

A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2010:  
PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO EM NOVAS ARENAS DE DISPUTA

Andréa Barbosa Gouveia<sup>1</sup>  
(Universidade Federal do Paraná)

**Resumo:** O texto apresenta uma análise do Documento Final da Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010. A proposta do artigo foi problematizar em que medida a realização da Conferência respondeu à luta histórica por espaços coletivos de deliberação. A realização da CONAE e as proposições apresentadas no documento final parecem indicar um reconhecimento da necessidade de democratizar as decisões no sistema educacional, reconhecendo os limites de tal processo. Considerando este cenário em que a CONAE se realizou, cabem algumas reflexões sobre seu processo de construção. Para tanto, será utilizado o caso do Estado do Paraná como exemplo elucidativo sobre o tema.

**Palavras-Chave:** CONAE 2010; Políticas públicas; Democratização.

NATIONAL EDUCATION CONFERENCE 2010:  
PARTICIPATION AND DELIBERATION ON NEW ARENAS OF DISPUTE

**Abstract:** The paper presents an analysis of the Final Document of National Conference on Education – CONAE 2010. The purpose of the article was discussed in which way the Conference responded to the historical struggle for collective spaces of deliberation. The implementation of the proposals presented CONAE and the final document would seem to indicate a recognition of the need to democratize the decisions in the educational system, recognizing the limits of this process. Considering this scenario in which CONAE held, fit some thoughts on their build process. To this end, the case will be the state of Paraná as vivid illustration on the issue.

**Keywords:** CONAE 2010; Public policy; Democratization.

## 1 UMA LONGA HISTÓRIA DE ORGANIZAÇÃO

A Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010 – tardiamente, portanto, se considerado o mandato de oito anos do governo Lula — foi a primeira convocada oficialmente no país nesta área. Entretanto, foi fruto de uma longa trajetória de conferências constituídas por diversos movimentos sociais e, nesta chave, pode ser considerada uma conquista dos movimentos sociais ligados à área de educação. Movimentos estes que construíram uma concepção de gestão democrática dos sistemas de ensino que tem na participação e na deliberação os instrumentos de formulação das políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação na Universidade Federal do Paraná. E-mail: andreabg@ufpr.br.

Neste processo, podemos voltar ao início da década de 1920 com os Congressos Nacionais de Educação organizados pela Associação Brasileira de Educação, e que se estenderam até 1967. Como o regime militar interrompeu as possibilidades de discussão e de organização social, esses congressos só foram retomados depois de intensa luta. Enfim, como parte do processo de redemocratização, nos anos 1980 houve a retomada do debate com as Conferências Brasileiras de Educação, organizadas por entidades como a Confederação Nacional de Trabalhadores da Educação (CNTE), a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED) e a Associação Nacional de Educação (ANDE). Estas conferências reuniram um número significativo de educadores: CBE/1980 (abril), em São Paulo com 1,4 mil participantes; 2ª CBE/1982 (junho), em Belo Horizonte com 2 mil participantes; 3ª CBE/1984 (outubro) com 5 mil participantes; 4ª CBE/1986 (setembro) em Goiânia com 6 mil participantes; 5ª CBE/1988 (agosto), em Brasília com 6 mil participantes. A 4ª e a 5ª CBE foram dedicadas especificamente à educação na constituinte e a uma nova proposição de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 1997).

Na década de 1990, registra-se a inclusão na pauta da política educacional o Plano Nacional de Educação e, com isto, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, organizado a partir do debate constituinte e responsável pela realização de cinco edições dos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), novamente com um número expressivo de participantes: I Coned, 1996 - Belo Horizonte; II Coned, 1997 - Belo Horizonte; III Coned, 1999 - Porto Alegre; IV Coned, 2003 - São Paulo; V Coned, 2004 - Recife (BRASIL, 2008).

Os CONEDs resultaram, entre outros aspectos de organização política, na elaboração do documento intitulado “Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira”, documento este que foi protocolado como primeiro projeto de Plano Nacional de Educação, como nos lembra Valente:

Essa não foi uma lei originada de um projeto que tivesse trâmite corriqueiro no parlamento federal. Ao contrário, ela surgiu da pressão social produzida pelo “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”. As inúmeras entidades ali presentes forçaram o governo a se mover ao darem entrada, na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, no Plano Nacional de Educação, elaborado coletivamente por educadores, profissionais da educação, estudantes, pais de alunos etc., nos I e II Congressos Nacionais de Educação (CONEDS). O plano, conhecido como *PNE da Sociedade Brasileira*, consubstanciou-se no Projeto de Lei nº 4.155/98, encabeçado pelo deputado Ivan Valente e subscrito por mais de 70 parlamentares e todos os líderes dos partidos de oposição da Câmara dos Deputados (VALENTE; ROMANO, 1999, p. 02).

