

CONAE: participação de ONGs, movimentos sociais e organizações empresariais. Etnografia de um evento.

No capítulo anterior, discutimos as relações de parceria existentes em um sistema educativo específico, a rede municipal do Rio de Janeiro, para aproximarmos das diversas dimensões e tensões inerentes a essas parcerias em um contexto local de educação pública. Também identificamos diferentes visões existentes sobre parcerias entre ONGs e escolas públicas, o que gera expectativas variadas sobre as possibilidades dessas relações. Neste capítulo daremos maior ênfase na atuação de ONGs, movimentos sociais, organizações governamentais e aquelas ligadas a setores empresariais em um espaço de discussão de políticas públicas, a I Conferencia Nacional de Educação (CONAE).

O capítulo que se segue é o resultado da observação com inspiração etnográfica da CONAE, promovida pelo Ministério de Educação (MEC) em parceria com secretarias municipais e estaduais de educação de todo o país ao longo de 2009 até março de 2010. Como explicado anteriormente, optamos por realizar uma etnografia sobre a conferência por acreditar que desse modo seria possível distinguir com maior clareza, os diferentes conjuntos de questões que emergiram a partir da observação das interações de ONGs, coletivos sociais, fundações empresariais, profissionais da educação, representações estudantis e de familiares de alunos de escolas públicas nesse espaço de discussões políticas. Entretanto, é importante esclarecer que do conjunto de 25 ONGs localizadas na pesquisa inicial deste estudo, nenhuma delas participou das instâncias locais e nacional da CONAE¹.

Essa ausência, que em um primeiro momento representou um dilema para a análise pretendida – analisar a atuação dessas organizações em uma instância mais ampla de debate sobre políticas públicas na área da educação – terminou por

¹ A ONG de Educação em Direitos Humanos foi representada na CONAE pela própria autora desta tese, o que impossibilita qualquer análise distanciada dessa participação.

possibilitar uma reflexão sobre esse distanciamento das organizações entrevistadas de um espaço de discussão e definições políticas, apesar de boa parte de elas afirmarem seu desejo em influenciar políticas públicas para o setor.

Outra questão importante foi que, contrariando as expectativas iniciais desse estudo, durante todas as etapas da CONAE, foram poucos os momentos que permitiram uma maior distinção nas propostas defendidas apenas por ONGs, ou apenas por movimentos sociais, assim como foi difícil distinguir aquelas defendidas apenas por organizações empresariais. Aliás, em algumas situações da conferência era difícil até mesmo distinguir a atuação desses atores organizados da sociedade civil em relação aos representantes governamentais nas diferentes esferas federativas. Como veremos nesse capítulo, durante a CONAE eram múltiplos interesses, acordos e negociações em jogo, que indicavam a construção de identidades específicas, mas identidades também aglutinadoras, permitindo alianças entre uns em alguns momentos e entre outros, noutros.

Sobre as informações recolhidas neste estudo, é importante reconhecer o fato de a pesquisadora fazer parte de um determinado setor participante da conferência², não estando assim “fora” do jogo, o que significou certas limitações, como também único modo de acesso a dinâmicas que seriam impossíveis se não vivenciasse essa posição de pesquisadora e integrante da cena investigada. Os limites de uma pesquisadora participante são apontados aqui por reconhecer que em um trabalho etnográfico (seja ele realizado em uma comunidade indígena distante ou entre nossos pares profissionais) está sempre presente o desafio de se reconhecer as fronteiras de sua atuação, desconfiar de qualquer possibilidade de “neutralidade” (sempre inexistente), procurando perceber as diferentes mediações culturais presentes em cada contexto para assim, determinar as “categorias nativas” inerentes nestas relações. Esse foi o esforço realizado durante as observações e atuações dentro do cenário da CONAE apresentadas a seguir.

² A inscrição foi realizada como representante de ONG, atuando dentro das vagas definidas para a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

6.1

A Conferência Nacional de Educação e as diferentes realidades locais

A CONAE foi um espaço proposto pelo Ministério da Educação como um meio de envolver diferentes segmentos e setores da sociedade brasileira comprometidos com o desenvolvimento da educação do país, em um amplo debate sobre a educação nacional, visando a construção de um sistema nacional de educação. Diferente da área da saúde, que já conta com uma estrutura institucional muito fortalecida na realização de suas conferências nacionais (a primeira ocorreu em 1941), o campo da educação vivenciava sua primeira edição de uma conferência nacional organizada pelo Governo Federal, o que significou dificuldades e impasses para o desenvolvimento de um espaço verdadeiramente democrático. Sobretudo no âmbito local, ou seja, nas esferas municipais e estaduais do país.

A CONAE foi estruturada em eixos temáticos, procurando discutir toda a educação escolar: da Educação Infantil à Pós Graduação, sendo realizada em etapas municipais, inter-municipais, estaduais, e por fim, a etapa nacional, que deveria contar com a participação de delegados eleitos nas instâncias anteriores ou indicados pela Comissão Organizadora Nacional³. O tema da Conferência Nacional foi: “Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação”. Dessa forma, em todos os eixos debatidos existia a preocupação de que no próximo Plano Nacional de Educação (PNE) estivessem apontadas metas para a concretização de um sistema nacional de educação.

Os eixos temáticos foram: I. Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; II. Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação; III. Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar; IV. Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; V. Financiamento da Educação e Controle Social; VI.

³ A Comissão Organizadora Nacional foi coordenada por Francisco das Chagas (Secretário Executivo Adjunto do Ministério da Educação) e composta por 35 membros, que representam o Ministério da Educação e suas diferentes secretarias, o Senado e a Câmara, além de representantes dos estados e municípios, organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Esses 35 membros tinham sua participação assegurada na etapa nacional como “delegados natos”.

Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade. Esses eixos foram os mesmos em todas as instâncias do encontro (locais e nacional) e sobre o período de organização, a Conferência Nacional aconteceu em Brasília, em março de 2010, precedida das conferências locais ocorridas ao longo de 2009.

Todos os segmentos envolvidos nas etapas preparatórias, em âmbito municipal e estadual, tiveram (ou deveriam ter tido⁴) como ponto de partida para as discussões e propostas, as mesmas emendas divididas nos mesmos eixos temáticos citados anteriormente. Apenas as propostas votadas e aprovadas em no mínimo três estados fizeram parte do Documento-Base da CONAE nacional e sua metodologia obedeceu a mesma dinâmica das conferências preliminares: aprovação, supressão (parcial ou total), adição ou substituição das emendas mediante votação.

De acordo com o Ministério de Educação, o documento gerado nesse processo seria a referência prioritária na construção do Sistema Nacional Articulado de Educação e nos encaminhamentos relativos ao Plano Nacional de Educação, desenvolvidos futuramente pelo MEC e pela Assembléia Legislativa. Mas, apesar dessa afirmação, muitos participantes durante as conferências locais e mesmo na nacional, levantaram dúvidas sobre as possibilidades de alcance de um novo PNE construído no último ano de governo. Quais as garantias legais para o desenvolvimento e sua continuidade?

Outra questão bastante freqüente entre os diferentes setores e segmentos participantes foram as dificuldades existentes na configuração da Conferência nos níveis locais. Se no encontro nacional foi cuidadosamente organizada toda uma estrutura para receber os representantes de todo o país, em muitos municípios e estados, houve uma escassa divulgação do evento – o que limitou o número de participantes – e a falta de acesso ao documento base com antecedência prejudicou uma maior preparação dos envolvidos, o que fragilizou bastante a profundidade dos debates. Além dessa questão estrutural, também existiram dificuldades em relação aos governos eleitos por partidos opositores ao do Governo Federal.

