

POLÍTICAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: EXPERIÊNCIA E EXPECTATIVA COM O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

DEMOCRATIZATION POLICIES OF EDUCATIONAL ADMINISTRATION IN BRAZIL: EXPERIENCE AND EXPECTATION WITH THE NEW NATIONAL EDUCATION PLAN

POLÍTICAS DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL: EXPERIENCIA Y EXPECTATIVA CON EL NUEVO PLAN NACIONAL DE EDUCACIÓN



Ângelo Ricardo Souza*
angelo@ufpr.br

REVISTA PEDAGÓGICA

Revista do Programa de Pós-graduação em Educação da Unochapecó | ISSN 1984-1566

Universidade Comunitária da Região de Chapecó | Chapecó-SC, Brasil

Como referenciar este artigo: SOUZA, Â. R. Políticas de democratização da gestão educacional no Brasil: experiência e expectativa com o novo plano nacional de educação. Revista Pedagógica, Chapecó, v. 18, n. 39, p. 111-128, set./dez. 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v18i39.3618>



RESUMO: Este artigo analisa a experiência brasileira de pouco debate entre Estado e sociedade na construção do planejamento educacional e, a partir dessa leitura, objetiva compreender em que proporção a Conferência Nacional de Educação (Conae) se apresenta como uma ferramenta de democratização e de construção de expectativas na elaboração e no acompanhamento do Plano Nacional de Educação (PNE), em especial no enfrentamento a históricos insucessos provocados por excessiva tecnocracia e ausência de diálogo com a sociedade e com os educadores.

Palavras-chave: CONAE. PNE. Políticas Educacionais. Planejamento Educacional. Gestão Democrática.

ABSTRACT: This article analyzes the Brazilian little experience on debate between state and society in the construction of educational planning, and from this reading, it aims to understand how much extent the National Education Conference (Conae) is presented as a tool of democratization and expectations building in the development and monitoring of the National Education

Plan (PNE), face particularly historic problems caused by excessive technocracy and lack of dialogue with society and educators.

Keywords: CONAE. PNE. Education Policies. Education Planning. Democratic Administration.

RESUMEN: En este artículo se analiza la experiencia brasileña de insuficiente debate entre el Estado y la sociedad en la construcción del planeamiento educativo y, a partir de esa lectura, pretende comprender en qué medida la Conferencia Nacional de Educación (Conae) se presenta como una herramienta de democratización y construcción de las expectativas en el diseño del Plan Nacional de Educación (PNE), sobre todo para hacer frente a los fracasos históricos causados por la tecnocracia excesiva y la falta de diálogo con la sociedad y con los educadores.

Palabras clave: CONAE. PNE. Política Educativa. Planeamiento de la Educación. Gestión Democrática.



* Universidade Federal do Paraná (UFPR).

1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1930, o Brasil se dedica a buscar mecanismos de planejamento da educação, visando a desenvolver formas mais organizadas para a solução de problemas de acesso, gestão e qualidade educacional.

Contudo, o possível êxito dos planos educacionais brasileiros foi frustrado por diversos fatores, destacadamente: a) centralização do planejamento por técnicos do governo; b) ausência de diálogo com a sociedade e com os educadores acerca dos problemas educacionais e possíveis soluções; c) falta de prioridade financeira para a área da educação, derivando em um planejamento sem recursos, impossibilitando sua operacionalidade; d) baixo controle social sobre a condução da política e execução do planejamento; e) dificuldades na efetivação do regime de colaboração entre os entes federados (ARAÚJO, 2010; 2013; DOURADO, 2013; PINTO, 2014).

Desde os anos de 2009 e 2010, no entanto, parecem ocorrer movimentos na política educacional que podem reverter parcialmente esse quadro, visto que, neste período, iniciou, no Brasil, a experiência da Conferência Nacional de Educação (Conae), o que acabou materializando o princípio constitucional aprovado em 1988 de democratização da gestão educacional, após a finalização da ditadura brasileira. Certamente, na história do planejamento educacional brasileiro, há diversas experiências e movimentos que tensionaram e/ou promoveram maior democratização da gestão da educação, como a pressão na ocasião da Conferência Nacional de Educação para Todos (1994) e os Congressos Nacionais de Educação (Coned), especialmente o I e II (1996 e 1997) (VALENTE; ROMANO, 2002). Entretanto, a Conae, com a amplitude que alcançou, encerra a potencialidade de contribuir com a reversão daquele quadro, pois dos seus resultados, chegou-se à proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), mesmo com razoável distanciamento entre eles.

Desse modo, este trabalho analisa em que proporção a Conae, como proposto movimento em favor da ampliação da democracia, e sua derivação na elaboração do PNE, como peça central do planejamento educacional, estão colocando em questão aqueles fatores que serviram de anteparas no passado para o desenvolvimento democrático do planejamento da educação brasileira.

2 O PLANEJAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL E O (NÃO) DEBATE COM A SOCIEDADE

O planejamento é diretamente relacionado à necessidade de se resolver problemas (AZANHA, 2002). Isto é, na medida em que problemas são evidenciados, estratégias para o seu enfrentamento e sua solução são reclamadas.

Assim, entram os planos, porque é razoável supor que ações pouco articuladas e não planejadas dificilmente resultam no alcance de objetivos.