Este documento, instrumento importante de organização de amplo campo de defesa da escola pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada, expressava a preocupação com a democratização do processo de planejamento e definição da política educacional e propunha objetivamente a realização “a cada dois anos, [de] eleições quadrienais em nível nacional, estadual e municipal dos Conselhos de Educação, precedidas de Conferências em cada um dos níveis” (MINTO et al., 1997, p. 28). Observe-se que a proposição articulava participação ampla via Conferências, com um processo de democratização dos Conselhos na área da educação.

Esta proposição foi perdida após a longa tramitação no Congresso Nacional e a disputa com o projeto apresentado pelo Ministério da Educação que conformou a Lei 10.172/2001 que instituiu o Plano Nacional de Educação. A Lei refere-se de maneira bastante frágil à ideia de conferência, apenas indicando a necessidade desta para “definir padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, que envolva a comunidade educacional” (BRASIL, 2001, p. 70). Ainda que a definição de padrões de qualidade seja fundamental, perde-se no PNE aprovado a dimensão das Conferências como uma etapa da gestão democrática do sistema de ensino, articulada de maneira substantiva à atuação dos Conselhos de Educação nas diferentes instâncias.

Assim chegamos ao final do século XX, com uma ampla experiência do campo educacional em produzir tanto diagnósticos, quanto proposições de política pública, porém sem uma institucionalidade que incorporasse de maneira mais efetiva, no âmbito nacional, a participação na definição da agenda das políticas educacionais. O governo Luis Inácio Lula da Silva, ao assumir o primeiro mandato em 2003, não apresentava em seu plano de governo nenhuma referência à realização de conferência na área da educação, ainda que tenha assumido de maneira explícita o compromisso com as conferências na área da saúde (LULA, 2002, p. 50).

Ainda assim, o Ministério da Educação convocou conferências temáticas ao longo do mandato de 2003-2007. Foi o caso da Conferência Nacional da Educação Profissional, realizada em novembro de 2006, e da Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB), realizada em abril de 2008. No caso do ensino superior o Ministério apresentou um documento base de discussão, mas não houve conferência no primeiro mandato. Entre as deliberações da CONEB retomou-se claramente a defesa de uma conferência que pudesse discutir o conjunto da educação brasileira, inclusive com a definição de um cronograma para esta que garantisse a participação nos níveis municipal e estadual:

Para garantir e consolidar este movimento faz-se necessário envolver os diferentes segmentos sociais com a realização de uma Conferência Nacional de Educação, em Brasília, precedida de Conferências Municipais e Estaduais, de acordo com o seguinte cronograma:

- Conferências Municipais de Educação a serem realizadas no primeiro semestre de 2009;
  - Conferências Estaduais de Educação a serem realizadas no segundo semestre de 2009;
  - Conferência Nacional de Educação, contemplando todos os níveis educacionais, a ser realizada no primeiro semestre de 2010.
- (BRASIL, 2008, p. 56).

A permanência da defesa da participação ampla no planejamento da política e o resultado das conferências realizadas no primeiro mandato parecem ter colocado as conferências na área da educação na agenda do governo que pretendia se reeleger. Assim, o plano de governo apresentado em 2006 foi explícito no compromisso com a realização da CONAE:

Democratizar a Gestão Educacional, incentivando a reorganização e o aperfeiçoamento dos conselhos escolares e dos conselhos de cada um dos sistemas. Instituir o Fórum Nacional de Educação e convocar a I Conferência Nacional de Educação para avaliação das determinações da LDB, das metas do Plano Nacional e para aperfeiçoar o regime de cooperação entre as esferas de governo (LULA, 2006, p. 17).

Este histórico, ainda que aligeirado, pretende reforçar o argumento que a CONAE 2010 foi uma conquista dos movimentos ligados à educação, que já tinham experiência na construção de espaços de discussão das políticas educacionais e, ainda que tivessem contado, em vários momentos, com a participação de governos subnacionais (estaduais e municipais), promoveram sempre conferências exclusivamente da sociedade civil organizada. A novidade na CONAE foi que o governo federal compôs a comissão organizadora e subsidiou financeiramente a realização da conferência. O que, se não lhe confere a condição de uma conferência do governo, representa um reconhecimento institucional desta forma de decidir as políticas públicas. Neste novo campo de ação, cabe perguntar, em que medida a conferência foi participativa e deliberativa?