⁴ Em alguns estados a desinformação ou a falta de apoio político ao Governo Federal provocaram a realização de conferências locais que não utilizaram como base para suas discussões, o documento nacional, o que dificultou bastante a participação desses estados na plenária nacional. Foram os casos de Amazonas e Paraíba.

A falta do apoio de alguns governos locais, que em alguns municípios e estados chegaram a impedir que seus funcionários participassem do evento⁵, também comprometeram a existência de uma Conferência que de fato representasse as demandas de todos os municípios e estados do país. Em outros casos, como no Rio de Janeiro, a falta de tradição de espaços de discussão democrática ficou evidente tanto na desorganização estrutural do evento (responsabilidade dos governos), quanto pela grande fragmentação dos grupos representantes (sociedade civil).

No Rio de Janeiro, as disputas partidárias foram muito presentes durante todos os dias do evento, assim como as fragmentações presentes nos setores populares organizados (ou não tão organizados assim⁶). O resultado disso foi que município e estado não conseguiram concluir a discussão e votação em nenhum dos seis eixos definidos no documento base, não podendo enviar suas contribuições para o encontro nacional. Desse modo, os participantes das etapas locais cariocas e fluminenses não tiveram nenhuma de suas demandas específicas presentes no debate nacional⁷.

Como lembra Dagnino (2002), o processo de participação da sociedade civil brasileira nos espaços públicos faz parte de um processo de construção democrática não linear, contraditório e fragmentado. Nesse sentido, a construção democrática está vinculada a uma multiplicidade de fatores, “eliminando qualquer possibilidade de conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático” (idem:279). Foi dentro dessas contradições que os debates aconteceram nos espaços locais, de pouca ou muita tradição democrática de

⁵ Segundo profissionais da educação da rede estadual do Rio Grande do Sul, o governo estadual do PSDB (partido de oposição ao Governo Federal) não liberou funcionários públicos para participassem das instâncias municipais e estadual da CONAE.

⁶ No Rio de Janeiro foi visível a falta de experiência de muitos dos representantes de movimentos sociais participantes da CONAE que, em muitas ocasiões, utilizavam o espaço das plenárias mais para divulgarem suas bandeiras em lugar de suas contribuições para o debate educativo. Também não foi possível a articulação mais ampla de representantes na busca de aliados para a defesa de suas emendas específicas. Bem verdade que o pouco tempo do encontro (apenas três dias) tencionava ainda mais o debate, mas o fato de grande parte desses movimentos focarem mais na escolha dos que iriam ser eleitos para participarem da conferência em Brasília (discussão que durou todo o primeiro dia do evento) em lugar de se articularem enquanto representantes da sociedade civil também demonstra a fragilidade dessas organizações.

⁷ O envio das contribuições devia seguir especificidades definidas nacionalmente, entre elas estava a conclusão das discussões de todos os eixos, além da formatação padronizada do documento final.

participação, e a partir destes espaços saíram eleitos os 3.000 delegados que representariam os estados brasileiros no encontro nacional⁸.

Mas, apesar de todas as adversidades já citadas, a maior parte dos quase 3.000 delegados participantes da etapa nacional da CONAE em Brasília (etapa que será o foco principal dessa nossa análise) demonstrava alegria em participar desse “espaço democrático”, como era denominado por representantes do Governo Federal, e repetido por seus aliados nos vários dias de encontro.

6.2

ONG, movimento social e fundação empresarial: definindo identidades

A imagem da CONAE como espaço democrático foi recorrente nas falas daqueles participantes que ressaltavam a mobilização de base popular que, desde cidades e estados, fortaleciam uma discussão mais ampla sobre o desenvolvimento da educação do país. Entretanto, esse clima celebratório convivia lado a lado com um clima de certa tensão, proveniente das negociações constantes, das reuniões frequentes organizadas por diferentes grupos que procuravam fortalecer suas bases de apoio na defesa de emendas específicas durante as plenárias de eixo, ou na plenária final.

Segundo integrantes da Comissão Organizadora da CONAE, cerca de 30% dos participantes do encontro nacional não faziam parte de qualquer organização ou movimento específico. Eram, em sua maioria, profissionais da educação, familiares de estudantes ou estudantes indicados por escolas ou secretarias locais de educação para complementar o número de delegados que representaria seu estado. Essa característica foi vista como um sinal de que “esse seria um congresso difícil” pela falta de experiência dos participantes, que não só teriam dificuldade em entender a dinâmica de participação, como poderiam “atrapalhar o andamento dos trabalhos” por levantarem questões aparentemente menos

⁸ Apesar de não conseguirem enviar suas emendas, o Rio de Janeiro conseguiu escolher seus representantes depois de um dia inteiro para discutir as regras dessa escolha e a metade de outro dia para que cada grupo se organizasse na definição de seus representantes. Bom lembrar que a conferência só contou com três dias de encontro para serem discutidas mais de quinhentas emendas.

importantes para os debates nacionais⁹. Essa dificuldade pareceu realmente se dar, tanto pela inexperiência de uma parte dos delegados a esses tipos de encontro, quanto por sua desvinculação a grupos organizados. Mas é preciso ressaltar que a participação mais ativa na conferência exigia o domínio de uma dinâmica com certa complexidade, como explicamos a seguir.

Para a CONAE nacional, todas as emendas provenientes do documento base de referência e das reuniões municipais, inter-municipais, estaduais e distrital foram reunidas em dois cadernos, que dividiam as emendas nos seis eixos antes mencionados, além de separá-las em três blocos diferentes. O primeiro e o segundo blocos eram formados pelas emendas que haviam sido aprovadas em cinco estados (precisando ser ratificadas na instância nacional). O terceiro bloco apresentava as emendas que haviam sido aprovadas em menos de três estados. Vale destacar que esse terceiro bloco não havia sido previsto no regulamento e documento base das etapas anteriores da CONAE¹⁰. Essa modificação do regulamento inicial foi um procedimento sugerido pela Comissão Organizadora Nacional e acatado por maioria absoluta dos participantes do encontro nacional por entenderem que a falta de acordo dos estados havia representado a exclusão de emendas importantes para o desenvolvimento da educação nacional.

Mas, continuando com a descrição sobre a dinâmica de participação do encontro, o delegado deveria, além de se habituar a trabalhar paralelamente com os três blocos de emendas (manuseando dois cadernos diferentes), entender o procedimento de inclusão dessas emendas no debate, que também obedecia a certos procedimentos (estes sim, mais próximos aqueles vivenciados nas etapas anteriores). Para discutir alguma emenda presente nos primeiros dois blocos o delegado deveria levantar o crachá e pedir “destaque” da emenda específica, indicando número e página da mesma, durante sua leitura pelo coordenador da mesa, não podendo fazê-lo posteriormente. Em relação as emendas presentes no terceiro bloco, ou seja, aquelas que não tiveram aprovação em cinco estados, o delegado deveria fazer dois procedimentos: primeiro, pelo menos dez minutos antes do início da plenária, preencher uma ficha por escrito com a indicação do número da emenda que gostaria de retomar o debate, a página onde a emenda

⁹ Fala de um dos membros da Comissão Organizadora, em conversa informal no final do primeiro dia do evento. Comunicação Pessoal: 2010.

