

Conferência nacional de educação 2010 e a construção do plano nacional de educação 2011-2021: sinal de consolidação da democratização da educação brasileira?

National education conference 2010 and the drafting of the National Education Plan 2011-2021: a sign of the consolidation of the democratization of Brazil's educational system?

Doralice Aparecida Paranzini Gorni¹

Resumo

O presente texto apresenta uma reflexão sobre em que medida a realização da Conferência Nacional de Educação 2010, com vistas à elaboração do Plano Nacional de Educação 2011/2020. Consiste em um sinal do aprimoramento do processo de democratização da sociedade brasileira e, em decorrência da sua educação, constitui um ensaio subsidiado no estudo e análise das políticas educacionais brasileiras, a partir do século passado, e de seus impactos sobre distintos cotidianos escolares. Para tanto, analisa brevemente alguns elementos presentes no seu desenvolvimento, no período em questão, com vistas a evidenciar que a educação brasileira encontra-se em um estágio em que se torna imprescindível a constituição do Sistema Nacional de Educação. A posição assumida pelo governo federal de coordenar o movimento nacional em prol da construção do novo Plano Nacional de Educação evidencia o reconhecimento deste fato. No entanto, permanece o desafio de garantia das condições necessárias para que este seja materializado nos distintos contextos escolares. Neste sentido, o documento final da Conferência Nacional de Educação 2010 renova as expectativas de que, na próxima década, a democratização da educação brasileira possa se consolidar como fato e não apenas como direito.

Palavras-chave: Conferência Nacional de Educação. Democratização da educação brasileira. Plano Nacional de Educação. Políticas Educacionais.

Abstract

This paper shows the extent to which the 2010 National Education Conference, aimed at drafting the 2011/2021 National Education Plan, marks the consolidation of the democratization of the Brazilian educational system. To this end, it summarizes and briefly analyzes some elements that have been present throughout the process, showing that, although the documents drafted so far do indeed take the demands of teachers' associations into consideration to a satisfactory degree, this cannot occur unless certain essential elements for the establishment of a National Educational System in our

¹ Universidade Estadual de Londrina, Programa de Mestrado em Educação. R. Celso Garcia Cid, PR 445, km 380, Campus Universitário, 86051-1990, Londrina, PR, Brasil. E-mail: <doragorni@uel.br>.

country are consolidated. Thus, the challenge remains to secure the conditions required for the ideal educational system to come to fruition in the different school contexts. Therefore, the final document of the 2010 CONAE renews the expectations that, over the next decade, the Brazilian educational system can be consolidated as a fact and not just as a civil right, rendering it democratic, free and endowed with social quality.

Keywords: *Educational Policies. National Education Reference. National Education Plan. Democratization of the Brazilian educational system.*

Introdução

O Programa de Mestrado em Educação da Universidade Estadual de Londrina desde 1999 oferece a disciplina “*políticas educacionais e cotidiano escolar*” com vistas a aprofundar o estudo e a reflexão das políticas educacionais brasileiras, bem como do contexto histórico, político e socioeconômico em que estas são elaboradas e implantadas, visando contribuir para revelar e desvelar as condições e contradições que perpassaram e ainda perpassam sua materialização em diferentes momentos e contextos escolares.

Este foco de análise tem-nos permitido, como responsável pela disciplina refletir criticamente algumas razões da grande distância entre as proposições contidas nos documentos e Leis que orientam a educação brasileira e as condições concretas existentes nas escolas, bem como as reivindicações dos educadores expressas nos documentos produzidos por suas associações e órgãos de classe e no grande contingente de pesquisas realizadas sobre o tema, a exemplo das relatadas por Carvalho (2010); Dib (2010); Lombardi (2010) e Souza (2011).