Todavia, o planejamento, quando encaminhado pela esfera pública, também tem outro escopo, vinculado à necessidade de dar publicidade à ação do Estado e, ao mesmo tempo, permitir a participação da sociedade, seja na identificação de problemas, na definição de metas e estratégias, seja na avaliação, no acompanhamento e no controle social (SOUZA, 2009). E isso significa que a participação da população em pelo menos alguma parte do processo de planejamento pode corroborar para a “[...] ampla mobilização, congregando esforços que contribuem para a ampliação das visões acerca de determinada área ou questão” (GIL, 2011, p. 137).

Em contrapartida, nossa história de planejamento educacional não tem esse componente muito presente. Poucos foram os momentos nos quais a população conseguiu algum grau de participação. As experiências de planejamento educacional da primeira metade do século XX são pontuais e, ainda que importantes, são mais expressões teóricas ou, de outro lado, ideológicas do que ferramentas para a organização das ações públicas. Ademais, não parecia haver uma compreensão da necessidade de conexão mais aprofundada entre a política e o planejamento educacional ou, ao menos, o Estado Brasileiro não evidenciava tal compreensão.

O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova” de 1932 foi um importante movimento no sentido de se apontar rumos para a educação nacional, mas era mais uma carta de indicações e de concepções do que um plano propriamente dito. Ademais, não era expressão da ação do Estado, tanto ao contrário, pois que era o resultado de um movimento entre intelectuais, focado em demonstrar a insuficiência da estrutura educacional brasileira e na defesa de uma educação única, pública, laica, obrigatória e gratuita (MANIFESTO, 1932).

É claro que todo planejamento expressa uma concepção do problema sobre o qual recai; nesse caso, a educação. Logo, todo planejamento, mesmo em sua materialidade operacional, expressa determinada visão que os planejadores têm sobre o objeto planejado. O que representa sempre a materialização de um juízo de valor (LIBÂNEO, 2001); porém, os movimentos e as ações de planejamento do período mencionado pouco foram efetivados, mesmo porque não eram peças muito exequíveis.

Afora, por certo, o Código Brasileiro de Educação de 1937, que embora *não* tenha sido efetivamente aprovado, ainda assim se tratava de documento exageradamente operacional. Seu principal equívoco possivelmente tenha sido a operacionalidade excessiva, afinal eram 504 artigos que definiam quase todos os procedimentos educacionais e escolares possíveis. E, de outra parte, a posição do então ministro da educação, Gustavo Capanema Filho, em solicitar

a aprovação do documento “em globo”, isto é, na totalidade, dificultou sua aprovação. Devido à complexidade e ao detalhamento, os quais dificilmente seriam aprovados na íntegra, o código/plano sucumbiu (SCHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 1984).

Já na segunda metade daquele século, em 1962, ocorreu a aprovação daquele que seria de fato o primeiro Plano Nacional de Educação, vinculado à Constituição Federal de 1946 e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961. Foi um texto elaborado pelo Conselho Federal de Educação e entregue ao ministro Darcy Ribeiro. Mas, sua execução foi abortada pela ditadura militar que se iniciou durante aquela década, com duas fortes revisões que o desfiguraram em boa proporção (ALVES, 2010).

Durante a ditadura, o planejamento da educação ficou subsumido pelo planejamento geral do Estado brasileiro, com a disposição de que a educação operava um papel importante no modelo de desenvolvimento que estava sendo desenhado pelo regime; portanto, não se poderia deixar a tarefa de planejar para os educadores, e sim para os técnicos especialistas em planejamento. Assim, durante a ditadura

[...] os problemas residiam, [...], em três frentes: a) não havia qualquer diálogo com a sociedade ou, mesmo, com os educadores, sobre os problemas educacionais do país, ou seja, o planejamento era uma operação técnica feita por administradores e economistas; b) o planejamento estava vinculado estritamente à política de governo, não se convertendo em um planejamento para o Estado brasileiro e c) o foco do planejamento era economicista, sem maiores reflexões sobre as causas e consequências dos problemas educacionais. (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 277).

Em 1993, o Ministério da Educação elaborou um projeto para discussão com a sociedade, com vistas à elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, em um movimento que retomava o debate e o planejamento educacional para o campo da educação, após o período da tecnocracia da ditadura militar (SOUZA; TAVARES, 2014) e da ausência de ações desta natureza nos primeiros governos pós-ditadura. Nessa ocasião, houve um debate relativamente extensivo no Brasil, em boa parte capitaneado pela Confederação dos Trabalhadores na Educação (CNTE), que mesmo alijada formalmente do processo, conseguiu driblar parcialmente a metodologia constituída no processo para garantir que parte da sua agenda fosse debatida. Esse debate culminou com a mencionada Conferência Nacional de Educação para Todos, em 1994, ocasião em que um acordo geral aprovou o referido Plano, que continha, dentre outros aspectos, a definição de um piso salarial nacional para os professores (à época, de R\$ 300,00 para uma jornada de trabalho de 40 horas semanais). Este talvez tenha sido o

primeiro momento no qual uma discussão nacional sobre a educação extensiva à sociedade, capitaneada pelo Estado, pautou a organização de um Plano Nacional (MENEZES; SANTOS, 2002).

