

EVIDÊNCIAS DA CONCILIAÇÃO POLÍTICA NO PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Carmen Luiza da Silva

Introdução

Ao longo da história brasileira é possível observar os diferentes espaços políticos ocupados pela educação, sempre marcados por algum tipo de contradição, seja de caráter religioso, ideológico ou pedagógico, desde o Brasil Colônia até a República. Neste artigo analisa-se a conciliação política no planejamento da educação brasileira, em específico no momento da construção do Plano Nacional de Educação para o decênio de 2014 a 2024.

Parte-se da compreensão de conciliação política definida por Debrun (1983, p. 76), na qual:

A conciliação pode ser encontrada tanto do lado “político” como do lado “social” embora dificilmente dos dois lados ao mesmo tempo, pois isso aumentaria em demasia os riscos de uma mobilização geral da sociedade civil.

Para não correr este risco, o governo traz para si o empenho de mobilizar a sociedade educacional a favor das propostas que pretende pôr em prática.

Este artigo fundamenta-se nos estudos de Saviani (2013) e Shiroma (2004), buscando interpretar a presença de estratégias de conciliação política no planejamento da educação que expressam contradições recorrentes na história. Enfoca, apoiado em Nogueira (2011), o momento em que a participação social se intensifica e passa a fazer parte no processo decisório do planejamento educacional, estimulada pela posição do Poder Executivo. Neste movimento situa-se o processo de construção do Plano Nacional de Educação 2014/2024.

Para compreender esse processo, é fundamental lembrar aspectos de conciliação política presentes em outros momentos da educação brasileira, portanto, organiza-se este texto em duas partes, a saber: A primeira indica traços de conciliação política ao longo do século XX, a partir de estudos bibliográficos. A segunda parte analisa as evidências da conciliação política no processo de construção do PNE, a partir de entrevistas e análises documentais.

No campo das políticas públicas, a educação incorpora importância estratégica reveladora das características do Estado. O caráter social das políticas educacionais promove o campo de disputas mediado historicamente por estratégias de conciliação política. Saviani (2013, p. 177) revela que:

As primeiras décadas do século XX caracterizaram-se pelo debate das ideias liberais sobre cuja base se advogou a extensão universal, por meio do Estado, do processo de escolarização considerado o grande instrumento de participação política.

Em contexto marcado pela crescente urbanização e a busca por uma identidade nacionalista, ao final da década de 1920, o debate político em torno das questões educacionais converge para o papel que a educação deveria cumprir para a modernização do país, segundo a visão ideológica de intelectuais e políticos da época. Esse movimento eclodiu nos anos de 1930, durante o Governo Provisório, que confere a União “o poder para exercer sua tutela sobre os vários domínios do ensino no país” (SHIROMA, 2004, p. 18).

As reformas implementadas neste período originavam-se do poder executivo para a sociedade civil, conciliando interesses defendidos em mobilizações sociais. Surgem as associações que defendem diferentes concepções de educação, como a ABE – Associação Brasileira de Educação - que impulsiona a visão humanista moderna de filosofia defendendo novas ideias pedagógicas. E, também a Confederação Católica Brasileira de Educação, que defende a obrigatoriedade do ensino religioso nas escolas (SAVIANI, 2013, p. 177/181) e um projeto conservador e tradicionalista que evidenciou sua força com a instituição facultativa do ensino religioso nas escolas públicas, em 1931.

Um dos principais embates sobre os propósitos da educação brasileira partiu de intelectuais e educadores que compunham a ABE, cujo horizonte ideológico preconizava a orientação de políticas educacionais que assegurassem a modernidade e a incorporação de novos métodos e técnicas de ensino, que atribuíssem à educação um papel relevante na constituição da nacionalidade brasileira. Os “pioneiros” como foram chamados estes intelectuais e educadores inspiraram reformas e debates orientadores da organização racional do trabalho no emergente processo de industrialização, em sintonia com os propósitos do governo Vargas no início dos anos 1930.

No embate entre dois projetos educacionais, da Igreja Católica e dos defensores da Escola Nova, pode-se observar a estratégia da conciliação política conduzida por Francisco Campos no governo Vargas, como demonstra Shiroma (2004, p. 22).

Na defesa de seus interesses, porém, lutavam pela hegemonia de suas propostas em nível de governo. De um lado a Igreja e seu enorme poder de influência sobre a população e de pressão sobre o próprio governo; de outro os que propugnavam novos conceitos educacionais e prestígio como “educadores” na sociedade brasileira. Vargas e Campos procuram conciliar as reivindicações divergentes e sempre que puderam manipularam-nas em seu proveito.