¹⁰ O Regimento Interno da Conferência Nacional de Educação está disponível no endereço eletrônico: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/regimento-interno_revisadoportugus.pdf

estava situada e, em um parágrafo, justificar essa solicitação. Depois desse procedimento inicial, estar atento para a votação pela plenária, da possibilidade ou não do retorno dessa discussão.

A Coordenação da mesa, após ler todas as emendas dos blocos 1 e 2, deveria consultar a plenária sobre cada um dos pedidos escritos, sobre a pertinência ou não de se retomar o debate das emendas destacadas e, caso a plenária votasse favoravelmente, cada uma delas teria um defensor da emenda e um argumento contrário a ela, tendo cada um três minutos para expor suas convicções. Seguido os argumentos, era realizada a votação onde a plenária se manifestava através dos crachás de delegados, únicos com a possibilidade de votar, entre os diferentes perfis de participantes presentes na conferência nacional.

Os participantes da CONAE nacional estavam distribuídos em cinco categorias: 1. Delegados eleitos nos estados por segmentos, com direito a voz/votos; 2. Delegados natos (integrantes da Comissão Organizadora Nacional) com direito a voz e voto; 3. Delegados eleitos nos estados, por setores, com direito a voz e voto; 4. Delegados indicados, por setores, com representação na Comissão Nacional, com direito a voz e voto; 5. Observadores indicados nos estados, por segmentos e setores, com direito a voz nos colóquios. A composição da totalidade de delegados foi constituída por 2.000 delegados representando os diferentes segmentos da educação escolar (50% dos delegados por estado representando a Educação Básica, 30% representando a Educação Superior; 20% dos delegados representando a Educação Profissional e Tecnológica), e cerca de 500 delegados representando setores organizados da sociedade civil.

Esta última categoria foi composta da seguinte forma: representação dos movimentos de afirmação da diversidade (LGBT, movimentos negros, indígenas e quilombolas); representação das articulações sociais em defesa da educação (Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Movimento Todos pela Educação, Coordenação dos Direitos das Pessoas com Deficiência, Federação das APAE, Federação Nacional de Síndrome de Down, Fórum Nacional de Inclusão, Representação Social do Campo); representação da comunidade científica; movimento sindical; entidades religiosas (Confederação Nacional de Bispos do Brasil, Conselho Nacional de Igrejas Cristãs, Conselho Nacional de Umbanda do Brasil); empresários e confederação patronais e sistema “S” (SEBRAE, SENAC, SESI); entidades municipalistas; comissões de educação do Poder Legislativo

estadual e municipal; instituições estaduais e municipais da área de fiscalização e controle de recursos públicos.

Segundo a comissão organizadora nacional, as porcentagens de participação de cada segmento ou setor responderam a acordos estabelecidos entre os membros da própria comissão. Sendo esta uma composição mista, formada por representantes de setores e segmentos, incluindo diferentes movimentos sociais, além de Secretarias do próprio Governo Federal e de organizações e fundações ligadas a setores empresariais, não é difícil imaginar a forma tensa com que essas negociações foram feitas para que se chegassem aos números finais do encontro. E, do mesmo modo, não é difícil imaginar como dentro da própria comissão organizadora, os representantes de grupos melhor articulados nacionalmente, terminaram por ganhar o direito a um número maior de delegados, assegurando mais vitórias dentro do espaço das plenárias.

Nesse sentido, fazer parte de alguma organização nacional ou de alguma rede de organizações tinha um peso decisivo no momento de participar dos debates de forma mais proativa, conseguindo impedir ou aprovar emendas. Em outras palavras, a dinâmica de participação apresentava certa complexidade, conforme citado anteriormente, e a votação e a discussão em plenária exigiam um conhecimento apropriado de todo o material a ser votado. Tal característica era vista com desconfiança por um número significativo de delegados que representavam seus estados, mas que parecia não ter vínculos com organizações sociais presentes na CONAE. Estes deixavam evidente sua sensação de insatisfação ou até mesmo de frustração pela falta de tempo para os debates. Alguns delegados chegavam a paralisar o trabalho das plenárias, acusando-as de “parciais” ou de “corruptas” muitas vezes por não terem entendido com mais clareza as regras desse jogo que, sem dúvida, exigia conhecimento prévio dos temas a serem debatidos e principalmente, atuação negociada entre diferentes grupos para se obter sucesso nas votações.

Entre o grande número de delegados é interessante situar alguns grupos que se tornavam de mais fácil identificação entre a multidão de participantes. Os representantes dos parlamentares, os integrantes do Sistema “S” e os integrantes do Todos pela Educação, por exemplo, eram minoria no conjunto total de participantes, e eram mais facilmente reconhecidos por suas vestimentas –

tendendo a maior formalidade que os demais participantes – do que por suas defesas e ações em grandes plenárias.

Esses participantes parlamentares ou representantes de ONGs ligadas a fundações empresariais tendiam a priorizar uma participação pontual, em colóquios específicos, geralmente organizados por organizações parceiras, que atuavam como integrante das mesas de discussão, do que nos espaços de embate sempre arriscado e inesperado vivenciado nas grandes plenárias. Uma das delegadas presentes, integrante de uma ONG que apóia e produz investigações sobre educação popular e escolar no Brasil, descreve essa diferença:

Esses grupos são diferentes. Eles atuam de outra forma... Acho que não seria possível identificar esses grupos ou [os] vermos com maior destaque porque esse não é o *modus operandi* deles... É outra lógica de atuação e de estratégia de ação, não é do mesmo tipo que o nosso.¹¹

Interessante como essa participante que também faz parte do universo ONG, marca uma diferença identitária entre “eles”, representantes de organizações ligadas ao setor empresarial (responsabilidade social ou filantropia empresarial) e “nós”, neste caso se referindo aos movimentos sociais e as organizações não-governamentais que atuam em conjunto com esses movimentos.

No depoimento de outros participantes da CONAE ou na observação de diferentes momentos da conferência nacional foi possível confirmar essa diferenciação das identidades. De um lado estariam as ONGs e os movimentos populares que atuam de modo articulado, e de outro, as organizações ligadas ao conceito de responsabilidade social exercido por empresas e fundações empresariais. Mas dentro do próprio grupo que se reconhecia como “nós” (ligada aos movimentos populares), também havia distinções. Outra diferenciação era feita em relação aos que se auto-denominavam “dos movimentos” e aqueles delegados representantes dos sindicatos, apesar de votarem de modo conjunto em várias emendas presentes nos documentos de referência, como tratamos a seguir.

Entre as organizações sindicais, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (CNTEE) tiveram uma grande visibilidade, tanto por terem conseguido recursos para a produção de um

¹¹ Comunicação pessoal: 2010.

considerável número de materiais que foram distribuídos durante os dias da conferência (camisetas, folders, livros, adesivos, cartazes e faixas), quanto por apresentarem um número significativo de integrantes. Também é preciso destacar a habilidade de seus membros, distribuídos nos diferentes eixos, quase sempre articulados com outros grupos da CONAE, para a defesa de emendas de interesse.

Contudo, como citado anteriormente, apesar de eles votarem e defenderem várias emendas comuns àquelas defendidas pelos “movimentos”, os delegados pertencentes aos grandes sindicatos eram vistos com certa desconfiança por delegados que se identificavam como “dos movimentos”. As principais críticas eram que os grandes sindicatos estimulavam uma “profissionalização para manter-se no poder”, terminando por distanciar estes trabalhadores dos demais das bases que os escolheram. Algumas vezes, essas críticas vinham de delegados que, em suas áreas de atuação local pertenciam ou representavam sindicatos, mas que no âmbito da CONAE essa identidade ficava silenciada por outra que incluía uma representação mais ampla, ligadas aos movimentos de configuração nacional.