Sob esta perspectiva, é importante destacar não só a importância das ações e políticas elaboradas a partir do início da década de 1980, após o início do processo de abertura democrática de nosso país, como o surgimento do movimento dos educadores brasileiros que resultou na elaboração da proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) - Proposta da Sociedade Brasileira apresentada no I Congresso Nacional de Educação realizado em 3 de dezembro de 1997 (Plano..., 1997), transformada no PL nº 4.155/98 e reafirmada por ocasião do III Congresso Nacional de Educação (CONED), em 1999.

É importante destacar que embora tal proposta respondesse satisfatoriamente aos anseios e

demandas da educação nacional, sua divulgação e análise, tanto nos meios educacionais como nos diferentes segmentos sociais, foi modesta ou quase incipiente. Infelizmente, naquela ocasião, pouca ênfase foi dada também a outros trabalhos relacionados ao tema, a exemplo dos escritos por Saviani (1999) e Valente e Romano (2002), principalmente em decorrência da pequena mobilização dos educadores em geral para com este processo. Em decorrência, como observam Valente e Romano (2002), o PNE vigente no último decênio constituiu mais uma carta de intenções, sendo que os vetos sofridos pelo mesmo foram um fator determinante para que tal caráter se efetivasse.

Aproximidade do término do período de vigência do referido plano em 2010 trouxe à tona a necessidade de elaboração do PNE para o decênio 2011-2020. Envolvida neste processo, em âmbito local, deparei-me com o 'desconhecimento' acerca do mesmo e dos documentos produzidos desde o I CONED em 1977, tanto no meio dos educadores da educação básica como dos envolvidos na elaboração da conferência em nível municipal. Não se pode desconsiderar que este fato também pode ter ocorrido em razão da posse recente dos secretários municipais em decorrência das eleições municipais. Neste sentido, a primeira questão que se evidencia é: não seria mais adequado que um trabalho de tanta relevância para a educação fosse realizado em outro período, quando os integrantes das equipes das secretarias municipais de educação estivessem familiarizados com a realidade educacional de suas cidades, bem como com os trâmites e demandas que perpassam o contexto educacional, ou seja, tendo em vista a previsão de que o novo PNE tivesse vigência de 2011 a 2020, não deveria este processo de discussão ter sido antecipado?

A despeito da reflexão acerca do tempo propício para o início do processo de mobilização e

realização das conferências municipais, estaduais e nacional, precisa ser destacada a qualidade e o mérito do documento orientador da mesma, principalmente por, neste, o governo federal assumir explicitamente compromisso com a concretização das metas e reivindicações decorrentes dos documentos produzidos nos CONED realizados.

No entanto, é importante considerar que: 1) o breve espaço de tempo para a realização das conferências determinou um ritmo de trabalho intenso em um período reduzido destinado para a realização de discussões em subgrupos e realização de plenária. Assim, embora as discussões tenham sido ricas e proveitosas, algumas questões não puderam ser abordadas com o nível de aprofundamento que mereciam; 2) embora tal metodologia de trabalho tivesse permitido a racionalização do tempo e o cumprimento do cronograma estabelecido, não permitiu que todos os envolvidos tivessem oportunidade de discutir e conhecer, na íntegra, a totalidade dos eixos, tendo uma visão global da situação da educação, bem como da inter-relação entre os eixos, metas e desafios do próximo PNE.

Em decorrência dos aspectos apontados acima, torna-se importante refletir sobre as formas e espaços de participação utilizados e a medida que estes refletem a prioridade e relevância da educação na sociedade brasileira, propagada no discurso oficial. Espera-se que a instituição do Fórum Nacional de Educação pela portaria da União nº 1407/2010 permita que esta e outras questões sejam redimensionadas, na medida em que sinaliza a possibilidade de existência de constância e continuidade nas discussões acerca da educação no cenário nacional.

Por sua vez, a menção destes fatos torna-se relevante na medida em que a falta de experiência e conhecimento da realidade pode ter permeado o desenvolvimento das conferências municipais de muitos municípios em que não houve recondução dos mandatos no âmbito da administração de secretarias municipais de educação. Além disto, é um fato que precisa ser analisado e evitado no futuro, já que interfere na condição e na forma de participação das pessoas.