A conciliação política se expressa na acomodação dos interesses divergentes, por parte do governo, aprovando por um lado, as reivindicações da ABE e de outro, atendidas as reivindicações do grupo católico.

A Constituição promulgada em 1934 atribui ao Conselho Nacional de Educação a tarefa de elaborar o Plano Nacional de Educação e a garantia dos recursos para sua implementação. Saviani, aponta os aspectos conciliadores determinados na elaboração do plano que acabou sendo ignorado em decorrência do Estado Novo instituído no mesmo ano.

Assim, enquanto para os educadores alinhados com o movimento renovador o plano da educação era entendido como instrumento da racionalidade científica na política educacional, para Getúlio Vargas e Gustavo Capanema o plano se convertia em instrumento destinado a revestir de racionalidade o controle político-ideológico exercido através da política educacional. (SAVIANI, 1998, p. 76).

As definições de políticas públicas nos anos que se seguiram, caracterizaram-se pela redução dos debates e de circulação de ideias, por força do fechamento político e suspensão das liberdades civis determinada no Estado Novo, que então utilizava estratégias coercitivas, características dos períodos dominados pelo autoritarismo desmobilizador. As reformas neste período, apresentadas no conjunto das Leis Orgânicas do Ensino, apesar de atender com maior abrangência as necessidades da economia nacional, persistiam, segundo Shiroma (2004, p. 27), no:

Velho dualismo: as camadas mais favorecidas da população procuravam o ensino secundário e superior para a sua formação, e aos trabalhadores, restavam as escolas primárias e profissionais para uma rápida preparação para o mercado de trabalho.

As tensões entre os movimentos que defendiam o nacionalismo desenvolvimentista e os que defendiam a iniciativa privada voltam a ocorrer no período compreendido entre 1946 e 1964, quando é proposto o projeto da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no Congresso Nacional. O intenso debate e luta ideológica resultou na promulgação da Lei 4.024 em 20 de dezembro de 1961:

(...) prevalecendo a tendência que defendia a liberdade de ensino e o direito da família de escolher o tipo de educação que deseja para seus filhos, considerando que a ação planejada do Estado trazia embutido o risco do totalitarismo” (SAVIANI, 1998, p. 77).

Este debate demonstra as contradições entre as forças que atribuíam ao Estado a tarefa de planejar o desenvolvimento do Brasil livre da dependência externa e, as que se contrapunham a ingerência do Estado na economia, numa clara luta entre duas tendências ideológicas.

Segundo Shiroma (2004, p.30), a velha geração dos anos de 1930 persistia na luta, agora não mais discutindo uma nova pedagogia, mas os aspectos sociais da educação e a intransigente defesa da escola pública. A conciliação política, contudo, se efetiva na orientação da Constituição de 1946, de cunho liberal, que defendia a liberdade e assegurava a educação como direito de todos, garantida a educação em todos os níveis à iniciativa privada.

Em entrevista concedida para fins desta pesquisa, Dermeval Saviani ilustra estes fatos e demonstra a intensidade da participação da sociedade civil neste cenário.

Isso desencadeou o conflito de escolas particulares e escolas públicas, extrapolou o âmbito das instancias formais e institucionais da sociedade política para um amplo debate no âmbito da sociedade civil com várias entidades sociais da sociedade civil, se manifestando entre as duas posições. Na verdade, várias entidades se manifestaram em defesa da escola pública e do lado da escola particular ficaram a Igreja Católica e os donos de escolas particulares que se apoiavam na doutrina da Igreja para defender os seus interesses e do lado da escola pública, os educadores que já vinham se organizando desde a ABE em 1924, que organizavam as conferências nacionais de educação. (SAVIANI, entrevista concedida à autora em agosto de 2013).

Novamente os anos que seguem são marcados pelo autoritarismo desmobilizador imposto pelo regime militar a partir de 1964. Segundo Saviani (1998, p. 78) “o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, o que em termos organizacionais se expressa na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento”, orientando o processo educacional pelas tendências econômicas impostas pelas diretrizes e normas do plano geral do governo. As reformas do ensino instituídas nos anos de 1960 e 1970 traziam em seu escopo, elementos advindos das recomendações de agências internacionais alinhados à política desenvolvimentista do Estado. Neste sentido, Shiroma explicita:

Desenvolvimento, ou seja, educação para a formação de “capital humano”, vínculo estrito entre educação e mercado de trabalho, modernização de hábitos de consumo, integração da Política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, defesa do Estado, repressão e controle político-ideológico da vida intelectual e artística do país”. (SHIROMA, 2004, P.33).

