do conjunto, sem que se tenha como precisar critérios que orientam essas variações. Algumas já existiam antes da implantação do Plano, tendo sido reorientadas em algum aspecto, como o tempo de cobertura, abrangência, base normativa, reconfiguração e outros.

Marca também característica das ações do PDE é a diversidade de atos normativos relacionados. Compreende decretos, portarias, resoluções, editais, termos e outros, uma diversidade que não se torna estranha à generalidade característica das ações no seu conjunto, como pode ser visualizado no Gráfico 1.

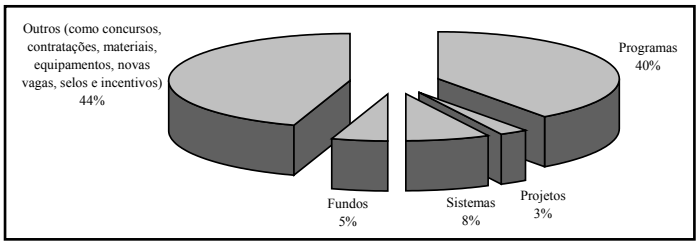


Gráfico 1 – Conjuntos de ações do PDE.
Fonte: Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/default.html>. Acesso em: 9 de mar. 2009.

QUADRO 1

Ações do PDE com foco na educação básica (caráter global e específico), nas modalidades de educação básica e na educação superior.

AÇÕES DO PDE			
Educação Básica (caráter global)	**Educação Básica (caráter específico)**	**Educação Básica (modalidades)**	**Educação Superior**
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) *(Lei nº 11.494, de 20/6/2007)*	Proinfância *(Resolução/CD/FNDE nº 006, de 24 de abril de 2007)*	Salas Multifuncionais *(Portaria Normativa nº 13, de 24 de abril de 2007 e Edital nº 01, de 26 de abril de 2007*	Programa Nacional de Pós-Doutorado *(Port. Normativa Interministerial nº 20, de 24/4/ 2007 – Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia)*
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) *(Decreto nº 6.094, de 24/4/ 2007)*			
Piso do Magistério *(Lei nº 11.738, de 1/7/2008)*	Provinha Brasil *(Portaria Normativa nº 10, de 24 de abril de 2007)*	Programa Acompanhamento e Monitoramento do Acesso e Permanência na Escola das Pessoas com Deficiência Beneficiárias do BPC/LOAS *(Port. Interministeriais nº 18, de 24/4/ 2007 e nº 1, de 12/3/ 2008)*	Professor Equivalente *(Portaria Normativa Interministerial nº 22, de 30/4/ 2007 – Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão)*
Formação (Sistema Nacional de educação Superior a Distância) *(Edital de Seleção UAB nº 01/2006-SEED/ MEC/2006/2007 – Portaria conjunta Capes/ CNPq nº 1, de 12/12/ 2007)*			
Transporte Escolar (Programa Caminho da Escola) *(Resolução FNDE/CD/nº 003, de 28/3/ 2007)*	Dinheiro na Escola *(Resolução FNDE nº 9, de 24 de abril de 2007)*	Educação Profissional *(Decreto nº 6.095, de 24/4/ 2007 e Edital de Seleção nº 01/2007 -SEED/SETEC/MEC)*	Ampliação do acesso à Educação Superior Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI *(Decreto nº 6.096, de 24/4/ 2007)*
Programa Luz para Todos			