Cabe destacar que a aprovação final do documento ocorreu às vésperas da finalização do mandato do ex-presidente Itamar Franco; além disso, com a assunção do novo governo, o Plano – que era na verdade um acordo entre Estado e sociedade que nunca foi aprovado na forma de lei – acabou sendo esquecido em “algum canto” do novo ministério que assumiu em janeiro de 1995.

E apesar de o documento ter sido construído com a sociedade, não havia, é certo, um amplo movimento de construção e participação popular, pois as entidades da sociedade civil não eram os sujeitos do processo, a não ser indiretamente, uma vez que a metodologia de participação definida priorizava a representação de professores e demais trabalhadores da escola, bem como de alunos e familiares, em mecanismo de escolha em cada escola pública do país, sem a participação formal dos movimentos sociais. É possível que isso tenha feito com que os esses movimentos não tomassem o plano como seu, isto é, não tivessem se identificado no processo de elaboração, o que dificultou uma articulação mais orgânica. E, quiçá por isso, a sociedade teve muita dificuldade em cobrar do governo que se iniciava (Fernando Henrique Cardoso) a não execução do Plano aprovado.

Em 2001, foi aprovado. Então, passou a vigorar o novo Plano Nacional de Educação, consubstanciado na Lei Federal nº 10.172/2001. Depois de vários anos em tramitação, o processo culminou que a aprovação de um texto polêmico, produto de uma história de muita disputa (AGUIAR, 2010; DOURADO, 2010; BOLLMANN 2010; HERMIDA, 2006; VALENTE; ROMANO, 2002). A participação da sociedade foi muito importante, porque pautou elementos significativos do Plano, como o percentual de investimento em educação a partir de cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) do país. A sociedade iniciou, na realidade, a própria elaboração do Plano, já que, por meio dos citados Congressos Nacionais de Educação, diagnosticou problemas, discutiu e propôs metas e estratégias para o avanço da educação. A sociedade aqui é compreendida como diversos movimentos, destacadamente a CNTE, a Associação Nacional de Educação (ANDE), a União Nacional dos Estudantes (UNE), A Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES), etc.

O resultado desses Congressos culminou na denominada “proposta da sociedade brasileira” para o Plano Nacional de Educação, que foi convertido em projeto de lei na Câmara dos Deputados e serviu de roteiro inicial para a discussão no legislativo (VALENTE, 2001). A metodologia dos Coned parece ter contribuído para a vigilância da sociedade sobre o processo de tramitação do plano (BOLLMANN, 2010); todavia, as correlações de força e a dominância

política no Congresso Nacional facilitaram a aprovação de um Plano em formato muito mais próximo ao que desejava o governo federal de então e, por isso, muito distante do que apontava a proposta elaborada pela sociedade.

Apesar de aprovado com ênfase nas concepções e perspectivas de planejamento do governo federal, o Plano Nacional de 2001 pouco se efetivou (AGUIAR, 2010; DOURADO, 2010). De um lado, porque o presidente da República vetou metas consideradas fundamentais para a aplicação do Plano, já que faziam referência às questões de financiamento da educação, em sua maioria. De outro lado, porque aquele governo se encerrou dois anos após a aprovação do Plano e o governo que o substituiu (Luiz Inácio Lula da Silva) tinha outras ideias sobre política educacional, as quais o levariam para a organização de um roteiro de planejamento educacional bem diferente.

A própria Lei nº 10.172/2001 previa a necessidade de divulgação do Plano (pelos governos federal, estaduais e municipais), com o intuito de ampliar a transparência e garantir mais controle social, mas isso pouco ocorreu. Essa ausência de ações visando a uma maior democratização contribuiu para o abandono do Plano Nacional de Educação de 2001, uma vez que, sem acompanhamento e fiscalização, os responsáveis por efetivar essa política podem se sentir um tanto desobrigados de colocá-la em ação. Como consequência, poucos estados e municípios elaboraram seus planos próprios para a educação, como estabelecia a lei (ALVES, 2010). Ou seja, a efetividade do PNE de 2001 se mostrou pequena e sem desdobramentos regionais e locais, o que compromete a eficácia do plano nacional, uma vez que se estados e municípios não se somam no esforço de alcance das metas, as dificuldades na implementação do plano crescem.

Durante esta última década e meia, o que tivemos foram planos de governo, com esquecimento do Plano Nacional de Educação. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), criado durante a segunda metade do governo Lula, foi o mais emblemático. Ele foi constituído e autodenominado como um plano executivo, como um roteiro para a ação do governo federal. Na verdade, trata-se de um conjunto de ações nem sempre sincronizadas – e muitas destas já existentes há muitos anos –, que foi agrupado para dar a dimensão de uma política sistêmica. Vários autores afirmam que não se trata de um plano propriamente dito (GIL, 2011). Como plano executivo de governo, constituído por técnicos do Ministério da Educação, esta peça da gestão educacional não contou com a participação popular; portanto, apresenta dificuldades para o acompanhamento ou controle social.

Chegando ao final da vigência do Plano Nacional de 2001 – embora este tenha sido abandonado, foi aprovado por lei federal e sua substituição por um plano novo certamente seria motivo de luta e disputa política –, iniciou-se o processo de discussão de um novo plano por meio de

um mecanismo interessante na perspectiva democrática, uma vez que promove a participação popular, condição necessária para o processo democrático (BOBBIO, 2000) e, como vimos, poucas vezes foi acionado na história da educação brasileira. Trata-se da Conferência Nacional de Educação (Conae), cujo processo entre 2009 e 2010 envolveu quase 400 mil pessoas (BRASIL, 2010), que mais adiante é tratada.