Cabe destacar que o município em questão, por sua localização privilegiada, contou com a

colaboração de uma Instituição de Ensino Superior (IES) próxima para a realização da conferência. Tal fato possibilitou o aprofundamento acerca da história e do processo desenvolvido anteriormente, bem como do significado deste processo e do momento histórico para a elaboração de um PNE que contemple seus anseios e demandas educacionais. Entretanto, acredita-se que esta condição singular pode não ter estado presente na grande maioria dos municípios brasileiros.

Tendo em vista estes fatos é que se evidencia a necessidade de se refletir as razões por que ainda toma-se, no contexto educacional, os fatos, as propostas e os projetos como descolados da realidade e a-históricos. Como podemos superar esta situação, já que a capacidade de analisar criticamente a realidade necessária para nosso comprometimento com a sua transformação só é possível em decorrência da própria educação? Como podemos transcender esta “condição e contradição”?

Refletir sobre estas questões e as possibilidades que suscitam é o propósito deste texto. Para tanto, discorreremos sobre alguns fatos e contradições que perpassam o contexto educacional e que constituem elementos importantes para o estudo e análise das políticas educacionais.

Refletindo sobre os fatos e o processo

Se o primeiro grande mérito da Conferência Nacional de Educação (CONAE) (Construindo..., 2010a) foi ter sido “convocada” pelo governo federal, não menos significativa foi a retomada de alguns elementos contidos na proposta da sociedade brasileira apresentada no final da década de 1990, como a constituição do Sistema Nacional de Educação e do Fórum Nacional de Educação, o resgate do Conselho Nacional de Educação em sua forma original e a questão do financiamento da educação.

No seu conjunto, tais elementos fortalecem a expectativa de que ocorram avanços no encaminhamento e busca de solução para os problemas que persistem há décadas na educação brasileira. As metas definidas no documento final da CONAE

(Construindo..., 2010b) sinalizam, por sua vez, a clareza e a consciência as quais se tornam imprescindíveis para nosso país na consolidação de seu Sistema Nacional de Educação assim como o desenvolvimento de ações que permitam resolver parte dos nossos problemas educacionais até o final da vigência do novo PNE.

No entanto, não se pode deixar de destacar que tal entusiasmo e euforia já estiveram presentes na história da população, não sendo esta a primeira vez que se observou serem identificados e reconhecidos os problemas da educação brasileira, bem como elencadas alternativas para solucioná-los. Não cabe aqui retomarmos a análise deste processo, uma vez que o mesmo foi objeto de detalhamento e exaustiva avaliação em trabalhos realizados, a exemplo do registrado por Saviani (1999) e Ghiralde Jr. (2000).

Em decorrência, quando nos atemos ao resgate de nossa história recente, a partir do início do processo de abertura democrática do país na década de 1980, uma questão que se torna evidente é: a CONAE (Construindo..., 2010a) consiste, de fato, em um sinal de consolidação da democratização da educação brasileira? Como foram ou estão sendo ocupados os canais de participação abertos? Em que medida o PNE 2011-2020 encampará as metas e proposições do documento final da conferência?

Interessante destacar, como o próprio documento final da CONAE (Construindo..., 2010b, p.15) observa, a importância de que esta conferência:

Suscite um processo de mobilização e debate permanente nos diferentes segmentos educacionais e setores brasileiros que possam contribuir efetivamente para o balizamento das políticas educacionais, na perspectiva do Sistema Nacional de Educação, da efetiva consolidação das políticas de Estado no país e na elaboração do novo Plano Nacional de Educação.