<table>
<tr><th colspan="4">AÇÕES DO PDE</th></tr>
<tr><th>Educação Básica (caráter global)</th><th>Educação Básica (caráter específico)</th><th>Educação Básica (modalidades)</th><th>Educação Superior</th></tr>
<tr><td>Programa Saúde nas Escolas
(Decreto nº 6.286, de 5/12/ 2007)</td><td rowspan="2">Gosto de Ler</td><td rowspan="2">Novos Concursos Públicos
(Portarias nº 122 e 123, de 24 de abril de 2007 – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão)</td><td rowspan="2">Programa Incluir: acessibilidade na Educação Superior
(Portaria Normativa nº 14, de 24/4/ 2007, Editais nº 03, de 26 de abril de 2007 e nº 04/2008)</td></tr>
<tr><td>Projeto Olhar Brasil
(Portaria Normativa Interministerial nº 15, de 24/4/ 2007, alterada pela Portaria Normativa Interministerial nº 140, de 23/01/ 2008)</td></tr>
<tr><td>Guia de Tecnologias
(Edital de pré-qualificação de tecnologias educacionais que promovam a qualidade da educação básica, D.O.U. nº 81, de 27/4/ 2007, Seção 3, página 57. Edital de 30/7/ 2007. Aviso de Chamamento Público MEC/ SEB nº 1/2008)</td><td rowspan="3">Biblioteca na Escola
(Resoluções FNDE nº 002, 004 e 005, de 03 de abril de 2007, e nº 18, de 24 de abril de 2007. Edital PNLA 2008. Edital PNBE 2008. Portaria Normativa nº 9, de 24 de abril de 2007)</td><td rowspan="3">Cidades-Polo (Escolas técnicas e profissionais) (Chamada Pública MEC/ SETEC, nº 001/2007</td><td rowspan="3">Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência)
(Editais nº 11/2006 e 05/2007)</td></tr>
<tr><td>Censo pela Internet (Sistema Educacenso)
(Portaria nº 46, de 27/4/ 2007 – INEP)</td></tr>
<tr><td>Programa Mais Educação
(Portaria Normativa Interministerial nº 17 e nº 19, de 2/4/ 2007)</td></tr>
<tr><td>Coleção Educadores</td><td rowspan="6">PDE Escola (Portaria Normativa nº 27, de 21 de junho de 2007)</td><td rowspan="6">Programa Brasil Alfabetizado
(Decreto nº 6.093, de 24 de abril de 2007. Resoluções/ FNDE/CD nº 12, 13 e 18, de 24 de abril de 2007)</td><td rowspan="2">Nova Capes (Lei nº 11.502, de 11/7/2007)</td></tr>
<tr><td>Inclusão Digital</td></tr>
<tr><td>Produção de Conteúdos Educacionais Digitais Multimídia
(Edital de Seleção nº 1/2007- Ministério da Ciência e Tecnologia e Ministério da Educação)</td><td>FIES (Lei nº 11.552, de 19/11/2007</td></tr>
<tr><td>Município Livre do Analfabetismo</td><td>Iniciação à docência</td></tr>
<tr><td>Formação da saúde: PET Saúde</td><td rowspan="2">Incentivo à pesquisa
(Lei nº 11.487, de 15 de junho de 2007).</td></tr>
<tr><td>Concurso Literatura para Todos</td></tr>
</table>

Fonte: Ministério da Educação. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pde/default.html>. Acesso em: 9 de março de 2009.

As dezenas de ações relacionadas a vários programas específicos e independentes, mobilizados pelo MEC, com evidente focalização a grupos e segmentos, bem como as estratégias que as mobilizam, evidenciam um forte movimento descentralizador focado, principalmente, no nível local. Também é evidente a presença de um governo federal esforçado em mobilizar os segmentos da sociedade, definindo a orientação e a condução da política nacional com as quais protagoniza importante interferência nas políticas dos estados e dos municípios. Isso tudo sob a bandeira da construção de uma educação escolar pública de qualidade.

Outro aspecto que merece especial atenção é que o PDE coloca-se como um avanço em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em janeiro de 2001, cuja terminalidade é o ano de 2011. 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) 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 assim como das diretrizes, dos objetivos e metas do Plano, mas se compõe de ações não articuladas organicamente com este. Ou seja, faltam-lhe elementos essenciais que caracterizam um plano.

Em estudo sobre os "fios condutores do PDE", Araújo (2008, p. 8) identifica fortes vínculos entre o Plano e o ideário da política educacional implementada nos anos do governo de Fernando Henrique Cardoso, 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.

Em relação ao financiamento, o segundo fio condutor, o autor questiona a real possibilidade de os recursos aportados incidirem sobre os indicadores dos alunos das redes públicas de ensino. Adverte sobre a manutenção, no PDE, da resistência governamental em enfrentar o debate do financiamento da educação, concluindo que o Ideb se constitui mais como instrumento regulatório do que um definidor de critérios para a aplicação de recursos da União, visando a alteração dos indicadores 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 n. 6.094/2007, que apresenta o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cabe ques-

tionamento acerca da construção desse plano de metas. Seguindo 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". A incursão aos pressupostos orientadores da visão sistêmica, enquanto um dos seis pilares de sustentação do PDE, considerada na sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social, pode nos ajudar a melhor compreender a lógica que embasa o Plano.