Organizadas em diversas estratificações (municipal, intermunicipal, estadual e nacional), as resoluções finais aprovadas em março de 2010 desenharam um roteiro muito amplo e diverso para o futuro Plano Nacional de Educação, visto que este deveria substituir o plano anterior a partir de janeiro de 2011.

A participação das pessoas na etapa nacional da Conferência se deu por meio de indicações das entidades reconhecidas pelo Fórum Nacional de Educação, que estipulou as vagas para os distintos segmentos e setores¹. As entidades deveriam indicar pessoas que necessariamente tivessem participado de todas as etapas anteriores (municipal ou intermunicipal e estadual). E isso garantiu um processo que vinculava as posições das entidades às possíveis leituras sobre o documento base, ou seja, garantia que as instituições da sociedade e do próprio Estado pudessem externar sua visão sobre os problemas educacionais brasileiros; por outro lado, dificultou ou mesmo impossibilitou a participação para além da etapa municipal do cidadão comum que tivesse interesse em participar do debate, mas não fosse vinculado a nenhuma instituição ou que, mesmo sendo vinculado, não conseguisse a indicação desta entidade.

De qualquer sorte, oito meses e 15 dias após o encerramento da Conae 2010, em dezembro de 2010, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei do PNE para o decênio 2011/2020, que passou a ser identificado como PL nº 8035/2010.

Aquela ampla participação da população na Conae 2010 serviu de suporte para as primeiras críticas que surgiram a esse projeto de plano, uma vez que ele ou resumia ou modificava excessivamente algumas pautas do movimento social ou mesmo excluía pontos considerados importantes.

O projeto apresentado era bem sintético, com apenas 20 metas. Gil (2011, p. 148) avalia que isso pode ser temerário, e indica que seria necessário

[...]recusar a opção por planos “enxutos”, pois sob o “canto da sereia” da simplicidade e da maior possibilidade de execução, avaliação e fiscalização estão embutidas generalidades, as quais abrem imensas brechas para que se faça quase qualquer coisa remetendo-se e escudando-se nos planos, os quais na verdade acabam sendo cartas brancas aos governantes.

¹ São considerados setores da sociedade: movimentos sindicais, empresários, movimentos em defesa da educação, movimentos de afirmação da diversidade, comunidade científica, instituições de pesquisa em educação, órgãos de fiscalização e controle, entidades municipalistas. Já os segmentos da educação: estudantes; pais/mães/responsáveis de estudantes; profissionais da educação e dirigentes (gestores/as dos órgãos educacionais e instituições educativas, conselheiros/as da educação e parlamentares das respectivas comissões de educação) (PARANÁ, [s. p.]).

Ademais, foi considerado com “[...] traços tecnocráticos, deixando transparecer a opção por metas quantificáveis e mensuráveis em detrimento de ações e propostas de amplo espectro” (GIL, 2011).

O processo de tramitação foi mais lento do que se supunha inicialmente, pois com o encerramento do PNE de 2001 em janeiro de 2011, havia uma necessidade premente de não se demorar excessivamente na formulação do novo planejamento, sob pena de o país ficar, uma vez mais em sua história, sem um documento de referência desta magnitude.

Dentre os fatores que podem ter contribuído para tal demora, está o elevadíssimo número de emendas ao PL (2915). Boa parte dessas emendas encaminhadas pelos deputados federais foi, na realidade, produzida pelos movimentos sociais e por diversas organizações da sociedade, as quais, interessadas em intervir no processo, forneceram o texto das emendas aos deputados. Isto explica a quantidade de emendas com textos idênticos apresentadas por deputados de diferentes partidos². Todavia, não foi apenas a demanda quantitativa advinda com as emendas, senão que a complexidade de sua amarração ao texto final. Esta parece ser a percepção do deputado federal Ângelo Vanhoni (PT-PR), relator do projeto na Câmara (BRASIL, 2011). De qualquer forma, e após o período de maior demora, que foi a primeira fase de tramitação na Câmara dos Deputados, o substitutivo foi aprovado na Câmara dos Deputados em junho de 2012 e incorporou boa parte das diretrizes aprovadas nas resoluções finais da Conae 2010. Na sequência, o plano tramitou para o Senado Federal, onde foi alterado em questões emblemáticas, retroagindo alguns avanços conquistados na Câmara. E, finalmente, voltou à Câmara em fevereiro de 2014, onde boa parte das alterações propostas pelo Senado Federal foram incorporadas, outras foram negadas e o texto foi aprovado em junho de 2014. Não se trata, neste artigo, de se proceder uma avaliação do conteúdo do novo PNE, de forma geral. Ao contrário, o escopo do artigo se associa mais ao processo do que ao conteúdo de elaboração do plano, por isto, uma avaliação mais qualificada e aprofundada sobre o movimento de inclusão ou exclusão de pontos específicos no novo PNE não cabe neste texto.

Pelo processo de elaboração, o novo PNE demonstra ser a primeira grande experiência de participação popular no planejamento educacional nacional em processo capitaneado pelo Estado brasileiro que resultou em um plano aprovado em lei federal. E isto pode se converter na sua maior virtude, pois o cumprimento das metas e estratégias desenhadas pelo plano está diretamente relacionado à vigilância e controle social, que neste caso parecem ser de uma dimensão poucas vezes (ou nunca) vista na história educacional brasileira.