## **2 UM NOVO CAMPO DE DISPUTAS**

A presença do governo federal na comissão organizadora da CONAE não é a única diferença entre esta conferência e as demais. A convocação em grande medida oficial implica na ampliação do campo de atores envolvidos no processo. Assim, se durante as CBEs e os

CONEDs a convocação partiu de setores diretamente envolvidos na defesa da escola pública, no caso da CONAE temos uma pluralidade de segmentos representados que colocam interesses públicos e privados em evidência.

A convocação da CONAE foi oficialmente realizada por uma comissão organizadora que reunia governo, representantes de movimentos ligados diretamente à escola pública, representantes de movimentos ligados diretamente às escolas privadas e outros movimentos sociais (cf. Quadro 1).

QUADRO 1 - Composição da Comissão Nacional de Organização da CONAE

SEGMENTO	ÂMBITO	REPRESENTANTES
Governamental	Federal	Secretaria de Educação Superior (SESu) Secretaria Executiva Adjunta (SEA) Secretaria de Educação Básica (SEB) Secretaria de Educação Especial (Seesp) Secretaria de Educação a Distância (Seed) Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado (CEC) Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (CEC) Conselho Nacional de Educação (CNE)
	Estadual	Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCEE)
	Municipal	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme)
Escolas públicas	Gestores	Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (Abruem) Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Conif)
	Trabalhadores	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (Fasubra) Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino (Proifes) Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Profissional (Sinasefe)
Escolas Privadas	Gestores	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (Condenem) Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc) Confederação dos Empresários e do Sistema S
	Trabalhadores	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee)
Usuários		União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (Ubes) União Nacional dos Estudantes (UNE) Confederação Nacional de Pais de Alunos (Confenapa)
Outros segmentos		Representação da Comunidade Científica Representação Social do Campo Movimentos de Afirmação da Diversidade Movimentos em Defesa da Educação Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação Centrais Sindicais dos Trabalhadores

FONTE: BRASIL. Documento Final da CONAE, 2010.

A organização no Quadro 1 é uma possibilidade de agrupamento dos diferentes segmentos presentes na CONAE. Não corresponde a uma afirmação de que as entidades ali listadas representam automaticamente interesses públicos ou privados. Certamente pode haver segmentos com posições mais amplas que o do espaço em que atuam. Este, por exemplo, é o caso da CONTEE que representa os trabalhadores da iniciativa privada e tem uma discussão consistente quanto à necessidade de a educação ser tratada como direito e não com mercadoria; assim também no segmento de usuários (alunos e pais) não há uma identificação *a priori* entre o segmento e a esfera pública ou privada. De qualquer forma, para o debate aqui proposto interessa que esta composição reflète a pluralidade de interesses presente no sistema educacional brasileiro e, assim, responde a uma perspectiva de gestão democrática que explicita na esfera pública a disputa de interesses, possibilitando a politização da discussão no sentido de permitir que o contraditório apareça.

Entretanto, isto foi uma grande novidade em relação à longa trajetória de debates. Certamente, as conferências anteriores tinham espaço para divergências, e são muitas as divergências quando se propõe a formulação de uma LDB ou de um PNE, entretanto não permitiam a disputa de projetos antagônicos, pois faltavam sujeitos que atuassem na política educacional em defesa da ampliação do mercado educacional. Estes sujeitos atuam no cenário da política educacional, muitas vezes, sem tem que negociar com os setores da educação pública, fazem-no diretamente nos meandros da estrutura do Estado.

A constituição de um campo de disputas público politiza o conjunto de decisões a serem tomadas no âmbito da política educacional e, como nos ensina Francisco de Oliveira, permite dar voz a segmentos sem voz e jogar luz sobre interesses por vezes invisíveis:

Todo o esforço de democratização, de criação de uma esfera pública, de fazer política, enfim, no Brasil, decorreu, quase por inteiro, da ação das classes dominadas. Política no sentido em que a definiu Rancière, já citado: a da reivindicação da parcela dos que não tem parcela, a da reivindicação da fala, que é, portanto, dissenso em relação aos que têm direito às parcelas, que é, portanto, desentendimento em relação a como se reparte o todo, entre os que têm parcelas ou partes do todo e os que não têm nada. (OLIVEIRA, 1999, p. 60).