A identidade ligada “aos movimentos” era mais evidente em relação aos delegados representantes dos Movimentos de Afirmação da Diversidade, composto por representantes de diferentes organizações, profissionais de educação, além de pessoas ligadas a esses movimentos, com atuação nacional. Entre eles, os grupos que mais se destacaram obtendo maior visibilidade e reconhecimento no conjunto da CONAE foram os movimentos negros. Esses grupos obtiveram forte consenso sobre o reconhecimento do racismo na sociedade brasileira (afirmação incluída em várias emendas) e conseguiram a aprovação de grande maioria dos delegados participantes para a defesa de políticas de ação afirmativa que incluam o recorte racial, além de fortalecerem o direito a uma escola diferenciada destinada exclusivamente para os remanescentes quilombolas.

Outro grupo integrante dos Movimentos de Afirmação da Diversidade, o LGBT – Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais e Travestis, contava com um menor número de delegados, mas conseguiu visibilidade ao marcar sua presença através de manifestações organizadas em espaços de maior concentração de participantes durante os cinco dias de evento. Tanto na cerimônia de abertura, quanto na cerimônia de encerramento, representantes LGBT formavam pequenos grupos que se moviam entre as plenárias portando cartazes, faixas e cantando

slogans contra a homofobia na escola. A resposta do público foi sempre favorável a essas intervenções, retribuindo com aplausos suas palavras de ordem.

Dentro dos movimentos de afirmação da diversidade existia uma forte identificação com a ênfase dupla “no geral” e no “específico”, no tocante a possibilidade de construção de um sistema articulado nacional de educação, tendo como referência as realidades e diversidades locais. Também existia uma ação que fortalecia a relação entre “cultura” e “política”, com estratégias que visavam reforçar identidades diferenciadas culturalmente e a partir delas, discutir as emendas que possibilitavam conquistas para a construção de uma escola diferenciada. Apesar de existirem forças atuantes na sociedade brasileira que questionam a legitimidade dessas demandas, dentro do espaço da CONAE esses grupos conseguiram certa hegemonia, sendo respeitados e vitoriosos em quase todas as votações pertinentes a esse reconhecimento, o qual só foi possível pelo trabalho articulado de representantes de movimentos sociais e de ONGs que atuam em conjunto por essas demandas na sociedade.

Estes elementos constitutivos da CONAE destacavam assim, em primeiro lugar, a força que alguns grupos conquistaram durante os debates ocorridos (seja por possuir um grande número de representantes diretos que influenciavam no momento de votação, seja por conseguir obter um número expressivo de acordos, somando aliados para a aprovação de emendas de seu interesse e, ainda, por geralmente serem grupos com larga experiência de conferências desse tipo). Em segundo lugar, o evento foi marcado pela tentativa de construção de consensos, verificando-se, na grande maioria das falas, uma imbricação entre ONGs e movimentos sociais e profissionais de educação ligados a questões sociais.

Foi possível perceber que o espaço nacional também representou uma oportunidade de aprofundar contatos e fortalecer alianças dentro dessa ampla rede, sem negar a existência de algumas polarizações ou antagonismos pontuais ao longo do evento. A predominância dos consensos pode ser lida como expressão do fato de que o evento fundava-se sobre o funcionamento de uma rede ampla de atores previamente organizados e articulados, que atuam ou discutem a educação no Brasil. Contudo, apesar dos consensos, também existiram no espaço da CONAE, a delimitação de identidades diferenciadas e disputas de interesses na relação desses grupos com o Governo, como veremos a seguir.

6.3

Novos movimentos e as novas hegemonias

O processo da CONAE pareceu indicar a existência de significativo reconhecimento governamental sobre a legitimidade e a multiplicação dos espaços e lugares em que movimentos, organizações e diferentes grupos discutem e atuam no campo educativo no Brasil. Um dos participantes da Comissão Organizadora, representante de um movimento de articulação nacional e experiente em conferências anteriores da área educativa ressalta a importância desse novo espaço conquistado pelas organizações da sociedade civil:

A tradição da discussão de políticas públicas na área da educação no Brasil, até agora, era bastante oficialista ou partidarizada, com prevaletimento de “doutores”, especialistas privilegiados para falar sobre os temas. Hoje, na CONAE o que a gente vê são os movimentos sociais atuando com igual espaço e a força com que eles se colocaram nessas discussões sobre políticas públicas.

De fato, durante a CONAE, a maior parte das emendas aprovadas enfatizou o caráter “desigual”, “multicultural” e “pluriétnico” da sociedade brasileira, reconhecendo direitos de grupos específicos e assumindo uma visão crítica sobre a discriminação étnico-racial, a heteronormatividade e as diferenças regionais que causam desigualdades e injustiças nos sistemas educativos. Questões encontradas nas escolas públicas cariocas investigadas no trabalho de campo e devidamente tensionadas através da ação de ONGs, como foi apresentado anteriormente. Essas conquistas são resultado do reconhecimento de demandas históricas protagonizadas por diferentes grupos e movimentos sociais que atuam há décadas no país e esses movimentos também estão ligados a ONGs que contribuem para suas causas. Desse modo articulado, esses movimentos conseguiram fazer com que suas propostas repercutissem no Governo brasileiro, gerando mudanças e novos consensos.

Na última década, o Governo brasileiro criou órgãos especializados, ministérios e secretarias encarregadas de melhorar a situação de desigualdade cultural, social e econômica de alguns grupos específicos na educação escolar. Muitas vezes, fazendo parte dessas equipes, estão os “antigos companheiros de luta” que, no decorrer da última década, tinham atuado em diferentes ONGs, nomeados para ministérios responsáveis por questões da diversidade ou sido

eleitos para parlamentos, ou que tinham atuado para agências como a UNICEF ou outros setores do *establishment* da ajuda internacional voltados para o fortalecimento da educação em países em desenvolvimento. Claro que essa incorporação de reivindicações dos movimentos sociais e das ONGs, selecionadas pelos discursos e pela política oficial do Governo Brasileiro, muitas vezes não se traduz em implementação efetiva, mas apontam conquistas de alguns movimentos em particular.

Não é possível falar em homogeneidade de discussões durante a CONAE, de modo absoluto, mas era visível a imbricação entre os diferentes segmentos, setores e representantes governamentais na aprovação de algumas emendas específicas, criando algumas hegemonias difíceis de serem quebradas, como foi o caso do embate entre os defensores da Educação Inclusiva e os representantes do movimento surdo, ambos presentes nas discussões do eixo VI da conferência. Esse embate envolveu grande quantidade de representantes de ONGs, assim como de representantes governamentais, além de ativistas.

Entre os seis eixos temáticos da CONAE, o sexto eixo agregou uma maior diversidade de temas e um grupo mais variado de participantes, incluindo representantes parlamentares, atuantes de fundações empresariais, profissionais da educação de diferentes segmentos escolares, além de uma grande diversidade de representantes de movimentos sociais e ONGs. Por reunir um grupo mais diverso de atores sociais em suas discussões, foi feita uma observação mais extensiva neste eixo, que tinha como título: Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade. Título tão amplo que o transformou em uma espécie de “eixo das diferenças”, conforme denominado por alguns participantes, por este ter acomodado discussões tão distintas como: relações étnico-raciais, diversidade sexual, Educação de Jovens e Adultos, educação para estudantes privados de liberdade, portadores de necessidades especiais, quilombolas, indígenas e educação no campo.