Assim, o resumo desta história aponta para, por muito tempo, uma centralização tecnocrática do planejamento

² 17,9% das emendas apresentadas tiveram pelo menos uma repetição. Isto é, foram apresentadas por mais de um deputado.

educacional e a ausência de diálogo com a sociedade e com os educadores acerca dos problemas educacionais e possíveis soluções. Quando este diálogo ocorreu, aparentemente, quase sempre somente surgiu por força e ação da própria sociedade. Tal ausência deriva em pouco/nenhum controle social sobre a condução da política e execução do planejamento, mas quiçá neste último movimento, com a Conae/PNE esta tendência de distanciamento da sociedade dessas questões possa estar sendo revertida. Isto contudo demanda tempo, pois é na implementação da política que as expectativas derivadas da sua elaboração se confirmam, ou não (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

3 A CONAE E O PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

“Pensar a democracia exige pensar as possibilidades reais de sua realização” (SOUZA, 2009, p. 128). A CONAE materializa parte dessas possibilidades. É certo que os instrumentos constituídos para dar materialidade à democracia são apenas ferramentas e, como tais, não traduzem a democracia em si, isto é, uma conferência é apenas um espaço possível para o diálogo e, portanto, para a democracia. Mas a tradução deste espaço em real democracia depende essencialmente das pessoas e dos seus comportamentos neste espaço (TOURRAINE, 1998).

Quando a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a gestão democrática da educação pública (art. 206, VI), não definiu conceitos nem critérios para a sua consecução; assim, a gestão democrática foi aprovada apenas como um princípio para a organização do ensino no país (BRASIL, 1988).

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – tratou um pouco mais sobre a questão. Além de ratificar a gestão democrática da educação pública como princípio (art. 3º, VIII), indicou que os sistemas estaduais e municipais deveriam regulamentá-la com base em dois aspectos, pelo menos: a participação de docentes na elaboração da proposta pedagógica das escolas e a participação da comunidade local nos conselhos escolares (art. 14) (BRASIL, 1996).

Em essência, é isto que a Lei nº 9.394/96 aponta sobre a matéria para a educação básica. O que implica considerarmos que, conceitualmente, a legislação reconhece que a gestão democrática deve estar diretamente preocupada com a gestão pedagógica e, ao mesmo tempo, demanda a participação da sociedade como seu critério definidor. Já é um bom avanço caso se considere a história de democratização da gestão educacional e escolar, pelo menos do ponto de vista normativo nacional.

Ocorre que essa compreensão expressa na LDB não avança para o campo da gestão dos sistemas de ensino, tema sobre o qual não há qualquer dispositivo que

estabeleça como proceder para sua democratização. Dessa forma, a noção de gestão democrática se resume à gestão da escola (BRASIL, 1996).

O artigo 9º da LDB, por exemplo, determina o dever da União para com a educação. Além disso, já no primeiro inciso estabelece como de sua competência a elaboração do Plano Nacional de Educação, em ação articulada com os estados, o Distrito Federal e os municípios, mas não menciona em nenhum momento que tal articulação seja extensiva à sociedade civil (BRASIL, 1996).

Parece complexa a construção de uma escola de gestão democrática em um sistema de ensino que não pautar sua gestão pelo mesmo princípio. Isto é, os docentes tenderão a tratar os alunos, nas relações pedagógicas, que são sempre relações de poder (SOUZA, 2012), da forma como são tratados pela direção escolar. E esta, por seu turno, tenderá a reproduzir as relações de tratamento e dominação (WEBER, 2004) às quais está submetida diante do sistema de ensino. Ou seja, as relações a serem constituídas entre docentes e alunos, entre direção e docentes e entre a direção escolar e o sistema de ensino, ainda que de natureza distintas, tendem a reproduzir a mesma lógica de dominação. O enfrentamento da questão passa, em razão disso, pela extensão da gestão democrática também para a gestão do sistema, sob pena de tornar muito mais árdua a tarefa de democratização da escola e das relações entre as pessoas na escola.

Nesse contexto, a Conae expressa um movimento curioso: ela foi proposta e encaminhada pelo governo federal, sem uma obrigação legal, *a priori*. Segundo a Associação dos Docentes da Universidade Federal Fluminense (ADUFF), é certo que parte do movimento social se mostrou contrário a tal iniciativa. Todavia, a diversidade de olhares e concepções mostrou um quadro positivo da 1ª Conae (ADUFF, 2009). Se as resoluções finais são questionáveis, especialmente para o Ministério da Educação, que optou por não incorporar na proposta de PNE muitas das deliberações ali contidas, parece-nos que o principal avanço da Conferência foi justamente a sua própria realização.