Se a ampliação da esfera pública é uma grande contribuição da CONAE para a consolidação do princípio da gestão democrática na educação brasileira, e para a própria democracia brasileira em alguma medida, não se pode deixar de observar também os limites deste processo. Neste momento parece possível indicar pelo menos dois limites: primeiro, os segmentos de mercado da educação não estiveram presentes com toda a sua força, pois

aqueles que de fato representam uma perspectiva de mercado pura, pouco participaram das etapas municipais e estaduais e não se manifestaram de maneira incisiva no âmbito nacional. Os segmentos que mais disputaram posições foram aqueles que historicamente têm uma relação com o Estado, quais sejam aquelas instituições de caráter comunitário e filantrópico que têm, com ou sem subsídio do Estado (na maioria das vezes com) mantido oferta de escola para a população que não consegue vagas no sistema público. Não foi por acaso que no último dia da conferência era possível ver, em plenário, faixas em defesa de “instituições públicas não estatais de ensino.”<sup>2</sup>

Esta limitação da força do segmento privado no âmbito da CONAE significou algumas vitórias interessantes, como a retomada do princípio da garantia de recursos públicos exclusivamente para escolas públicas (BRASIL, 2010, p. 107), porém podem ser vitórias apenas conjunturais, pois a efetivação de tal princípio requer mudança constitucional e isto só se faz no campo de disputa da democracia representativa formal, ou seja, no Congresso Nacional. E neste campo os conflitos e os interesses nem sempre estão sob holofotes que permitam reconhecer os diferentes interlocutores.

O segundo grande limite é também um grande desafio, a possibilidade de converter os debates da CONAE em políticas de governo e/ou em um novo plano nacional de educação. Há no âmbito da ciência política uma discussão muito profícua sobre as experiências de ampliação da participação popular na definição de políticas públicas (SANTOS, 2000; AVRITZER, 2002) e, neste debate, há uma diferenciação entre participação na administração e na deliberação. A primeira tem uma conotação mais restrita, em que a política já está definida e a população é chamada a participar da execução das políticas. No caso de uma perspectiva deliberativa, toma-se a ideia de participação a partir do sentido dado por Avritzer ao conceito de democracia deliberativa:

O local da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre o Estado e a sociedade que tem surgido em países como Brasil, Índia e os Estados Unidos (...). Todos eles partilham três características centrais para que a argumentação deliberativa ocorra: A primeira dessas características é que todos esses casos implicam a cessão de um espaço decisório por parte do Estado em favor de uma forma ampliada e pública de participação. (...) O segundo elemento relevante dos arranjos deliberativos é a forma como eles tratam a informação detida pelos atores sociais. Os arranjos deliberativos são locais, nos quais, a informação relevante para uma deliberação de governo é ou tornada pública (...) ou é socializada (...) pressupõem que as informações ou soluções mais adequadas não são a priori detidas por nenhum dos atores e necessitam serem construídas coletivamente. (...) Existe um terceiro

---

<sup>2</sup> Para uma discussão sobre a relação público e privado na educação ver ADRIÃO e PERONI, 2009.

elemento que é próprio das formas deliberativas, que é a possibilidade de testar múltiplas experiências (AVRITZER, 2000, p. 43-44).

Dessa forma, participação na deliberação delimita uma forma de articulação entre os diferentes atores no sistema educacional que permita a tomada de decisões sobre questões substantivas e a submissão de governos a tais decisões. É fato que o grau de descentralização do sistema educacional e a complexidade do aparato legal que sustenta a organização da educação nacional, não admite que seja simples a conversão de decisões em ações. Entretanto, cabe problematizar o quanto uma conferência realizada no último ano de mandato de um governo pode realmente garantir deliberações.

Corre-se o risco de que o documento final da CONAE seja apenas um instrumento de reafirmação de proposições, tal qual foram os documentos de outras conferências realizadas ao longo do século XX. Entretanto, aquelas conferências, por serem mobilizadas por entidades com certo grau de coesão, produziram documentos conseqüentemente mais coesos para servirem de instrumento de organização de um campo de defesa da educação pública. No caso da CONAE o documento é interessante e ganha uma legitimidade diferente ao ser aprovado por uma conferência oficial e mais plural, mas também, por estas mesmas características, pode ter menos capacidade de produzir uma agenda coesa entre os movimentos sociais da área educacional. Considerando este cenário em que a CONAE se realizou, cabem algumas reflexões sobre o processo de construção e para isto, tomar-se-á aqui o caso do Paraná.