Importante notar que este eixo teve uma organização análoga ao órgão do Governo Federal responsável por lidar com essa diversidade de questões, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade – SECAD¹², que

¹² A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), criada em julho de 2004, é a secretaria mais nova do Ministério da Educação. Nela estão reunidos temas antes distribuídos em outras secretarias, como alfabetização e educação de jovens e adultos, educação do

reúne todas as questões relativas à diversidade na educação pública brasileira e seus representantes tiveram grande força de influência nesse eixo, como veremos mais a frente.

De um modo geral, considerando a observação das etapas municipal e estadual do Rio de Janeiro e também pelos relatos de delegados que participaram das discussões desse eixo em outros estados, o sexto eixo foi o menos debatido – por ser o último, sempre prejudicado pelo pouco tempo – e um dos mais conflituosos de todas as etapas preparatórias da CONAE. As razões para tamanha dificuldade foram, sem dúvida, o grande volume de “diferenças específicas” presentes em um mesmo eixo, dificultando a criação de consensos e articulação entre os diferentes grupos.

Para procurar contornar tais obstáculos, os participantes do eixo VI no encontro nacional em Brasília procuraram organizar reuniões preparatórias por grupos (movimentos negros, representantes do campo, quilombolas, escola inclusiva, etc) visando desenvolver estratégias mais assertivas no momento de votação das emendas. Essa alternativa pareceu funcionar em termos mais pragmáticos do eixo (conseguiram discutir e votar todas as emendas em questão, algo que não havia ocorrido em muitos estados e municípios), mas prejudicou uma maior interação entre os diferentes movimentos no momento de impasses nas votações. Lembrando o que já foi citado anteriormente, negociações e articulações de diferentes grupos era um elemento importante para a aprovação de emendas de interesse devido a heterogeneidade do grupo.

O caso mais evidente de descompasso entre grupos foi o embate ocorrido entre os defensores das políticas de educação inclusiva, demanda dos movimentos e ONGs unidas ao redor do conceito “escola inclusiva para portadores de necessidades especiais” e também pelos representantes do Governo Federal, que possui uma secretaria específica (Secretaria de Educação Especial – SEESP); e o movimento surdo, que demanda o reconhecimento de uma identidade cultural diferenciada específica. Era o enfrentamento entre a hegemonia de alguns movimentos que tinham como aliado, políticas públicas voltadas à implementação da Escola Inclusiva pelo Estado brasileiro e um novo movimento social, ainda

campo, educação ambiental, educação em direitos humanos, educação escolar indígena, e diversidade étnico-racial.

inexperiente na busca de alianças. Acreditamos que esse embate permite uma visualização importante dos diferentes projetos políticos presentes entre esses variados atores sociais e, por essa razão, trataremos com mais detalhes essas tensões.

O Governo Brasileiro vem acompanhando, desde meados da década de 1990, por meio da SEESP, um movimento mundial pela educação inclusiva que tem como objetivo o acesso, a participação e a aprendizagem dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação nas escolas regulares¹³. Interessante notar que esse movimento mundial é encabeçado por ONGs internacionais que patrocinam pesquisas, difundem materiais e publicações voltadas para gestores públicos de diferentes países.

No Brasil, esse grupo era formado não só por representantes governamentais, como também de movimentos organizados ao redor da inclusão de estudantes portadores de necessidades especiais. Ele procura responsabilizar o Estado pela educação dessas crianças e jovens, historicamente excluídas nas redes públicas de educação escolar e a forma de fazê-lo é obrigar as escolas a receberem esse grupo até então excluído desse espaço. Por outro lado, como aponta Pedreira (2006), surgiu na última década, uma identidade surda que se distingue e se separa da concepção tradicional ligada a deficiência. Segundo esta autora, a identidade surda passa a ser um espaço de produção de diferenças, onde o surdo é visto como um sujeito histórico, que tem uma língua própria, a Língua de Sinais, e não mais um paciente.

Segundo Pedreira (2006), no Brasil, essa demanda pelo reconhecimento de uma identidade surda gera a exigência por escolas especiais para surdos ou, pelo menos, turmas especiais para que eles consigam ter domínio da Língua de Sinais durante os primeiros anos de educação escolar. Demanda por escolas específicas para este grupo não foi vista com bons olhos por muitos dos integrantes do eixo VI, durante a conferência nacional em Brasília. Essa resistência se deu pelo desconhecimento da maior parte dos delegados participantes sobre as discussões sobre o bilingüismo surdo, mas, sobretudo, pela forte hegemonia ao redor do discurso que defendia a Escola Inclusiva, que define a escola um espaço onde todas as diferenças devem conviver. Essa concepção inclusiva unia aqueles que se

¹³ Ver documento: BRASIL, MEC. Secretaria de Educação Especial (2007).

reconheciam como parte “dos movimentos” e representantes do Governo Federal, não permitindo espaços para discussões mais aprofundadas sobre as demandas do movimento surdo.

Desse modo, durante a CONAE o movimento surdo foi uma minoria dentro do eixo que procurava reunir várias minorias. Minoria entendida aqui como um conceito produzido historicamente, nas palavras de Candau (2002:77), “a relação maioria-minoria como parte das relações sociais, implicando, não necessariamente, desequilíbrio numérico, mas desigualdades sociais relacionadas a poder, direitos, influência e autodeterminação”.

A adoção da concepção da surdez dentro dos discursos e políticas de uma Escola Inclusiva significa incluí-lo dentro do conceito de pessoa com deficiência, “aquela que tem impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental ou sensorial que, em interação com diversas barreiras, podem ter restringida sua participação plena e efetiva na escola e na sociedade” (BRASIL, SEESP: 2007). A adoção da concepção de surdez como diferença, defendida pelo movimento surdo nos faz admitir a existência de uma comunidade surda, portadora de uma língua específica (Libras), de uma identidade cultural específica, inseridos no contexto da emergência dos movimentos identitários das últimas décadas.

Nesse sentido, o movimento surdo se via muito mais próximo das demandas de grupos como quilombolas e indígenas – que defendem a existência de escolas específicas e diferenciadas para atendê-los – do que das emendas defendidas pelo discurso da Escola Inclusiva. Aliás, durante as atividades em plenária existentes no primeiro dia da CONAE o movimento surdo conseguiu conquistar alguns aliados entre os movimentos e representantes de ONGs indígenas e quilombolas por terem também especificidades lingüísticas e a demanda de escolas próprias. Mas, ao final desse primeiro dia de trabalho, após o término da plenária, representantes da SECAD e da SEESP fizeram uma reunião com esses movimentos para “esclarecer” as “reais intenções” dos movimentos surdos. Segundo depoimento de uma integrante dos movimentos negros que participou dessa reunião com os representantes das secretarias governamentais e de outros defensores da Escola Inclusiva:

Essa discussão foi muito complicada, porque depois que terminou a plenária [do primeiro dia do eixo VI] vieram algumas pessoas explicar pra gente melhor essa história... Os surdos tinham um discurso muito fechado de uma escola própria e parece que existem interesses privados, de instituições privadas que querem permanecer através de escolas especiais para os surdos. Também ficamos

sabendo que tem grupos religiosos, protestantes, que apóiam essa demanda porque têm outros interesses econômicos em jogo. Além disso, como seria essa demanda do movimento surdo considerando as enormes diferenças regionais do Brasil: seria possível em uma cidade como Rio Grande do Sul ou Rio de Janeiro, mas e no Nordeste, como seria? No Ceará tinha gente reclamando que não tem escola suficiente lá, então, ainda mais difícil seria imaginar escolas específicas para surdos nessas regiões fora do sul/sudeste... [...] Mas é uma questão difícil, porque, por outro lado, a gente sabe que esse modelo de escola que pretende incluir todo mundo, com todas as suas diferenças é complicado no Brasil; mas eles [representantes do governo federal] nos convenceram que seria melhor para as crianças surdas estarem em um processo de inclusão e não de segregação social e educativa, como defendiam os surdos.