Sem correr o risco de defender a democracia por ela mesma, pois não se trata somente de uma democracia estética, de uma democracia como *design* (POPKEWITZ, 2000), na qual as pessoas fazem escolhas, defendem posições como uma ação que se basta em si mesma, ignorando as razões e a importância do debate na esfera pública, parece-nos que a realização da Conae pode ter “jogado luz” sobre um campo de disputa de poder que poucas vezes foi democratizado. Vimos, parágrafos atrás, que apenas os principais jogadores do campo político³ tomavam decisões sobre os rumos da educação brasileira. A Conae pode ter contribuído para alteração deste quadro, na proporção em que trouxe para o campo de disputa e debate a diversidade dos movimentos sociais. Ou melhor, oficializou este processo. Isto é diferente dos movimentos auto-organizados que

³ Ainda que, por vezes, esses jogadores políticos fossem técnicos do Ministério da Educação ou do Planejamento.

(desde há muito) atuam na luta por educação de qualidade para a população, pois que agora é o próprio Estado que compreende a importância da presença desses movimentos. É claro que o próprio Estado está, constantemente, em disputa e, portanto, este resultado que denota tal posição oficial é derivada, em boa proporção, da pressão social (daqueles movimentos mencionados). Mas, mesmo assim, e como resultado da incorporação de diretrizes aprovadas na Conae no novo plano, a existência e realização de novas conferências e de fóruns mais horizontais na discussão da política educacional estão asseguradas no PNE, nos seus artigos 5º, 6º, 8º e 9º (BRASIL, 2014).

Entretanto, as conclusões da 1ª Conae não se aproximaram de um desenho objetivo de um Sistema Nacional Articulado de Educação (SNAE), escopo maior previsto na tematização da Conferência e, por devido a isso, tampouco o novo PNE consegue dar materialidade a este sistema. A aprendizagem necessária à democratização da gestão dos sistemas passa, necessariamente, pela repetição de conferências como esta, já que, com a enculturação de procedimentos de tal natureza, o amadurecimento poderá se traduzir em resoluções mais efetivas para a constituição do SNAE.

4 CONAE E PNE: ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA

Nós devemos questionar: tem a CONAE poder para dar direção à educação brasileira? Na medida em que as forças políticas ali constituídas consigam intervir na redação, no acompanhamento, na avaliação e no controle sobre o Plano Nacional de Educação, sim, a Conae tem algum poder neste sentido. Isto é, trata-se de uma possibilidade de poder, de uma expectativa.

Nossa avaliação indica que a participação da população na Conae 2010 foi tão importante que derivou em um processo de acompanhamento poucas vezes visto no Congresso brasileiro, com a tramitação do PNE. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a CNTE e a UNE organizaram diversas mobilizações com ampla participação de professores e estudantes, chegando a ocupar diversas vezes a esplanada dos Ministérios, em Brasília. Mas, além disso, o recorde alcançado no número de emendas apresentadas à sua tramitação, já mencionado, e também a presença do debate na imprensa nacional e na repercussão em outros espaços que não os acadêmicos ou de vinculação direta à educação⁴ parecem confirmar tal avaliação. Isso porque a expectativa das pessoas em relação ao projeto de Plano Nacional era muito elevada, devido ao movimento político todo que cercou a Conae. Assim, a participação na Conferência parece ter contagiado as pessoas, as quais se viram um tanto frustradas com o que leram no projeto de PNE que chegou ao Congresso em dezembro de 2010.

Porém, a sociedade não se apegou. Tanto ao contrário, tensionou e buscou caminhos para politicamente

⁴ Ainda são necessários estudos que quantifiquem e avaliem qualitativamente o tratamento dado pela imprensa ao novo PNE; mas, em levantamento preliminar em dois grandes veículos de comunicação: Folha S. Paulo e Portal G1 (Globo), encontramos, entre 2011 e 2014, 146 notícias no primeiro e 86 no segundo, tratando de alguma forma do plano.

intervir no processo de construção do plano. É por conta dessa leitura que nos parece que a realização da Conae possivelmente tenha sido a sua principal contribuição à educação brasileira.

No princípio de 2014, o Ministério da Educação informou que a Conae 2014 estava adiada (BRASIL, 2014), deixando toda a comunidade educacional brasileira perplexa (ARAÚJO, 2014). Parte dos analistas apostou que esse adiamento tinha relação com as expectativas de que a não aprovação do PNE⁵ ou, antes, a não incorporação das deliberações da Conae 2010 no texto aprovado no Senado Federal, tomassem a maior parte da pauta das discussões da segunda edição da Conferência:

Recentemente o PNE completou três anos de tramitação e não conseguiu ser aprovado a tempo de ser um “fato consumado” quando da realização da II CONAE. Assim, voltando aos seus trabalhos legislativos na primeira semana de fevereiro, a data da Conferência passou a ser coincidente com a votação final do PNE na Câmara. As manifestações das Conferências Municipais e Estaduais foram claramente favoráveis a um conjunto de propostas demonizadas pelo MEC, ou seja, o evento seria um momento de fortalecimento da luta por um Plano que tornasse a participação da União no financiamento da educação nacional mais efetiva, coisa que não interessa ao governo, absorvido com outras prioridades representativas de outros segmentos sociais (leia-se banqueiros credores de nossa dívida pública). (ARAÚJO, 2014, [s. p.]).

A experiência desde o Plano Nacional Decenal de Educação para Todos (1993), passando pelo PNE 2001, até o atual PNE, tem mostrado que a participação popular, conduzida especialmente por professores e estudantes, pode gerar resoluções mais avançadas para a ação do Estado no atendimento ao direito à educação (HÖFLING, 2001). Mas, mais que isso, a própria compreensão do direito à educação se torna mais alargada quando há participação popular na definição de conceitos, metas e estratégias para a educação, uma vez que reclames e agendas diversas passam a ganhar mais espaço e, também, a disputá-lo (MULLER; SUREL, 2002) e, por isso, passam a ser reconhecidas no direito educacional brasileiro.