Neste sentido, ao mesmo tempo em que o texto torna evidente a necessidade de “amadure-

cimento” do sistema educacional, ele reafirma a importância de ampliação e aprimoramento dos canais de participação social como imprescindíveis ao desenvolvimento das sociedades democráticas. Ainda sob este ponto de vista cabe destacar que é não qualquer forma de ocupação dos espaços de participação que interessa, mas aquela que tenha em vista os interesses sociais e coletivos.

Em outras palavras, a participação que interessa à sociedade democrática é aquela que implica em exercício consciente e responsável da cidadania, que, por sua vez, consiste em uma das demandas da sociedade com a educação. Assim, tendo em vista que o produto esperado é também o elemento que viabiliza o processo, a democracia é inevitavelmente uma construção de longo prazo, com a qual os que já tiveram acesso à educação têm necessariamente que se comprometer, para que no futuro, todos indistintamente possam ter oportunidade e condições de discernimento para fazer parte desta construção.

Tal preocupação parece-nos evidente no reconhecimento contido no documento final da CONAE (Construindo..., 2010b, p.19), que toca no “ponto nevrálgico” da educação brasileira enfatizando que, historicamente, as “políticas sociais em nosso país são frágeis” e que o “financiamento estabelecido num quantum possível e não nas necessidades reais dos alunos” revela o menosprezo histórico da educação. Ora, ao fazer sua autocrítica o estado demonstra lucidez, assume sua culpa e apresenta-se como um “novo” estado, aberto a compreender e atender as reivindicações, fruto da organização dos segmentos sociais e, em especial, do setor educacional.

Como tal fato se concretizará? O estado brasileiro reconhecerá e se comprometerá, por meio de seu PNE 2011-2020, com a materialização da educação desejada, conforme documento final produzido mediante a CONAE por ele democraticamente convocada?

À primeira vista, o resgate da figura do Fórum Nacional de Educação contido na Proposta da Sociedade Brasileira sinaliza a possibilidade de

solidificação desta posição, bem como a intenção de estabelecimento e manutenção de um diálogo constante com os representantes dos setores sociais envolvidos com a educação. Da mesma forma, fortalecem esta intenção, a retomada dos moldes propostos para constituição e atribuições do Conselho Nacional de Educação e a proposta de avaliação e realinhamento das metas estabelecidas no decorrer do período de sua vigência.

Sob este prisma, pode-se destacar, com base no documento final da CONAE 2010, que o estado brasileiro parece, enfim, assumir seu compromisso e responsabilidade em prover educação para todos, ao explicitar que conhece e reconhece a precariedade e as demandas da educação brasileira e, além disto, reafirmar seu compromisso com a educação pública, 'gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos e com a universalização do acesso, a implementação da jornada escolar e a garantia de permanência bem sucedida às crianças, jovens e adultos em todas as modalidades, com vistas à superação das desigualdades e o reconhecimento e respeito à diversidade' (Construindo..., 2010b, p. 29).

Resta a expectativa sobre se e quanto nos aproximaremos destes ideais durante a vigência do próximo PNE. Sem dúvida, o alcance de novas conquistas decorrerá na medida em que todos assumirem seu papel de sujeitos históricos e com a responsabilidade de acompanhar e nos comprometermos com a materialização deste projeto. Sendo assim, melhorar a qualidade da educação brasileira é um desafio que cabe a cada um, individualmente, ao mesmo tempo em que cabe a todos coletivamente, dependendo, sob este prisma, da capacidade de cada um de superação da dificuldade histórica de mobilização e participação.

Conclusão

O que temos a superar?

Tomou-se como ponto de partida o fato de que o PNE (Brasil, 2001), assim como se lembram

Laplane e Pietro (2010), teve um processo de tramitação conturbado e foi criticado principalmente por não prever a garantia de financiamento, como também observou Saviani (2004; 2007). Neste sentido, Valente e Romano (2002), ao analisarem os vetos sofridos pelo plano no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, bem o caracterizam como uma "carta de intenções". Em decorrência, é grande a expectativa de que enfim possamos superar os obstáculos que inviabilizaram a construção de uma educação de melhor qualidade tão propagada nas últimas décadas.