### **3 A CONSTRUÇÃO DA CONAE: O CASO DO PARANÁ**

A deliberação da CONEB 2008 foi de realização da Conferência Nacional de Educação em 2010 precedida de conferências municipais e estaduais. Assim, como no caso nacional, também nos Estados a conferência foi organizada por comissões plurais representando os diferentes segmentos da educação nacional. No caso do Paraná a Comissão começou o trabalho no final de 2008 e foi composta por segmentos equivalentes à composição nacional, conforme regimento da CONAE.

## QUADRO 2 - Composição da Comissão Estadual de Organização da CONAE Paraná

SEGMENTO	ÂMBITO	REPRESENTANTES
Governamental	Estadual	Superintendente da Secretaria de Estado da Educação do Paraná 4 representantes da Secretaria de Estado da Educação do Paraná Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior do Estado do Paraná Conselho Estadual de Educação (CNE)
	Municipal	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME)
Escola pública	Gestores	Universidade Federal do Paraná.
	Trabalhadores	APP-Sindicato de Trabalhadores em Educação do Paraná.
Escolas Privadas	Gestores	Sindicato das Escolas Particulares do Estado do Paraná (SINEPE/PR)
	Trabalhadores	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CONTEE)/ SINPROPAR
Usuários		União Paranaense de Estudantes Secundaristas Federação das Associações de Pais, Mestres e Funcionários das Escolas Públicas do Paraná.
Outros segmentos		Fórum Permanente de Educação de Diversidade Étnico-Racial do Paraná Núcleo de Pesquisa em Política, gestão e Financiamento da Educação (NUPE) Fórum Paranaense em Defesa da Escola Pública, Gratuita e Universal

FONTE: BRASIL. Documento Final da CONAE, 2010.

Novamente pode-se observar, no caso do Estado do Paraná, a pluralidade de interesses no campo educacional presente na comissão. A orientação do regimento nacional era de que a etapa estadual da CONAE 2010 deveria ser precedida da “etapa Municipal ou Intermunicipal, Estadual e do Distrito Federal, sendo a primeira realizada no primeiro semestre e a segunda a realizar-se no segundo semestre de 2009” (BRASIL, 2009). Com esta indicação a comissão estadual organizou o trabalho privilegiando a realização de conferências municipais, deixando como decisão de comissões municipais a opção de articular esforços para a realização de sessões intermunicipais.

Este processo foi muito rico e teve envolvimento muito intenso de diferentes segmentos do campo educacional representados na comissão. Um processo rico, sem dúvida, o que significa também um processo com contradições. Em muitos municípios houve uma oficialização da conferência por parte dos gestores públicos municipais, assim como em outros os segmentos sindicais foram os que realmente coordenaram o processo. Desta forma, a própria organização desta etapa inicial significou uma disputa pelo protagonismo no processo, que pode ser compreendido como reflexo da disputa, já naquele momento, de que concepções seriam privilegiadas no debate substantivo da conferência. Além disto, em variados casos ficou evidente, especialmente em municípios médios e pequenos, o quanto a nossa democracia ainda precisa se consolidar de forma a permitir a convivência da pluralidade de ideias. Finalmente, foram realizadas no Paraná 122 conferências municipais ou intermunicipais, envolvendo 26.152 participantes dos diferentes segmentos da educação brasileira: profissionais da educação básica e superior, pais de alunos, alunos da educação

básica e superior, gestores dos sistemas de ensino e da rede privada e representantes de movimentos sociais.

A segunda etapa no Estado, conforme previsto, foi a etapa estadual da CONAE-2010. Esta etapa realizou-se com representantes indicados pelos segmentos e que necessariamente deveriam ter participado de uma etapa municipal. Neste aspecto cabe uma consideração sobre o método adotado para a definição das delegações, questão esta que se refere à estratégia de construção da conferência nacional como procedimento de democracia participativa na educação brasileira. Esta consideração refere-se esta à articulação entre a etapa municipal e as demais etapas, pois a primeira credenciava delegados, mas não os definia.<sup>3</sup> De certa forma, correu-se o risco de que sujeitos com pouca relação com as entidades que representavam os segmentos na Comissão Estadual tivessem menor chance de ser escolhidos como delegados na etapa estadual e, conseqüentemente, na etapa nacional. Por outro lado, aqueles participantes menos envolvidos no processo e que, conseqüentemente, tivessem também menos informações para a discussão nas etapas seguintes, considerando que precisavam do aval das entidades para ser indicados delegados, também tiveram poucas chances de obter indicação. Isto pode ter qualificado a participação, porém com riscos de que divergências políticas internas nas diferentes entidades possam ter impedido posições políticas minoritárias se fazerem representar nos âmbitos estadual e nacional.