O PNE aprovado na Câmara dos Deputados recolocou alguns pontos muito importantes que estavam presentes nas deliberações da Conae 2010, especialmente: a) a inclusão de uma “âncora” de participação pública na ampliação do acesso à educação profissional e superior, o que implica em maior responsabilização do Estado no cumprimento dessas metas; b) a equiparação salarial dos docentes com demais trabalhadores com mesma formação e jornada de trabalho, uma vez que o projeto original previa

⁵ Na época do adiamento da CONAE 2014, o PNE ainda não tinha concluído o ciclo final para aprovação na Câmara dos Deputados.

uma diminuição dessa diferença salarial, que era de 40%, aproximadamente, em 2010 (BRASIL, 2011); c) a elevação do investimento público em educação para 10% do Produto Interno Bruto (PIB), tendo em vista que o projeto que chegou ao Congresso Nacional previa um incremento do investimento até atingir o patamar de 7% do PIB; d) a vinculação do financiamento da educação básica ao Custo Aluno Qualidade, dispositivo criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (PINTO; CARREIRA, 2007) com vistas a estabelecer um padrão de qualidade ao investimento público em educação.

Em nossa avaliação, esse avanço foi produto do movimento articulado que emergiu na Conae 2010. A realização de uma 2ª Conferência, possivelmente, era mesmo vista com precaução por aqueles que têm receio da presença da população, ou ao menos, dos resultados dessa presença na definição do conteúdo da política.

E essa é uma questão que precisa ser mais bem explorada, e que aqui não cabe o aprofundamento; mas, apenas a título de endereçar a questão, parece-nos significativa a hipótese de que há uma preocupação do governante em se tornar menos protagonista do conteúdo das políticas, quando a população se aproxima dos espaços de poder. Se a Conae 2014 foi adiada por receio deste movimento, então ou i) o governante estava com o firme propósito de admitir que as resoluções da Conferência eram realmente factíveis, isto é, ele estaria empenhado em cumpri-las e, por isso, não queria perder a disputa pelo seu conteúdo, ou ii) as possíveis conturbações que seriam geradas pela 2ª Conae, o movimento em si, com seu barulho, cores e tipicidade, fizeram com que o governante não desejasse sua realização em período pré-eleitoral, independentemente do que as resoluções da Conferência indicariam.

De qualquer forma, e observando posteriormente os resultados deste processo, foi mesmo lamentável que tal adiamento tivesse ocorrido, pois ao se deixar a Conae para após o calendário eleitoral, mesmo que não tenha havido uma despolitização do debate educacional, possíveis alterações na formatação final do plano ainda poderiam derivar do esforço da conferência. Contudo, análises mais aprofundadas sobre esta temática, em particular, poderão explorar tanto as razões e consequências do adiamento, bem como os resultados da própria Conferência.

Quando da realização da Conae 2010, compreendeu-se a necessidade de uma permanente discussão nesses mesmos moldes para os anos subsequentes. Isto acabou incorporado no novo PNE, como mencionado. Mas, à época se dimensionava como tema para a Conae 2014 uma avaliação inicial do novo PNE, o qual se esperava que já estivesse aprovado. Tal discussão poderia gerar alternativas de correção de rumo para o plano. Essa articulação entre Conae e PNE é a essência da concepção de democratização da gestão do sistema educacional, uma vez que, a partir das amplas discussões com a população em geral e com

os profissionais da educação e estudantes em particular, é que se constitui o planejamento educacional democrático. Como todo planejamento demanda, de partida, avaliação diagnóstica e, na sequência, acompanhamento, controle, correções de rumo e avaliação final, a melhor expressão de um planejamento democrático passa, ao que tudo indica, necessariamente pelo alargamento da participação das pessoas durante esses passos, e isto é predominantemente o que a Conae promove.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou desenvolver anotações sobre a experiência brasileira em planejar a educação nacional, destacando que nossa história nesta temática é uma constante tensão entre o governante e a sociedade, a qual busca participar, pelo menos nos últimos 30 anos, dos processos de definição de rumos para a educação e, portanto, enfrenta resistências do governante, seja por compreender que se trata de uma tarefa majoritariamente técnica e, como tal, são técnicos aqueles que devem centralizar tal esforço, seja porque sabe que se trata de uma ação política e, devido a isso, prefere controlar o processo para evitar perda de poder.

Também discorremos, no texto, sobre a natureza democrática da Conferência Nacional de Educação, pois que ela dá materialidade ao princípio da gestão democrática da educação, a ponto de se concluir que a principal contribuição da Conae talvez tenha sido a sua simples realização, vale mencionarmos, a constituição de um espaço público, capitaneado pelo Estado, que recebe e reconhece a pressão social e a importância de dialogar com a sociedade, representa um passo significativo na direção de se constituir mecanismos mais democráticos de gestão educacional.