Como não poderia deixar de ser, o primeiro deles e crucial, é o financiamento do sistema que, por mais que "não garanta" a almejada educação com qualidade, sem a existência dos recursos necessários esta, com certeza, ficaria inviabilizada, mantendo-se na melhor das hipóteses nos moldes atuais. Cabe destacar que esta é uma dívida do PT para com a sociedade brasileira desde o governo do presidente Lula, uma vez que ao encabeçar a apresentação do projeto do PNE da oposição na Câmara dos Deputados, em 10 de fevereiro de 1998, esperava-se que, ao chegar ao poder, retomasse sua posição com a derrubada dos vetos do governo FHC.

Ainda no que diz respeito ao aspecto financeiro é importante enfatizar que embora o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) represente um avanço em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), ao promover a ampliação de ação para toda a educação básica, abarcando seus distintos níveis e modalidades, ele não consistiu em um aumento dos recursos investidos na educação, já que o número de estudantes atendidos pelo fundo teve um aumento de 56,6% por ocasião de sua implantação em junho de 2007, enquanto o montante de recursos teve acréscimo de 36,3%, como observa Davies (2006).

Com isso, a garantia dos recursos necessários para a educação é hoje mais que necessidade, uma urgência. Da mesma forma, a avaliação criteriosa da

aplicação dos recursos educacionais, mediante uma lei de responsabilidade educacional, defendida por Paro (2010), dentre outros, é de suma importância para a melhoria da qualidade da educação brasileira. Em consonância, como destacam Laplane e Pietro (2010), o elemento que deve definir o montante de recursos a ser investido é o elemento pedagógico. E, em decorrência, as políticas devem incluir questões de caráter pedagógico *stricto sensu*, abordar princípios e valores de acolhimento às diferenças, estratégias de combate ao preconceito e manifestações de discriminação.

Sob esta perspectiva, as autoras destacam que alguns temas que estiveram ausentes no PNE/2001, como a “educação do campo”, as “relações étnico-raciais”, a “educação quilombola”, de “gênero e diversidade sexual”, a “educação ambiental”, a educação de “crianças, adolescentes e jovens em situação de risco”, e que foram posteriormente tratados como matérias em separado, conforme especificado no documento da CONAE (Construindo..., 2010b), precisam ser contemplados, principalmente por terem ganho maior visibilidade e atenção da sociedade na última década.

De maneira complementar, há outras questões que mesmo estando presentes naquele plano ainda não foram equacionadas e, portanto, devem continuar sendo objeto de luta e reivindicação dos que defendem a educação nacional. Dentre estas, destacamos as relacionadas à estrutura e organização do sistema nacional de educação, às condições de trabalho existentes nas escolas e à formação e atuação profissional.

Além disso, a avaliação prevista para ocorrer no quarto ano de vigência do plano, com vistas a corrigir as deficiências e distorções existentes, também não ocorreu. Sendo assim, testemunhamos nos dez anos de sua vigência a continuidade das ações voltadas à melhoria da qualidade da educação predominantemente via avaliação dos diferentes níveis e âmbitos do sistema educacional, sem o envolvimento e a mobilização dos educadores na busca de superação das dificuldades concretas de cada cotidiano escolar.

Neste sentido, a CONAE (Construindo..., 2010a) teve o mérito de reafirmar o reconhecimento da dívida social do Estado brasileiro para com uma grande parcela de sua população e apresentar uma nova possibilidade de aprimoramento dos aparatos legais que podem garantir a concretização da educação como direito social, conforme reza a Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, o documento final da CONAE (Construindo..., 2010b) representa uma nova oportunidade para o estado brasileiro aprimorar seu processo de democratização, com vistas a atender os anseios históricos de acesso à educação pública com qualidade de grande parcela da população brasileira.