Como consequência da força dessa visão que defendia o “melhor para as crianças surdas” – sem considerar as demandas protagonizadas pelos próprios representantes do movimento surdo – no segundo dia de votação no eixo VI, este movimento se viu isolado na defesa de emendas de seu interesse e todas as discussões referentes ao reconhecimento da necessidade de educação diferenciada para os surdos tiveram uma forte reação de rejeição da plenária, incluindo até mesmo, ameaças de retaliações para aqueles que apoiavam as demandas desse movimento.¹⁴ Nesse momento de impasse, é importante ressaltar como as identidades “ONGs”, “movimentos”, “representantes de governo” se imbricaram de tal modo, que era impossível ver diferenças em suas demandas simplesmente pelo perfil que representassem.

Sendo a CONAE um espaço político é interessante destacar as estratégias dos defensores da Escola Inclusiva no apoio de suas emendas em contraposição daquelas defendidas pelo movimento surdo. Além de terem uma grande vantagem pela força governamental que apoiava e também representava essa demanda (com delegados votantes), também puderam contar com a produção de materiais de divulgação (produzidos por ONGs parceiras, como camisetas, folders e panfletos), e procuravam convencer a plenária com apelos emocionais, com o desenvolvimento de defesas compartilhadas: um delegado de defesa apresentava uma justificativa técnica e, logo após, algum estudante portador de necessidades especiais fazia sua fala pela inclusão dos surdos nas escolas regulares. Transcrevo um desses momentos:

¹⁴ Por duas vezes, durante o segundo dia de plenária do eixo VI, foram presenciadas ameaças contra delegados que apoiavam o movimento surdo. A primeira delas foi realizada por um cadeirante, que – com o dedo em riste - gritou para uma pessoa que acabava de votar a favor de uma emenda proposta pelo movimento surdo: “Eu vou avisar para o PT do RS que você votou contra o Governo!”. A segunda foi destinada a uma intérprete que durante toda a conferência se situou a favor da legitimidade das demandas apresentadas pelos surdos. No momento em que ela foi conversar com representantes da SEESP sobre o seu pagamento pelo serviço de intérprete, recebeu como resposta: “Se soubéssemos que você iria dar tanto trabalho, não teríamos contratado os seus serviços. Fica claro para as próximas vezes”.

Argumento de uma defensora da emenda (movimento surdo): “Libras é uma língua não se aprende em 60h... Nós não somos contra a inclusão, mas desde que a criança tenha Libras como língua inicial! É isso que queremos: uma escola que reconheça o bilingüismo dos surdos, que ofereça um atendimento específico para essas crianças para que elas tenham a Libras como sua primeira língua!”

Argumento de uma delegada contrária a emenda: “Temos que ter condições de ser professor para qualquer um e a Lei decreta a Libras para a formação do profissional do magistério. O Governo tem investido maciçamente para capacitar e mudar a escola, mas parece que os surdos estão querendo a segregação. Não à segregação, viva a Escola Inclusiva! [aplausos entusiasmados da plenária]. A escola deve estar preparada para todos, ouvintes e surdos, para que um dia todos os brasileiros possam saber e reconhecer a Libras! [aplausos da plenária]

Após a delegada, segue o argumento de um jovem com síndrome de Down que usava uma camiseta em defesa da Escola Inclusiva: “Eu não sou surdo, mas quero ter o direito de aprender a língua de sinais, de ter contato com alunos surdos. Surdos: nós queremos estar com vocês, nós temos o direito de conviver com vocês na mesma escola para que todos nós possamos aprender a Língua de Libras!” [aplausos entusiasmados e emocionados da plenária]

As plenárias são geralmente concebidas como os momentos de debate por excelência, em que o maior número possível de grupos participantes expõe seus argumentos, contrários ou favoráveis, em relação as emendas votadas. Por isso mesmo, as plenárias são consideradas geralmente, pelos organizadores, o momento central e definidor das conferências como procedimentos democráticos, participativos e igualitários. Mas, apesar das intenções, na prática as plenárias freqüentemente assumiam uma configuração diferente, menos igualitária, ao termos grupos com maior estrutura e liderança que outros. Como foi o caso da discussão em plenária entre movimento surdo e defensores da educação inclusiva descrito anteriormente. A estratégia utilizada de intercalar explicações técnicas com argumentos emotivos funcionou muito bem: a votação resultou com vitória de ampla maioria dos que defendiam a escola inclusiva.

Nesse espaço de negociação, representada pelas plenárias de votação da CONAE, evidencia-se um tipo de imbricação, que fragilizava uma fronteira outrora nítida entre governistas e movimentos sociais. Parece fortalecer o estabelecimento de estratégias de inserção de demandas específicas e inovadoras sobre a discussão educativa – como foram as conquistas protagonizadas pelos grupos do LGBT ou movimentos negros e quilombolas – mas também possibilita o surgimento de novas hegemonias, agora reunindo movimentos e governos, dificultando a inserção de demandas de novos movimentos sociais, campo sempre

dinâmico. Nessa imbricação, cooptação e articulação são termos com diferenciação tênue e frágil.

Como nos recorda Alvarez (2000), é fato que as demandas dos movimentos sociais são invariavelmente ressignificadas – e, com frequência, radicalmente tergiversadas – quando “entram” na arena do Estado. Mas a inclusão de muitos militantes e de algumas de suas questões centrais nesta arena não pode ser vista meramente como prova de “cooptação” e, por outro lado, tampouco é consequência da “grandeza” do Governo Lula. Ao contrário, essa inclusão deve ser, ao menos parcialmente, atribuída à eficácia das incansáveis intervenções desses grupos que “ocuparam”, senão “conquistaram”, espaços em uma grande quantidade de públicos dominados pela preocupação da educação inclusiva. Muitas vezes, a atuação e o apoio de ONGs foram fundamentais para o fortalecimento da ação desses ativistas integrantes do movimento pela educação inclusiva. Além disso, como sustenta Arturo Escobar (*apud* Alvarez, 2000:400): “a produção de novos discursos [...] não é um processo unilateral; ela pode criar condições para a resistência... mesmo que essas resistências ocorram dentro dos modos do discurso do desenvolvimento governamental”.

Por outro lado, quando um conjunto de organizações e movimentos participa de uma reunião fechada com representantes de governo e são de certa forma, pressionadas a mudarem de postura assumida¹⁵, estamos em uma situação muito clara de cooptação. Como vimos anteriormente, os movimentos, assim como ONGs, dependem cada vez mais do apoio e dos recursos do Governo Federal para a discussão de suas pautas na agenda pública, visto a redução de investimentos provenientes da cooperação internacional, desse modo, também existe nesse confronto interesses econômicos e de permanência desses mesmos grupos.