Com esta visão, as reformas de ensino empreendidas pelos governos durante o regime militar, são frutos de acordos internacionais, a exemplo do Acordo MEC-USAID, e nacionais incorporados no Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, que contou com o apoio de organizações tais como o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais, Instituto Brasileiro de Ação Democrática, Instituto Euvaldo Lodi, Confederação Nacional das indústrias e PUCRJ, juntamente com empresários e intelectuais aliados ao governo que resultou, em 1969, na publicação de uma síntese deste segmento, das aspirações para a educação, denominada *A educação que nos convém*. (SHIROMA, 2004, p.33).

Profundas alterações foram feitas no ensino de 1º e 2º graus e Ensino Superior, com as leis 5.692/71 e 5.540/68, assegurando a ampliação da oferta de ensino fundamental, favorecendo o acesso e criando condições para a formação de mão de obra qualificada pretendida para o desenvolvimento do país. A pós-graduação foi fortalecida e ampliada para áreas não contempladas. Em que pese o período militar pautar-se pelo autoritarismo desmobilizador e sua estratégia de coerção, é possível interpretar que a estratégia cooptação, da conciliação política, permeou alguns espaços de composição entre forças historicamente opostas. É o caso do ensino público e privado, no qual, segundo Shiroma (2004.p. 37):

O governo ampliava a sua base de sustentação política satisfazendo por um lado as oligarquias e atendendo por outro, as classes médias que beneficiadas pela ascensão da economia, pressionavam cada vez mais pelo acesso à universidade.

Da mesma forma ocorreu na introdução das mudanças do ensino de primeiro e segundo graus, para os quais não houve disputas entre os privatistas e publicistas, já que “os partidários da escola pública estavam desarticulados ou haviam sido cooptados pela reforma e os interesses privados foram plenamente atendidos” (SHIROMA, 2004, p.38).

Com o fim do regime militar, instaurada a Constituinte, os acordos entre conservadores e a comunidade educacional acolhem as sugestões aprovadas na “Carta de Goiânia”, resultado da IV Conferência Brasileira de Educação, estabelecendo um consenso entre o congresso e a sociedade civil que resulta no capítulo da Educação exarado na Carta Magna.

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 iniciam-se as atividades para dar cumprimento ao disposto no artigo 214, que determina a formulação do Plano Nacional de Educação em forma de lei. Antes disso, a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, que já vinha sendo discutida paralelamente à Constituinte, tem seu primeiro projeto apresentado ao congresso, como relata Saviani:

A carta de Goiânia enunciou os princípios e as demandas dos educadores que deveriam integrar o capítulo da constituição na nova constituição. Depois em 88 tivemos a quarta Conferência Brasileira de Educação em Brasília e a constituição já estava com o seu arcabouço praticamente definido. Não tinha sido promulgada ainda, isso acontece em outubro de 88, mas quando a conferência brasileira foi realizada, isso já estava definido e aí como já se sabia, porque no texto da constituição já estava consolidado, ela mantinha a competência da união para fixar as diretrizes de base da educação nacional.(...)Em dezembro de 88 o deputado Octávio Elísio do PMDB, de Minas Gerais deu entrada no congresso, na câmara dos deputados com o projeto de LDB, que era a proposta que eu havia feito ampliada no capítulo do financiamento com a assessoria do Jaques Veloso. Isso é uma inovação, por que além de ser um projeto que se originou da sociedade civil, ele deu entrada no parlamento por iniciativa do Legislativo e não do Executivo como era a regra desde a colônia até agora, até a república em que sempre as reformas eram de iniciativa do executivo. (SAVIANI, entrevista concedida à autora em agosto de 2013)

A comunidade educacional organizara-se em torno da proposta de Saviani e acompanhou a tramitação do projeto de lei, por meio do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública constituído nos anos de 1980, composto na época por mais de trinta entidades. E mais uma vez observa-se o executivo determinar um projeto educacional que contraria a expectativa daquela comunidade educacional organizada em defesa da escola pública, como conclui Saviani, em outro trecho da entrevista:

A mudança de rumos ocorreu com o governo FHC. O governo passou a interferir e aí acabou inclusive virando a mesa no senado. Se articulou com Darci Ribeiro e acabou propondo um outro projeto que a resultante não foi o que a comunidade educacional esperava e foi uma coisa que atendeu mais os interesses de executivos já articulados com aquele problema da mundialização, da orientação dita neoliberal, então a LDB acabou tomando esses rumos. (SAVIANI, entrevista concedida à autora em agosto de 2013)