Decorridos aproximadamente vinte e cinco anos do início do processo de abertura democrática do Brasil, pela primeira vez o país se mobilizou, de fato, para a construção de um Plano Nacional de Educação a partir de suas bases, com o efetivo apoio do Ministério da Educação, como enfatiza Goergen (2010). Todos que participaram deste amplo e complexo movimento, que resultou no documento que reafirma a tese da educação pública como direito de todos e dever do Estado, cumpriram seu papel social. Igualmente o fez o Estado ao emitir a Portaria nº 1407 de 14/12/2009, que instituiu o Fórum Nacional de Educação, e ao encaminhar, mesmo próximo à data do término da vigência do PNE/2001, a proposta do PNE 2011-2020 ao Congresso Nacional em 15/12/2009. Cabe agora aos representantes do povo democraticamente eleitos realizarem o seu papel, reiterando seu compromisso de representantes dos segmentos que os elegeram mediante o respeito às metas estabelecidas pela Conferência e registradas no seu documento final.

Finalizando, podemos afirmar que o processo pelo qual foi realizada a CONAE 2010 com vistas à construção do PNE 2011-2021 tanto sinaliza como decorre do aprimoramento da democracia da sociedade brasileira. Entretanto, este é ainda o início de um processo que precisa ser intensificado e que depende, em grande medida, de nossa capacidade de exercermos nossa cidadania nos moldes ne-

cessários para a construção de uma sociedade democrática. A contradição presente é que a consciência da importância de assumirmos nosso papel de sujeitos históricos neste processo é, ao mesmo tempo, condição e produto de uma educação com qualidade social.

Referências

- BRASIL. Ministério da Educação. *Plano nacional de educação*. Brasília: MEC, 2001.
- CARVALHO, E.M.C. *A formação do professor da educação básica e a semicultura*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.
- CONSTRUINDO o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010. Brasília. *Documento-Base...* Brasília: MEC, 2010a. v.1-2.
- CONSTRUINDO o sistema nacional articulado de educação: o plano nacional de educação, diretrizes e estratégias. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE), 2010. Brasília. *Documento Final...* Brasília: MEC, 2010b. 164p. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2011.
- DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? *Educação & Sociedade*, v.27, n.96, p.753-777, 2006.
- DIB, M.A.B. *O programa da escola de tempo integral na região de Assis: implicações para a qualidade do ensino*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual Paulista, Marília, 2010.
- GHIRALDELLI JR., P. *História da educação*. São Paulo: Cortez, 2000. (Coleção Magistério, Série Formação do Professor).
- GOERGEN, P. Educação superior na perspectiva do sistema e do plano nacional de educação. *Educação & Sociedade*, v.31, n.112, p.895-917, 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25 jan. 2011.
- LAPLANE, A.L.F.; PIETRO, R.G. Inclusão, diversidade e igualdade na CONAE 2010. *Educação & Sociedade*, v.31, n.112, p.919-938, 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 24 jan. 2011.
- LOMBARDI, F. *Estado e política social no Governo Lula: aspectos teóricos e políticos nos discursos presidenciais (2003-2009)*. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2010.
- PARO, V.H. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010. v. 1.
- PLANO nacional de educação: a proposta da sociedade brasileira. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONED), 2., 1997, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte, 1997.
- SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1999.
- SAVIANI, D. *Da nova LDB ao novo Plano nacional de educação: por uma outra política educacional*. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 2004.
- SAVIANI, D. O Plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, v.28, n.100, p.1231-1255, 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25 jan. 2011.
- SOUZA, F.C.L. *Esvaziamento do conhecimento científico sofrido pelo professor*. 2011. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2011.
- VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: plano nacional de educação ou carta de intenção? *Educação & Sociedade*, v.23, n.80, p.97-108, 2002.

Recebido em 30/1/2011, reapresentação em 16/5/2011 e aceito para publicação em 20/5/2011