As demandas, os discursos, as práticas e as estratégias políticas e de mobilização dos movimentos sociais estão hoje disseminados amplamente, às vezes, de modo invisível pelo tecido social, constituindo teias de movimentos político-comunicativos que se estendem no interior e através de coletivos e ONGs, organizações populares, de coletivos, sindicatos, parlamentos, universidades,

¹⁵ Não podemos ignorar o fato de que muitas das ONGs que discutem relações étnico-raciais nas escolas, assim como a equidade de gênero e o desenvolvimento de escolas quilombolas e indígenas recebem financiamento ou atuam como consultoras para o próprio Governo Federal.

escolas, igrejas, meios de comunicação e outras organizações e instituições. Nesse processo, novas e velhas relações de poder são situadas, criando novas hegemonias e minorias.

6.4

CONAE e o objeto de estudo: diferentes atores discutem a educação brasileira.

Para uma pesquisa que pretendia estudar as relações entre ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais na educação pública brasileira, o processo da CONAE tornou evidente a tremenda proliferação ou multiplicação nos anos 1990 dos grupos que discutem educação, e onde, conseqüentemente, circulam os discursos sobre educação pública.

Entretanto, é preciso reconhecer a impossibilidade de identificar nesse espaço de discussões políticas, a maior parte das ONGs que atuam como parceiras de escolas cariocas. Ausência esta percebida como mais um dado da pesquisa: como relacionar o discurso dessas instituições que dizem querer incidir em políticas públicas no setor, mas não participam de uma instância nacional de discussão política da área educativa? Seria pela falta de interesse das próprias organizações? Falta de informação sobre o evento? Ou teria sido uma opção da organização, visto a falta de certezas sobre como os resultados da CONAE iriam de fato, influenciar a definição do próximo PNE?

Segundo resposta da organizações, essa ausência se deveu a dois motivos: falta de pessoal disponível para dar conta das demandas de um evento como esse (vários dias de encontro e debate, incluindo viagem à Brasília) ou falta de informação (não souberam do evento). Como explicitado anteriormente, essas organizações costumam priorizar a incidência política dentro de suas áreas específicas (arte educação no âmbito da cultura; mídia educação no âmbito da democratização da comunicação; empresas no âmbito da responsabilidade social, e assim por diante). Se é assim, qual é de fato, o papel e o compromisso dessas organizações em relação às escolas municipais, suas parceiras em projetos que estão em desenvolvimento? Questão que precisa ser melhor refletida pelas próprias organizações (visto que os maiores problemas apontados na rede municipal diziam respeito a falta de estrutura física das escolas e a falta de

valorização do profissional, ou seja, ambos conseqüências da falta de investimentos) e por nós, investigadores do campo educativo.

De qualquer modo, a conferência reafirmou a afirmação inicial deste estudo, que propõe o necessário alargamento do campo de análise sobre políticas educativas para incluir nele a relação entre diferentes organizações que não necessariamente estão no âmbito governamental, tampouco no universo da educação popular ou dos movimentos sociais, mas que de modo crescente impactam as decisões nas políticas públicas e incluem novas dinâmicas no cotidiano escolar.

A CONAE também trouxe à luz a absorção relativamente rápida de elementos dos discursos e agendas criadas por movimentos sociais e organizações paralelas da sociedade civil, da sociedade política e do Estado para o centro das discussões governamentais do setor educativo. E nessa interação, várias identidades e estratégias foram construídas, reforçadas ou negociadas. Em uma das reuniões de organizações presenciadas durante a CONAE nacional, vale destacar uma brincadeira citada por um delegado ao se referir as diferentes estratégias de discurso utilizadas pelos participantes para conquistar o público das plenárias durante as votações:

Para agradar intelectuais é só citar Anísio Teixeira ou o Movimento dos Pioneiros, sempre gera credibilidade para esse grupo; para agradar os movimentos sociais é só citar o Paulo Freire que é visto como deus pra essa turma... Então, se você citar os dois, você agrada todo mundo!¹⁶

Comerford (1999) ao analisar os discursos utilizados por lideranças de movimentos do campo denomina como “equipe de frente” o conjunto das pessoas que falam mais vezes e mais longamente nos momentos de discussão, a ponto de se destacarem em seus grupos, por sua capacidade na elaboração de discursos capazes de conquistar público. O autor se baseia na analogia dramaturgic de Goffman ([1959]2009) para identificar essa “equipe de frente” e como eles se relacionam com os demais participantes desse movimento. No caso da CONAE, os membros da “equipe de frente” não eram necessariamente membros da coordenação, dirigentes de organizações, ou convidados, mas eram pessoas que

¹⁶ Comentário de um dos participantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em uma das reuniões preparatórias para a CONAE nacional. Março, 2010.

tinham maior desenvoltura dentro de seus grupos para falar em público. Como analisa Comerford (1999: 64):

Se fossemos usar uma analogia e considerar as discussões em plenária como “jogo” em que os membros da “equipe de frente” são os jogadores e o público é o conjunto de espectadores, esse jogo, cujas jogadas seriam as falas, seria pautado pela capacidade de destacar suas próprias posições e desgastar ou ofuscar as alheias de modo a fixar-se mais na memória do público, associar-se ao contexto da reunião e da organização e aumentar o seu prestígio na organização. (...) Trata-se de um jogo que envolve a capacidade de, ao falar, criar identidade entre o público e quem fala, ou seja, uma competição pelo reconhecimento do público naquele que fala e pela identificação daquele que fala com a organização [ou rede de movimentos] que representa.

Reconhecer o espaço da CONAE como um espaço de atuação de uma ampla rede que discute políticas educativas no país, e que essas redes desenvolvem diferentes estratégias para convencer e impor as idéias por elas defendidas nas plenárias de votação, não supõe a fragilidade do jogo democrático, mas aponta a desigualdade existente entre os participantes. Grupos com maior experiência e mais bem articulados nacionalmente tenderam a se destacar durante as plenárias, conquistando mais vitórias do que aqueles que não contavam com tais características.

Por outro lado, a pouca visibilidade no evento de representantes do *establishment* internacional do desenvolvimento – esferas onde é possível encontrar profissionais de educação hoje em dia (UNESCO, Banco Mundial, PREAL, entre outros) – ou aqueles defendidos por organizações ligadas a setores empresariais, permitiu que outros grupos dominassem a cena durante a Conferência, fortalecendo assim, a existência de identidades diferenciadas ligadas aos “movimentos”. Identidades estas que teriam maior dificuldade de atuação em espaços mais marcados por estruturas tradicionais de poder.

Ainda é importante lembrar que o pouco espaço ocupado por setores privados ou ligados a fundações empresariais na CONAE não significa maior fragilidade, mas uma estratégia diferenciada de atuação. Como citado anteriormente por uma participante da CONAE, esses grupos possuem outro “*modus operandi*”, ou seja, costumam atuar diretamente frente aos agentes governamentais, sem o desgaste da participação em um debate público com segmentos que possam ser contrários as suas propostas. De fato, veículos de comunicação ligados ao Grupo Abril/Fundação Victor Civita, foram veementes

nas matérias de opinião que criticavam a imagem da CONAE, sendo referida como o “ranço ideológico na educação”¹⁷. Também passaram a dar maior destaque para o III Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular – O Setor Privado como Ator e Parceiro na Construção do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011–2020, realizado em Florianópolis alguns dias depois do término da CONAE (15, 16 e 17 de abril de 2010).