A etapa estadual no Paraná contou com uma participação de aproximadamente mil delegados. Nesta etapa ficou muito evidente a dificuldade de alguns segmentos em indicar suas delegações: foi o caso dos estudantes e dos pais que, devido a suas entidades serem constituídas por quadros mais rotativos que as demais, tiveram dificultada a relação entre as lideranças e a base de pais e estudantes no Estado.

O seguimento de trabalhadores de escolas particulares também apresentou uma dificuldade, neste caso, a dificuldade pareceu ser mais pontual e esteve relacionada ao fato desse segmento ter indicado muitos professores de uma mesma cidade como delegados à etapa estadual, que por razões aqui desconhecidas não ocuparam suas vagas na etapa estadual. Aqui, o problema pode estar no fato de a entidade que representava o segmento ter indicado apenas sujeitos do município sede da entidade, o que resultou, por conseguinte, que professores de escolas particulares de outras localidades não fossem indicados e, portanto, que o segmento tenha ficado sub-representado na etapa estadual.

---

<sup>3</sup> O regimento previa uma possibilidade de parte dos delegados ser eleita diretamente nas etapas municipais, porém esta regra não foi adotada no Paraná.

Finalmente, o terceiro grupo que apresentou muita dificuldade em indicar delegados foi o dos gestores dos estabelecimentos particulares; neste caso, constatou-se inclusive uma participação muito pequena do segmento na etapa municipal da capital. Isto fez com que a discussão na etapa estadual paranaense fosse marcada por uma coesão maior em torno das teses de defesa da escola pública, tendo inclusive, aprovação na plenária final de uma proposta de “estatização do Sistema S”, proposta esta que não foi incorporada ao relatório nacional apreciado na etapa final da CONAE.<sup>4</sup>

Este processo certamente foi mais rico do que é possível reproduzir aqui e, como se repetiu em todos os estados da federação, demandará mais esforços para sua avaliação. Será tarefa da pesquisa em política educacional o balanço dos processos efetivados e do resultado disto em termos de aprendizagem e consolidação da democracia brasileira. Finalmente, os tantos desafios subentendidos neste texto, provocam a discutir em que medida o documento da CONAE 2010 incorporou, ou não, a proposta de democratização do planejamento da política educacional.

#### **4 O DOCUMENTO FINAL E AS PERSPECTIVAS PARA A DEMOCRATIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO**

A trajetória de experiências progressistas do campo educacional, especialmente após a ditadura militar, construiu propostas e experimentou formatos institucionais de democratização dos sistemas de ensino municipais e estaduais (GOUVEIA, 2010). Neste campo, cidadania é essencialmente ativa no sentido dado a esta expressão por Maria Vitória Benevides (1994): “aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (BENEVIDES, 1994, p. 09).

Em diferentes experiências ao longo dos anos de 1980 e 1990, a permanência de propostas para a realização do princípio da gestão democrática por meio de conselhos no âmbito da escola e do sistema, de conferências deliberativas sobre a política educacional e de processos de eleição de dirigentes, articula a experiência associativa no campo educacional à necessária defesa republicana da ordem pública. Aqui a participação é tomada como participação no poder de decidir e, neste caso, é resultado de disputa e de conquista de parcela

---

<sup>4</sup> O regimento da CONAE previa que apenas propostas aprovadas em pelo menos cinco estados comporiam as emendas a serem apreciadas na etapa nacional.

do poder que estava no Estado e que é dividido com a sociedade civil. Certamente isso se faz como resultado de litígios e não como concessão. Nesse sentido, Vera da Silva Telles afirma:

É na dinâmica dessa sociedade civil emergente que, ao menos virtualmente, uma noção plural de bem público é ou pode ser construída, não como valor “superior” a permitir o consagrando de corações e mentes ou como consenso que dilui diferenças e interesses em conflito e tampouco como algo sinonimizado com o ordenamento estatal. Mas como invenção histórica (e política) que depende de espaços públicos democráticos nos quais a pluralidade das opiniões se expressa, nos quais os conflitos ganham visibilidade e as diferenças se representam nas razões que constroem os critérios de validade e legitimidade dos interesses e aspirações defendidos como direitos. (...) É nesse sentido que se poderia dizer que os direitos, como luta e conquista, significam também uma reinvenção do princípio republicano da coisa pública, o que, na situação brasileira, significa na verdade uma (re) criação da própria República, essa ficção que na nossa história nunca ganhou inteiramente o imaginário coletivo e nunca se efetivou como prática e valor político, numa quase – ausência que repõe o padrão oligárquico e patrimonialista da gestão da coisa pública (TELLES, 1994, p. 101-102).

O confronto de ideias no espaço público, defendido pela autora citada, no campo educacional se expressa no encontro, nos diferentes espaços de participação de sujeitos que têm, como já destacamos, interesses divergentes e às vezes antagônicos no âmbito na vida imediata: pais, alunos, professores, dirigentes municipais, comunidade do entorno da escola, movimentos sociais, donos de escola, gestores de instituições comunitárias. Sujeitos que vivem a experiência educacional a partir de pontos diferentes e, portanto, a democratização no sistema escolar pode fazer dessa a primeira experiência republicana, em que os interesses particulares de cada segmento precisem, em determinados momentos, ser submetidos a opções coletivas pautadas na realização da justiça social e do interesse público. Assim, parece pertinente buscar, no documento final da CONAE, em que medida esta perspectiva de democratização do sistema foi ou não foi resgatada.

Primeiro, cabe destacar que o grande tema da conferência foi a discussão sobre o Sistema Nacional Articulado de Educação, o que representa um reconhecimento de que a política educacional precisa responder com uma nova proposição de coesão para o território nacional, após uma década de ênfase em processos de desconcentração da responsabilidade sobre a execução da política, especialmente no que se refere à educação básica. Porém, tal reconfiguração precisa articular os diferentes sistemas de ensino que estão a gerir as ações nas centenas de cidades e dezenas de estados da federação. A necessidade de esta articulação ser feita de maneira dialogada e democrática fica bastante evidenciada na breve avaliação do regime de colaboração que o documento final apresenta:

A ausência de um efetivo **sistema nacional de educação** configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do **regime de colaboração**, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino (BRASIL, 2010, p. 22, grifos no original).

Falta ao conjunto do documento final uma explicitação mais objetiva de como regulamentar o regime de colaboração e efetivar um Sistema Nacional de Educação, pois o adjetivo articulado não resolve alguns impasses de fundo. Esta adjetivação pode indicar uma permanência de níveis de autonomia entre os sistemas de ensino federal, estadual e municipal; porém a questão de fundo de um Sistema Nacional de Educação é a de certa padronização de ações e estratégias, ainda que tal padronização possa ser negociada em alguma medida ela significará perda de autonomia, ou em uma chave mais afirmativa, a superação de fragmentação.

Se a grande questão é um sistema articulado e democrático, algumas das propostas aprovadas podem contribuir no sentido de dar uma maior institucionalidade ao princípio da gestão democrática dos sistemas de ensino e da educação nacional. Neste caso, cabe destacar alguns pontos do documento final sobre a continuidade do debate e as instâncias que devem fazê-lo.

Primeiramente cabe destacar a proposição da necessidade de aprovação de um Plano Nacional de Educação que seja “resultado de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira, por meio do envolvimento dos movimentos sociais e demais segmentos da sociedade civil e da sociedade política em diversos processos de mobilização e de discussão, tais como: audiências públicas, encontros e seminários, debates e deliberações das conferências de educação” (Brasil, 2010, p. 36). De certa forma, pode-se compreender que o próprio documento final da CONAE é um instrumento de envolvimento da sociedade neste debate, entretanto não pode ser o último ou o único.

Em segundo lugar, cabe destaque a retomada da ideia de um Fórum Nacional de Educação como instância permanente de acompanhamento e planejamento da política educacional e que deve ter uma organização que reflita:

(...) a composição da Comissão Organizadora Nacional da Conae, constituída pela ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação (sociedade civil organizada), com os correspondentes fóruns em âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios, bem como fortalecer a autonomia e as atribuições dos conselhos Nacional, estaduais, do DF e municipais de educação, como órgãos de Estado. O Fórum Nacional de Educação deve ter pelo menos as seguintes incumbências: convocar e coordenar as próximas edições da Conae; acompanhar a tramitação do novo PNE (2011-2020) no Congresso Nacional; incidir pela implementação das diretrizes e deliberações tomadas nesta e nas demais edições da Conae. Nesse sentido, é importante que seja institucionalizada a prática de conferências municipais e estaduais de educação, com ocorrência de até quatro anos, que deverão preceder as conferências nacionais de educação (BRASIL, 2010, p. 44).