A política educacional nos anos de 1990, fortemente marcada pelas influências ideológicas mundiais do neoliberalismo instituiu novas formas de tratar velhos conflitos na área educacional. A presença das organizações intergovernamentais delineia a educação tornando-as pontos de referência na sua orientação política, uma vez que os países emergentes necessitam do financiamento externo oriundo destas organizações. A Conferência de Jomtien – UNESCO - em 1990 constituiu-se num marco para as políticas educacionais, identificando tendências e necessidades diagnosticadas no Relatório Delors em 1996. A análise deste relatório indica as principais tensões a serem resolvidas no século XXI:

Tornar-se cidadão do mundo, mantendo a ligação com a comunidade; mundializar a cultura preservando as culturas locais e as potencialidades individuais; adaptar o indivíduo às demandas de conhecimento científico e tecnológico –especialmente as

tecnologias de informação -, mantendo o respeito por sua autonomia; recusar as soluções rápidas em favor das negociações e consensos; conciliar a competição com a cooperação e a solidariedade; respeitar tradições e convicções pessoais e garantir a abertura ao universal. (SHIROMA, 2004, p.66)

A visão humanista da UNESCO propõe um conceito de educação ao longo da vida redefinindo o modelo de aprendizagem, que passa a abranger diferentes tempos e espaços, constituindo uma “sociedade educativa” que qualifica a educação básica como a garantia da aprendizagem futura, a educação média como o preparo técnico e aprimoramento de talentos, a educação superior como motor do desenvolvimento econômico, criador de conhecimento mediante o ensino e a pesquisa; polo da “educação ao longo da vida”. (SHIROMA, 2004, p. 67 e 68). Já o Banco Mundial, principal organização de financiamento de projetos educacionais, cuja visão instrumental da educação difere-se da visão da UNESCO, propõe a inserção dos indivíduos na economia de mercado local ou global, inspirando prioridades para o planejamento educacional dos países mutuários, tendo em vista ampliar o mercado consumidor, apostando na educação como geradora de trabalho, consumo e cidadania.

A orientação do Banco Mundial para o planejamento inclui dedicar metade dos gastos públicos com a educação básica; aumentar a participação do setor privado no setor educacional, sobretudo no ensino médio e superior e; descentralizar a gestão da Educação, dando prioridade à aquisição de conhecimentos e habilidades que possam ser mobilizados no setor produtivo. (AKKARI, 2011, p.32). As orientações em nível mundial, de vertentes opostas entre UNESCO e Banco Mundial, refletem-se nas discussões da sociedade civil e governo, notadamente nos momentos em que se evidencia a participação social nas políticas educacionais instigando posicionamentos ideológicos antagônicos. Contribui para esta discussão, as recomendações da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) que sob o lema “cidadania, competitividade e equidade” se articulavam em torno de objetivos, critérios e diretrizes para a implementação de mudanças educacionais demandadas pela reestruturação produtiva dos países vinculados. Desta forma os investimentos em reformas dos sistemas educativos deveriam ser no sentido de adequá-los para a oferta de conhecimentos e habilidades específicas que o setor produtivo requeria. (SHIROMA, 2004, p. 63)

As influências das organizações internacionais se concretizaram em ações políticas que balizaram o cenário da aprovação do primeiro PNE na forma de lei como determinava a Constituição. Em 1998, foram encaminhados ao Congresso, dois anteprojotos de lei de plano de educação que apesar de divergentes, ambos buscavam legitimar-se pela participação da

sociedade. Elaborado coletivamente, por professores, profissionais da educação e estudantes, a proposta produzida no âmbito do Congresso Nacional da Educação – II CONED em 1997 foi encaminhado ao Congresso como Projeto de Lei no. 4.155/98. Em 11 de fevereiro de 1998, o Ministério da Educação encaminhou o Plano Nacional de Educação do Executivo que tramitou anexo ao PNE proposto pelos educadores e relatado pelo Deputado Ivan Valente (SAVIANI, 1998, p. 80). Este quadro, marcado por divergências políticas, caracterizou-se por um lado por uma proposta consubstanciada por uma luta política e ideológica e por outro lado por uma proposta mais comprometida com a racionalidade administrativa do Ministério de Educação, que em sintonia com as questões mundiais, procurava atender aos princípios das organizações intergovernamentais. O texto aprovado pelo Congresso e transformado na Lei 10.172 publicada em 9 de janeiro de 2001, treze anos após a promulgação da Constituição Brasileira entrou em vigor, estabelecendo objetivos e prioridades nacionais e diretrizes para todos os níveis da educação nacional, por meio de 295 metas que traduziram as negociações possíveis entre concepções antagônicas, caracterizando mais uma vez as estratégias de cooptação da conciliação política, já que parte dos interesses da comunidade educacional foi atendido, apesar do veto presidencial ao financiamento do referido plano.