Esta contribuição da Conae 2010 provocou a reflexão sobre sua articulação com o Plano Nacional de Educação, aqui considerada a essência da concepção de gestão democrática, pois dela tanto podem derivar a) a ampliação das possibilidades de participação da população no planejamento educacional nacional, o que significa potencializar o espaço para que as agendas educacionais mais diversas ganhem significância e reconhecimento, bem como b) a constituição de exemplo para que, em nível estadual e municipal, tal conexão se repita, com as Conferências Estaduais e os Planos Estaduais ou com as Conferências Municipais e seus respectivos planos.

Por fim, parece-nos que os movimentos constituídos pela Conae e no entorno do PNE podem se apresentar como uma novidade diante da centralização técnica do planejamento educacional, pois contribuem com a ampliação do diálogo com a sociedade e com os educadores; assim, permitem a inclusão de outros olhares, novas perspectivas e expectativas acerca dos problemas educacionais.

Esperamos que o resultado desse movimento consiga superar as outras duas anteparas, a falta de prioridade financeira para a educação e o baixo controle social na execução da política educacional. Esta avaliação, todavia, ainda demanda que a história caminhe um pouco mais, pois somente poderemos ter uma avaliação mais precisa com algum distanciamento e com informações, as quais ainda parecem insuficientes.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas v. 34, n. 124, p. 787-802, jul./set. 2013.

ARAÚJO, Luiz. **Os reais motivos do adiamento da CONAE 2014**. 2014. Disponível em: <<http://rluizaraujo.blogspot.com.br/2014/01/os-reais-motivos-do-adiamento-da-conae.html>>. Publicado em 24.jan.2014. Acesso em: 31 jan. 2014.

ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. ADUFF. **CONAE**: estratégia de obtenção do consenso ativo em torno da contra-reforma da educação. jun. 2009. Disponível em: <http://www.aduff.org.br/especiais/download/20090917_conae.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2014.

ALVES, João Roberto Moreira. IPAE 153 – 12/10: O Plano Nacional da Educação e o papel da sociedade no processo de sua construção coletiva. Disponível em: <http://www.ipae.com.br/pub/pt/cme/cme_124/>. Brasília: IPAE, 2010.

AZANHA, José Mário Pires J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para reflexão. In: MENESES, João Gualberto de Carvalho. **Estrutura e funcionamento da educação básica**: políticas, legislação e gestão – leituras. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002. p. 70-78.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 31, p. 657-676, jul./set. 2010.

BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 18 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 13 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Conae**. Três mil pessoas debatem a criação de um sistema nacional de educação. 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15234>. Acesso em: 31 jan. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Comissão especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 8.035, de 2010** – Aprova o Plano Nacional de educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. 5 dez. 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=947081&filename=SBT+1+PL803510+%3D%3E+PL+8035/2010>. Acesso em: 4 ago. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **PNE**: Nota Técnica. 2011. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Conferência Nacional de Educação (Conae 2014). **FNE anuncia adiamento da Conae 2014**. 24 jan. 2014. Disponível em: <<http://conae2014.mec.gov.br/index.php/noticias/412-fne-anuncia-adiamento-da-conae-2014>>. Acesso em: 31 jan. 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 14 dez. 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais

de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, set. 2013.

FOLHA S. PAULO. Disponível em <<http://search.folha.uol.com.br/?q=%2522plano+nacional+de+educa%25E7%25E30%2522>>. Acesso em 31.jan.2015.

GIL, Juca. Planos Educacionais: entre a prioridade e a descrença. In: SOUZA, Ângelo Ricardo; GOUVEIA, Andréa Barbosa; TAVARES, Taís Moura. **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Ed. Appris, 2011. p. 133-162.

HERMIDA, Jorge Fernando. O Plano Nacional de Educação (Lei 10.172), de 9 de janeiro de 2001. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 27, p. 239-258, jan./jun. 2006.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática**. Goiânia: Alternativa, 2001.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

MANIFESTO dos Pioneiros da Educação Nova. 1932. **Inep**. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2014.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Plano Decenal de Educação para Todos (verbete). In: MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira – EducaBrasil**. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. s/p

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

PINTO, José Marcelino Rezende; CARREIRA, Denise. **Custo Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Campanha, 2007.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, p. 624-644, set. 2014.

POPKEWITZ, Thomaz. Reform as the social administration of the child: Globalization of knowledge and power. In: BURBIULES, Nicholas; TORRES, Carlos Alberto (Org). **Globalization and Educational Policy**, Nova York: Routledge, 2000. p. 157-186.

PORTAL G1 (Globo). Disponível em <<http://g1.globo.com/busca/?q=%22plano+nacional+de+educa%C3%A7%C3%A3o%22>>. Acesso em 31.jan.2015.

SCHWARTZMAN, Simon; BOMENY, Maria Helena Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Editora Paz e Terra, 1984.

PARANÁ (Estado). Secretaria da Educação do Paraná. **Fórum Estadual de Educação**. [s. d.]. Disponível em <<http://www.fee.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=8>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 49, pp. 159-174, jan./abr. 2012.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura. A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 30, n. 2, p. 269-285, maio/ago. 2014.

TOURRAINE, Alain. **Igualdade e diversidade: o sujeito democrático**. Bauru: EDUSC, 1998.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

VALENTE, Ivan. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção?. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107 set. 2002.

WEBER, Max. Economia y sociedade: esbozo de sociologia comprensiva. México: FCE, 2004.

Recebido em: 10/11/2016

Aprovado em: 11/12/2016