Assim, o documento final indica claramente a institucionalização de um espaço colegiado e autônomo (o Fórum) e arenas públicas de planejamento da política educacional (conferências) reafirmando uma perspectiva republicana de fortalecimento da cidadania e de efetivação do princípio da gestão democrática da escola pública de maneira mais abrangente.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este texto não tem a pretensão de esgotar a temática e muito menos apresentar uma análise ampla do Documento Final da CONAE 2010 que em seus 5 eixos tem uma variedade de proposições e compromissos que não cabe a um pesquisador isoladamente avaliar. A proposta deste artigo foi problematizar em que medida a realização da Conferência respondeu à luta histórica por espaços coletivos de deliberação que incorporassem parcelas sem voz, em muitas ocasiões, no sistema educacional e explicitasse vozes, por vezes atendidas por serem fortes nos bastidores da política pública.

A realização da CONAE e as proposições apresentadas no documento final parecem indicar um reconhecimento da necessidade de democratizar as decisões no sistema educacional, entretanto, vale sempre lembrar a célebre frase de Gramsci que é preciso ter otimismo de vontade e pessimismo de inteligência. Ou seja, neste caso, ainda que possamos vislumbrar uma arena pública que politiza as disputas no campo educacional e contribui para consolidar um espaço de publicização dos interesses e conflitos, é preciso considerar os limites de tal processo.

A realização da conferência no último ano de mandato do governo federal, quando não há tempo hábil para que o mesmo governo que se comprometeu com a realização do debate possa garantir encaminhamentos para as ações ali definidas, prejudica a efetividade do

processo. Se um dos critérios para a consolidação de uma perspectiva deliberativa (AVRITZER, 2000) refere-se à partilha do poder do governo com a sociedade, a partir da decisão do primeiro em abrir mão de decidir sobre determinados aspectos da política para fazê-lo de forma articulada com o debate público, isto não poderia ser feito no final do governo, quando as políticas de tal governo já foram decididas.

Outro limite e, talvez valha a pena insistir, mais que limite um desafio, é converter o conjunto de proposições presentes no documento final em política, em ação. Muitas das propostas demandarão leis, reforma constitucional, recursos e a construção de outra cultura política. Isto implica em um grau de mobilização intensa. A luta pela consolidação da educação pública e de qualidade, nos seus aspectos que puderam ser expressos na CONAE, é fruto de uma longa história de resistência e proposição da comunidade educacional. E neste sentido, a 1ª Conferência Nacional de Educação parece ser apenas mais um capítulo desta história.

## 6 REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; PERONI, V. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Retratos da Escola**. Vol. 3, p. 107-116, 2009.

AVRITZER, L. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. São Paulo, n.º 50, p. 25-46, 2000.

BENEVIDES, Maria Vitória Cidadania e Democracia. In: **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. São Paulo: CEDEC, 1994, n.º. 33, p. 5 -16.

BRASIL. **Lei 10172 de 2001** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2010.

---. **Orientações para Organização da Etapa Estadual da Conferência Nacional de Educação**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

---. **Regimento da Conferência Nacional de Educação**. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br>>. Acesso em: 15 jun. 2010.

---. **Documento Final** - CONAE 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. Brasília: MEC, 2010.

---. **Documento Referência** – CONAE 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação. Brasília: MEC, 2008.

GOUVEIA, A. B. **Esquerda e Direita na Política Educacional Municipal**: um estudo sobre uma administração do PFL em Curitiba e do PT em Londrina. Curitiba: Honoris Causa, 2010.

MINTO, C. et al. **Plano Nacional de Educação**: proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte: 1997.

OLIVEIRA, F. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: PAOLI, M C; OLIVEIRA, F (Orgs.) **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 55-82.

SANTOS, B. S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SAVIANI, D. **Da Nova LDB ao Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Cortez, 1997.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Educação e Sociedade**. Campinas: CEDES, vol. 23, n. 80, setembro/2002, p. 96-107.

Recebido em 08/06/2010.

Aprovado para publicação em 29/10/2010.