A VISÃO SISTÊMICA DE EDUCAÇÃO

Anunciado como um plano que procura superar o que, no documento, denominam-se "falsas oposições", o PDE tem como corolário uma abordagem sistêmica da educação. A própria variedade de ações ancora-se 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, 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).

Como podemos constatar, a visão sistêmica de educação adotada no PDE tem por objetivo dar unidade às ações governamentais e integrar todos os níveis educacionais, da creche à pós-graduação, através de políticas orientadas a cada segmento. Mas qual a origem da abordagem sistêmica? Será possível superarmos as oposições pretendidas no PDE com a adoção de uma visão sistêmica de educação, capaz de responder epistemologicamente pelas questões do campo educacional? Num outro plano, poderíamos também perguntar: quais relações podem ser estabelecidas entre a visão sistêmica do PDE e o Plano Compromisso Todos pela Educação?

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 sociais deve-se incluir, além da 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, por 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 dos 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 numérica 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 passavam a ser inseridas. Administrar tornou-se sinônimo 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 adapta-

bilidade 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 será 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 em relação aos demais.

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". Isso porque, conforme evidenciamos, na visão sistêmica predomina a compreensão de que somos "organismos essencialmente biológicos e espirituais" (LOUREIRO, 2005, p. 1478). Os elementos cultural, social e econômico, enquanto fatores que contribuem para explicar os fatos e fenômenos educativos são subsumidos e, em seu lugar, passa-se a valorizar a organização e o controle de variáveis.

Centrada no indivíduo, a abordagem sistêmica tende a converter a atividade educativa em pedagogia do consenso. Prevalece o interesse de adaptar o indivíduo ao meio. Como consequência, 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 influência dos empresários no delineamento do PDE em vista dos investimentos destinados por eles à educação pública, é possível relacionar o princípio da visão sistêmica do PDE à lógica empresarial. Isso pode ser facilmente verificado na fala de um dos líderes sindicais, por ocasião da entrevista realizada por Malini (2008).

Em resposta a uma das questões que compuseram a entrevista, um líder sindical assim expõe:

> Por outro lado, o ministro resolveu dialogar um pouco com um grupo de empresários... Desse grupo "Todos pela Educação", liderados pela irmã do Senna [Ayrton], pelo grupo Gerdau Johanpeter e outros. Tanto que parte da nomenclatura foi absorvida e o lançamento do PDE em algumas situações foi feito juntamente com esses grupos (Entrevistado X *apud* MALINI, 2008, p. 14).

Não resta dúvida de que os empresários consultados influenciaram no delineamento de algumas concepções presentes no PDE. No caso da opção pela abordagem sistêmica, a concepção pedagógica ensejada 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 trans-

formações econômicas, influenciaram a construção de um determinado quadro relacional entre Estado e sociedade.

Com base no exposto, e sob o ponto de vista de delineamento de uma política educacional fundada em outros pressupostos orientadores, os quais, de fato, considerem as lutas históricas empreendidas pelos educadores, 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".

Na lógica da abordagem sistêmica, é perceptível que 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 numéricos. A história torna-se apenas do evento, ou seja, um resultado observado a partir das avaliações realizadas pelo MEC.

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.

PARA UMA CONCLUSÃO

A partir das considerações apresentadas até aqui, podemos dizer que a abordagem sistêmica que embasa o PDE tem por marca característica tornar o fenômeno educacional explicável e, portanto, qualificado apenas a partir do próprio fenômeno. Para tanto, justifica-se adoção de estratégias em que prevalecem dados quantitativos sobre qualquer outro.

Outro aspecto derivado da abordagem sistêmica que embasa o PDE é a ênfase ao regime de colaboração entre os entes federativos, na perspectiva da integração. Contudo, não é possível concluir que seja o rompimento com a velha tradição do repasse de responsabilidades aos estados e, principalmente, aos municípios, sem o correspondente compartilhamento de recursos financeiros. O que ainda fica em aberto, principalmente, é a regulamentação do regime de colaboração, tarefa que há muito vem sendo adiada, bem como a ruptura com a política de financiamento, implementada nos anos de 1990.