Finda o século XX sem a certeza da concretização das metas aprovadas no PNE dos primeiros dez anos do século XXI que inicia sob um novo governo, cuja ideologia promove outras formas de resolver as questões sociais alinhadas à extensão da participação da sociedade civil nesses processos.

A participação da sociedade civil ocorre por meio de audiências públicas, conferências nacionais, regionais e estaduais; conselhos; comitês; fóruns; comissões no âmbito do ministério de Educação, para citar alguns exemplos. Assim, vão sendo fortalecidos espaços públicos e políticas para o debate da educação, permeados por ideologias e interesses nem sempre convergentes. A consciência cidadã induzida, de certa forma, pelos princípios da social democracia contidos na ideia de uma terceira via e enfatizando valores de interdependência e responsabilidade fundamenta-se a ideia de que o interesse coletivo é construído baseado em valores compartilhados, sem os quais não pode haver uma sociedade sólida. Nesse sentido, tal como teria ocorrido em diversas partes do mundo, aqui no Brasil passou a ser um consenso articulador de alguns setores políticos que o processo de modernização da sociedade, para o qual o governo deve contribuir, promovendo reformas estruturais, exigiria a participação da sociedade civil como estratégias para combater os problemas sociais.

A sociedade civil posiciona-se ativamente, à medida que se apropria de seu papel como protagonista principal da mudança social, o que tem sido presenciado na proliferação dos mais diversos tipos de movimentos sociais. Esta transição de papéis é um fenômeno recente, pois via de regra, era o Estado que se impunha à sociedade condicionando-a a ordem por ele estabelecida ao mesmo tempo em que demarcava os limites do mercado. Na sociedade civil democratizada, seus diversos atores atuam como protagonistas da mudança, influenciando o curso do Estado, ou pelo menos eles atuam de modo expressivo nesse sentido. O desenvolvimento não exclui as aspirações dos diferentes grupos sociais e sua participação nas definições de programas de seu interesse. É deste ponto de vista que o planejamento governamental se posiciona como um processo aberto de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil possível somente em sociedades democráticas. Esta nova relação Estado/sociedade foi o que caracterizou o debate educacional para a elaboração do PNE 2014/2024.

Evidências da conciliação política na construção do PNE (2014-2014)

As reflexões a seguir foram elaboradas a partir das entrevistas realizadas com participantes da construção do PNE, concomitante com análises de documentos, especialmente da CONAE.

A realização de conferências municipais e estaduais de educação, culminando com a Conferência Nacional de Educação em 2010, sob o título temático: “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação” acolhe a participação de movimentos sociais, associações e entidades educacionais e inaugura novas estratégias de conciliação política que evidenciam-se na própria estrutura interna de organização da CONAE, confirmando que tanto no processo político como na participação social a conciliação política pode ocorrer.

A constituição da comissão organizadora da CONAE é composta por trinta e cinco entidades, de acordo com a Portaria Normativa nº 10, de 3 de setembro de 2008. A composição é de sete representantes de secretarias do MEC, cinco representantes de conselhos e órgãos públicos, dois do Congresso Nacional, quatro representantes da educação superior do segmento público, uma representante da educação básica e superior do segmento privado, seis de sindicatos e associações de trabalhadores e professores da educação pública e um do segmento privado, dois representantes estudantes do ensino médio e superior, um representante de pais de alunos, e agrega ainda mais duas entidades da comunidade científica

e de pesquisa e a representação de entidades sociais, do Campo; dos Movimentos de Afirmação da Diversidade e da Articulação em Defesa do Direito a Educação.

Com atribuições a serem definidas em regulamento construído com a participação de todos os membros, a Comissão claramente de maioria do segmento público da educação e do poder executivo, tem a sua coordenação na pessoa do secretário adjunto do Ministério da Educação, determinada pelo ministro. Os critérios elencados para a seleção das entidades não obedeceram à lógica estatística, pois isto inviabilizaria a formação da comissão, seguiram então a lógica do maior ou menor poder de mobilização, como esclarece o coordenador da CONAE em entrevista concedida para a pesquisa:

Nós precisávamos ter uma coordenação e aqui foi o primeiro grande trabalho que nós tivemos porque a coordenação não podia ser todo mundo, não podia ser nem todos os órgãos do governo nem todas as entidades da sociedade civil porque assim não seria uma comissão, seria uma assembleia (...) nós tivemos que fazer alguns acordos para que nós tivéssemos tanto a presença do poder público, como a sociedade civil na coordenação que na época era uma comissão organizadora. Dividimos a educação brasileira em 50% para educação básica e 50% pro ensino superior e profissional para efeitos de delegados e delegadas pra conferência, então esse foi o primeiro acordo para poder não ser uma conferência da educação básica e ainda tivemos que dividir os 50% da educação superior e da educação profissional, 30% pro ensino superior e 20 para educação profissional para poder mais ou menos você ter um equilíbrio de participação. Não era o critério científico porque se fosse científico aí não ia ter conferência, levando em consideração o tamanho do Estado, a participação efetiva daquela representação, por exemplo, a representação dos estudantes, a representação dos professores, a representação dos gestores (...) foi levado em consideração, as vezes não apenas o tamanho, mas a importância daquela entidade ou daquele setor na discussão da educação. (FERNANDES, entrevista concedida à autora em maio de 2014)

Os acordos que orientaram a composição da comissão organizadora visavam o equilíbrio dos grupos de interesses¹, entre sociedade civil e governo. Nesta lógica, os grupos privilegiados foram aqueles que defendiam os interesses da educação pública, seja por sua força de pressão ou pela disposição do governo em cooptar a sociedade civil. A participação das entidades na organização da CONAE fortaleceu a identidade entre grupos de interesses em certos pontos distintos, mas comuns em seus objetivos, sobre a facilidade em fazer os referidos acordos todos queriam fazer a conferência, existia um consenso muito forte, uma vontade, um desejo muito grande de fazer. Instituído o regulamento, foram constituídas as

¹ A ideia de “grupos de interesse ou de pressão” apresentada por Bobbio (2009, p.564) em suas análises, indicaria “a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução de seus fins: a pressão”, aqui entendida como a atividade de um conjunto de indivíduos unidos por motivações comuns que buscam influenciar decisões tomadas pelo poder político. No processo de participação política, de acordo com Nogueira (2011, p.136), “os grupos interferem para fazer com que diferenças e interesses se explicitem num terreno comum organizado por leis e instituições, bem como para fazer com que o poder se democratize e seja compartilhado”.

comissões especiais para a execução das ações referentes a todas as etapas da Conferência, ficando responsável pela elaboração do Documento Referência, a comissão de Dinâmica e Sistematização – CEDS composta por representantes de dez das trinta e cinco entidades totais. A primeira tarefa da comissão consistiu em elencar os eixos temáticos da CONAE e elaborar o documento referência sobre os eixos a serem debatidos nas Conferências Municipais e Estaduais de Educação.

Trechos extraídos das atas das reuniões de comissões², disponibilizados no site da CONAE, permitem inferir que a discussão e os debates ocorridos em todo o país, seguiram uma orientação pré-concebida por um grupo majoritariamente posicionado por ideais comuns, prenúncio de que os conflitos se acirriariam mais uma vez na recorrente dicotomia entre o ensino público e o privado entre outras que se evidenciaram no decorrer da CONAE. Gilberto Garcia registra o posicionamento estruturado pelos integrantes da Comissão:

O PNE foi muito fortemente influenciado pelo Fórum Nacional da Educação Pública, que tinha como bandeira o ensino público gratuito para todos. Para demarcar bem esse território, delimitou a área também do setor privado de uma forma muito agressiva. (...) a forma agressiva com que o setor privado era tratado, mesmo sendo comunitário, sem fins lucrativos, era muito difícil. Então, o documento base da própria CONAE, é um documento que pensa a educação brasileira como educação do setor público, com a educação pública a partir do setor público. (GARCIA, entrevista concedida à autora em 2013)

A definição dos palestrantes dos colóquios e os temas a serem debatidos na conferência são também instrumentos estratégicos para a condução do processo participativo. Em outro trecho da ata da reunião ordinária da comissão pode-se perceber o cuidado que houve para que o debate não corresse “fora dos trilhos” programados:

Também foram abertas as indicações para os colóquios a partir desta reunião. Foi sugerido que, ao convidado para a palestra, seja dada uma orientação no sentido de focar o debate no tema proposto. Foi proposto também, a criação de ementas para os colóquios. A proposta foi votada e aceita por maioria absoluta. A representante dos movimentos sociais do campo, sugeriu que as ementas sejam discutidas com toda a Comissão. O representante da Campanha pediu que fosse alterado o regimento interno para garantir o cumprimento das ementas. O Coordenador Nacional passou a responder aos questionamentos e sugestões. Informou que a criação de ementas é importante porque direciona e corrige qualquer alteração que se queira para os colóquios. (ATA da 3ª reunião ordinária da Comissão Organizadora da CONAE, 11/11/2014)

As constatações sobre a forma como foi conduzido todo o processo de organização da CONAE e suas consequências são balizadas por Nogueira (2011, p. 65) ao declarar que “o

² ATA de 03/11/2008 e ATA de 16/12/2008

Estado é um aparato de dominação, condensa as relações sociais e age em conformidade com as classes que dominam a economia e que sustentam um projeto de hegemonia. ” No caso da CONAE, evidencia-se a cooptação da sociedade civil em apoio ao projeto do governo. Nogueira recomenda ainda, que o Estado deve ser assimilado como estrutura de dominação e como parâmetro ético de convivência para o encontro de soluções positivas para os problemas sociais. É preciso que as diferenças e contradições se explicitem em articulações virtuosas entre Estado e sociedade, com movimentação social também virtuosa, neste campo de disputas em que a correlação de forças entre sociedade política e sociedade civil tem papel decisivo.

A CONAE foi sem dúvida o maior evento da educação brasileira, em termos de mobilização social, com vista à elaboração de políticas públicas definidoras dos rumos educacionais no país. Participaram dois mil delegados eleitos nos estados, 69 delegados natos e 49 da comunidade científica, com todas as despesas de passagem, hospedagem e alimentação custeadas pelo governo durante os cinco dias em que transcorreu, de 28 de março a 1º de abril de 2010. Esta atuação do governo imprime a sua marca quando traz para junto de seus objetivos e fins ideológicos, o apoio da parcela da sociedade civil representada por grupos de interesse. A diferença na atuação do governo em relação a orientação de um plano nacional para a educação se expressa na fala de Carlos Roberto Jamil Cury, ao destacar que no plano de 2001, “os processos descendente e ascendente só se encontraram no Congresso Nacional. Desta vez, o próprio Estado provocou a participação por meio do modo como desenhou a CONAE” (CURY, Entrevista concedida em 2014). Nessa mesma linha, consolidam-se as evidências da conciliação política na elaboração do PNE 2014/2024, na percepção do Conselheiro Gilberto Garcia

Em que sentido se pode falar de mudanças na forma de atuar do governo? Eu acho que na forma ela foi mais democrática, mas democrática aberta quase para um setor só que participou, setores sindicais, setores associativos, mas todos com firme bandeira da herança da primeira discussão do primeiro PNE, que é o setor público. Houve um cuidado muito grande do setor público, das representações do setor público se acercar da CONAE, prova disso é que, aliás, que é um saldo que tem nesse novo plano, é a criação do Fórum Nacional da Educação. (GARCIA, entrevista concedida à autora em 2013).

E como processo democrático, também nos encaminhamentos do Congresso houve intensa participação de segmentos que não se sentiram suficientemente contemplados. Foram mais de três mil emendas encaminhadas, muitas de teor semelhante. Foram feitas cinquenta e duas audiências públicas em municípios de todo o país com ampla participação da sociedade

civil. Esse momento de atuação de grupos de interesse por meio de seus *lobbyings* vai se refletir na morosidade da tramitação do projeto de lei no Congresso que durou em torno de três anos e meio.

O resultado desta dinâmica competitiva e de conflito entre grupos organizados em torno de interesses não coincidentes abre espaço para a conciliação política, admitindo-se a importância da sociedade civil no processo democrático decisório implícito neste contexto. Retomando Nogueira, “a movimentação social torna-se virtuosa quando se projeta em termos políticos, processa politicamente suas diferenças e dá origem a soluções políticas para seus problemas e reivindicações”. Considerando o disposto no PL 8.035/2010 compreende-se as disputas, no âmbito do processo participativo, como ponto principal para a exequibilidade do PNE, uma vez que recai sobre o Fórum Nacional de Educação, a ser instituído, o dever de organizar as futuras conferências para acompanhamento, monitoramento e controle do PNE.

Os trâmites do PL. 8.035/2010 até a sua aprovação final colocam o poder legislativo como o grande mediador do conflito entre sociedade civil e governo, utilizando-se de estratégias de conciliação política, formatando os objetivos do governo para a consolidação de uma política, que sem o suporte da sociedade não se tornará uma política de Estado. Justificam-se as disputas de espaços de participação entre atores da sociedade civil no sentido de fazer valer seus interesses, que sem o respaldo dos poderes Executivo e Legislativo, tornar-se-iam inócuos.