Ao que tudo indica, o histórico obstáculo da descontinuidade se faz persistir, pois é questionável a desenvoltura das orientações que conformam o PDE para a superação dessa velha tradição no país. A despeito disso, o PDE traz para si o apontamento do referencial para a construção de um sistema nacional de educação, qual seja: a visão sistêmica da educação como a única via possível.

Posto que o PDE tenha se tornado referência para as políticas educacionais recentes no país, com evidentes reflexos sobre o curso e o ritmo de implementação dessas políticas, também há que se questionar sobre sua vinculação ou mesmo cor-

relação futura com outros instrumentos de política educacional. Destacamos aqui o novo Plano Nacional de Educação (PNE) que deverá cobrir o período de 2011 a 2021 e cujos debates preliminares já vêm ocorrendo com a Conferência Nacional de Educação (CONAE), em suas diversas etapas.

Ao que tudo indica, está posto que a visão sistêmica de educação pautará a elaboração do novo PNE. Será a lógica que orientará a rendição da histórica fragmentação que caracteriza a política educacional brasileira? O objetivo de conferir maior unidade às ações governamentais e integração entre os níveis educacionais será definitivamente incorporado ao novo PNE pela via do PDE? Será, então, a conformação da visão sistêmica de educação em um plano nacional de educação?

Embora se deva reconhecer que a questão da qualidade da educação brasileira, principalmente a básica, seja assumida com o *status* de prioridade no plano, tendo como programas principais o Ideb, a Provinha Brasil e o Piso Salarial Profissional Nacional, fica o questionamento sobre a configuração das estratégias eleitas, pelo alto, para o enfrentamento do problema da qualidade, o que inclui a adoção da visão sistêmica de educação como a lógica orientadora.

De toda forma, como essa é uma política já projetada pelo governo federal, é necessário que se passe a investir esforços no levantamento de resultados concretos trazidos pelas ações implementadas pela via do PDE, considerando-se o êxito alcançado por essas ações. Como bem sabemos, o êxito de políticas educacionais passa pelo aumento de recursos financeiros assegurados à educação básica, capaz de imprimir uma duradoura priorização da escola pública de todos os dias.

Em síntese, embora advoguemos que a abordagem adotada como corolário do PDE não consiga suplantar a fragmentação e as oposições históricas a partir das quais a proposta governamental é erigida, entendemos que serão as leituras cuidadosas das ações mobilizadas sob os auspícios desse Plano que poderão pôr em efetiva revista a desenvoltura da visão sistêmica de educação no âmbito da prática.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Luiz. *Os fios condutores do PDE são antigos*. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/araujo2.pdf>. Acesso em: 2 nov. 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 Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. 7. ed. Petrópolis: 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 ataque ao ensino público. Londrina: Planta, 2004.

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

MALINI, Eduardo. Desenho institucional e educação: elementos para uma análise do PDE. In: SEMINÁRIO REGIONAL SUDESTE DA ANPAE, I.; ENCONTRO ESTADUAL DO ESPÍRITO SANTO, VII., 2008, Vitória. *Anais*...Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2008.

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

_____. PDE: desafios da construção de um sistema nacional articulado de educação. *Trabalho, Educação e Saúde,* Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 213-231, jul./out. 2008.

ELTON LUIZ NARDI é doutor em Educação pela Unisinos; é professor titular dos cursos de licenciatura da área de Ciências Humanas e Sociais e do programa de mestrado em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Membro dos grupos de pesquisa Políticas Públicas em Educação e Educação, Estado e Sociedade. E-mail: elton.nardi@unoesc.edu.br.

MARILDA PASQUAL SCHNEIDER é doutora em Educação pela UFSC; professora titular dos cursos de licenciatura da área de Ciências Humanas e Sociais e do programa de mestrado em Educação da Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC). Membro do grupo de pesquisa Políticas Públicas em Educação e do Grupo de Estudos e Pesquisas Educacionais (GEPE). E-mail: marilda_ps@yahoo.com.br.

ZENILDE DURLI é doutora em Educação pela UFSC; professora titular dos cursos de licenciatura da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Membro dos grupos de pesquisa Políticas Públicas em Educação e do Grupo Educação, Comunicação e Novas Tecnologias. E-mail: zenilde.durli@unoesc.edu.br.

Recebido em outubro de 2009.
Aprovado em agosto de 2010.