As conferências regionais e nacionais de educação definem-se como o espaço público determinante das disputas entre os diferentes segmentos e grupos de interesse da sociedade civil no processo de construção do PNE 2014/2024, enquanto o poder executivo, caracterizado pelo Ministério da Educação, lança mão das estratégias de conciliação política numa tentativa de cooptação da sociedade civil, para atingir seus propósitos. Os possíveis conflitos originados neste processo são então, mediados pelo poder legislativo em um contexto em que se admitem diferentes correlações de poder, considerando a existência de um aparato jurídico que, muitas vezes, limita a efetivação de direitos. Esta relação pode ser exemplificada nas regras de financiamento da educação constituem aparato normativo que pode facilitar a obtenção de recursos por alguns entes federados e dificultar para outros, haja vista a disparidade de condições que marca o território brasileiro. A mediação dos conflitos no âmbito do legislativo acentua as assimetrias de poder não apenas entre sociedade civil e governo, mas entre os próprios atores que constituem a sociedade civil, que buscam influenciar decisões a favor de seus interesses.

Conclusões

As referências teóricas que fundamentaram esta pesquisa descrevem a conciliação política como uma prática construída historicamente desde os tempos do Brasil Colônia. O momento da construção do PNE 2014/2024 possibilitou inferências que geraram novas categorias de conciliação política em um cenário democrático em consolidação. A participação social agora presente demonstrou que a mobilização de atores sociais, fortalecida pelo processo democrático, não apenas influenciou como também determinou o contexto para a prática da conciliação política, tendo em vista a sua heterogeneidade.

A avaliação do plano e as formas de controle social foram conduzidas ao longo de todo o processo, para uma maior participação do FNE, cuja prerrogativa proposta inicialmente pelo PL 8.035/2010, determinava unicamente a instituição do FNE no âmbito do Ministério de Educação para articular e coordenar as conferências nacionais subsequentes. O texto final da lei sancionada prevê que o monitoramento contínuo e as avaliações periódicas serão realizados pelo FNE juntamente com o MEC e o CNE, que também tem acento no fórum e, as comissões de educação do Senado e da Câmara dos Deputados.

As evidências da conciliação política observadas em torno no processo de construção do PNE 2014/2024 refletem uma nova realidade do momento político do país em que a sociedade civil assume o seu papel transformador. O processo democrático, como acredita Touraine (1996), prescinde do conflito para se estabelecer e é na participação social que se estabelecem os conflitos entre os grupos de interesse, cabendo ao Estado propiciar as condições para que a democracia se consolide.

Destaca-se o papel do poder legislativo na condição de mediador entre os interesses governamentais e da sociedade civil. É no Congresso que se movimentam os interesses de forma menos ostensiva e mais diluída do que em grandes concentrações de manifestações sociais. Portanto, a capacidade de mobilização dos segmentos da sociedade civil determina de certa forma, a intensidade com que suas posições são acolhidas.

Referências

AKKARI, Abdeljalil. *Internacionalização das Políticas Educacionais, transformações e desafios*. Petrópolis: Vozes. Petrópolis, 2011.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política* – Brasília, v.2, 13ª. Edição – Editora UNB, 2009.

CONAE. ATA da 1ª. Reunião da Comissão Organizadora da CONAE. Publicada em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/ata_1_21.10.2008.pdf Acesso em 11/11/2014.

CONAE. ATA da 1ª Reunião Ordinária da Comissão Organizadora da CONAE. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/ata_2_13.02.2009.pdf

Acesso em 11/11/2014.

CONAE. ATA da 3ª. Reunião Ordinária da Comissão Organizadora da CONAE. Disponível em http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/ata_3_30.04.2009.pdf Acesso em 11/11/2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil Cury. Entrevista concedida à autora. Curitiba, 2014.

DEBRUN, Michel. *A conciliação e outras estratégias*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Entrevista concedida à autora. Curitiba, 2013.

GARCIA, Gilberto. Entrevista concedida à autora. Curitiba, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil, Temas éticos e políticos da gestão democrática*. 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao Novo Plano Nacional de Educação: por uma outra política educacional*. 5.ed. – Autores Associados (Coleção Educação Contemporânea) Campinas - SP, 1998

_____. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 4. ed. Campinas/SP: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, Dermeval. Entrevista concedida à autora. Curitiba, 2013.

SHIROMA, Eneida Oto, MORAES, Maria Célia M., EVANGELISTA, Olinda. *Política Educacional*. 3 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a Democracia?* Petrópolis: Vozes, 1996.