Segundo depoimento de uma pesquisadora que participara desse congresso¹⁸, este evento foi iniciado com falas desqualificadoras sobre a CONAE – pejorativamente intitulada como “um fórum irresponsável feito por intelectualóides e sindicalistas” – e finalizado com uma carta de intenções que seria enviada diretamente aos cerca de 200 parlamentares que apóiam esse grupo dentro Congresso Nacional. Ou seja, este fórum paralelo não visava complementar o anterior, mas negá-lo. Neste outro, somente propostas de um determinado grupo – ligado a fundações empresariais e empresas – foram discutidas e ao final, este grupo organiza o contato direto com boa parte dos deputados que irão votar e definir o que será o próximo Plano Nacional de Educação. Ainda vale ressaltar que, grande parte dos participantes deste grupo constitui o Fórum Nacional de Livre Iniciativa na Educação, formado por cerca de trinta entidades de diversas naturezas jurídicas, tais como associações, sindicatos, federações e confederação, além de entidades confessionais¹⁹.

Se as múltiplas contradições democráticas evidenciadas pelo processo da CONAE deveriam nos advertir contra a exaltação das virtudes da “sociedade civil”, pois ela também é um terreno minado por relações muito desiguais de poder; a realização de encontros paralelos que desacreditam a conferência nacional nos alerta sobre os limites de nosso modelo democrático. Se o objetivo da Conferência Nacional era a possibilidade de um espaço plural onde existisse um encontro amplo entre os diferentes segmentos e setores que atuam pela

¹⁷ O editorial do jornal Estado de São Paulo do dia 07 de abril teve como título: “O ranço ideológico na educação”, para tratar da CONAE.

¹⁸ Aparecida Tiradente, pesquisadora da Fiocruz, durante painel “Transnacionalização da educação”, no XV Endipe, Belo Horizonte – MG, entre 20 e 23 de abril de 2010.

¹⁹ Dentre as entidades que compõem o fórum, destacam-se a Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), a Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE), a Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), a Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), além da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), principal responsável pela realização do Congresso de 2010. Para saber mais: Rodrigues (2007).

educação no país, a desqualificação feita por grande parte da mídia²⁰ e pelos participantes do Fórum da Livre Iniciativa na Educação demonstra que ele não alcançou esse objetivo. Ao desqualificar esse espaço democrático de debate e ao privilegiar apenas os contatos diretos com parlamentares e governos, esses grupos fragilizam a construção de debates democráticos mais amplos com a sociedade brasileira.

Também é importante ressaltar que um determinado perfil de ONGs articuladas com sindicatos e movimentos sociais, conseguiu o reconhecimento de suas demandas dentro da CONAE, criando mais visibilidade para essas discussões dentro do campo educativo e convidando profissionais da educação a se aproximarem de questões importantes defendidas por ativistas de movimentos sociais. Se esses grupos não costumam ter laços tão estreitos com o poder político quanto o grupo ligado ao setor empresarial, eles conseguem mobilizar e articular diferentes atores sociais para que suas causas sejam parte do cotidiano dessas instituições, podendo provocar reflexões e transformações na cultura política local. Mas de que forma as mudanças locais influenciam as definições macropolíticas?

Para Alvarez (2000), as análises predominantes da democracia centram-se no que os cientistas políticos batizaram de “engenharia institucional”, requisito para consolidar a democracia representativa no sul das Américas. Alguns estudos sobre movimentos sociais parecem endossar essa percepção de democracia, ao sustentar que a fragmentação dos movimentos sociais tendem a fazê-los incapazes

²⁰ O editorial do jornal Estado de São Paulo do dia 07 de abril teve como título: “O ranço ideológico na educação” e fez um balanço da CONAE. O artigo acusa o Governo Lula por seu “dirigismo estatal e a supressão da liberdade de iniciativa no setor” da educação e define os participantes do evento como “os 3 mil sindicalistas e representantes de movimentos sociais e ONGs”. De um modo geral, os principais veículos do país ou questionavam a validade do encontro, ou optaram por silenciarem o evento. Em relação a falta de cobertura sobre o evento, Demerval Saviani publica uma carta no Painel do Leitor da Folha de São Paulo em 05/04/2010: “A mídia, de modo geral, incluída a Folha, comunga com empresários e políticos o discurso, mais ou menos unânime, de que a educação, na dita ‘sociedade do conhecimento’, em que nos encontramos atualmente, é a coisa mais importante, devendo ser, portanto, a prioridade número 1 dos governos e da sociedade como um todo. No entanto, assim como os governos relutam em traduzir a referida prioridade em mais investimentos, a mídia também se nega a traduzi-la no noticiário referente às iniciativas educacionais. A semana que passou foi palco de um dos principais acontecimentos da educação brasileira: a Conferência Nacional de Educação (...). Apesar da grande importância desse acontecimento, a mídia falada e escrita nada publicou a respeito. Como explicar essa omissão da mídia diante de algo que ela mesma proclama como de transcendental importância? Seria tal proclamação apenas uma máscara a disfarçar o desinteresse de nossas elites dominantes e dirigentes no que se refere a uma educação que efetivamente venha a propiciar a toda a população brasileira uma visão clara e consistente da situação em que vive?”.

de engajar-se na “realpolitik” que tornaria difícil articular com eficácia suas reivindicações nas arenas políticas formais. O deslocamento das análises para as esferas micro da vida social resgatam a dimensão da prática cotidiana, o fazer, o acontecer. Nessa percepção analítica do social é possível perceber como as mudanças – tanto no contexto micro da rotina escolar, quanto no contexto macro da definição de políticas educativas – acontecem à base de relações sociais novas e antigas, em um jogo entre diferentes grupos e interesses.

Apesar de reconhecer a importância desse olhar voltado para as mudanças culturais que favorecem novas posturas e consolidam uma outra ação política a partir do micro-social, parece-nos importante ressaltar a necessidade de investigarmos com maior profundidade até que ponto as mudanças culturais que essas organizações e coletivos que se intitulavam como “dos movimentos” podem implementar em outras dimensões de ação, quando outros setores utilizam métodos muito mais focados na influência direta no Congresso Nacional e na gestão pública. Ao reconhecermos os limites dos discursos centrados na ordem de origem estrutural ou conjuntural, também precisamos reconhecer os limites das teorias micro, que centralizam suas análises apenas nos discursos centrados na liberdade dos indivíduos e suas práticas cotidianas.

Bem verdade que o processo da CONAE, apesar de todos os desencontros e dificuldades principalmente nos níveis locais, induziu aos diferentes setores e segmentos presentes a forjar novas coalizões locais, nacionais e regionais, reforçando a tendência crescente de transformar as redes nacionais e regionais voltadas para questões específicas (movimentos de identidade) – ligando organizações de mulheres negras, indígenas, defensoras dos direitos LGBT, partidos políticos – dentro do campo específico da educação.

Entre 2009 e março de 2010 essas redes especializadas preexistentes realizaram seminários e conferências orientadas especificamente para discutir os documentos que contribuiriam para os debates da CONAE. Ao mesmo tempo em que essas organizações representaram avanços significativos para a política educativa também apresentaram novos desafios e deflagraram novas tensões dentro de um campo de movimento social cada vez mais diversificado e complexo.

Militantes individuais, grupos, ONGs especializadas ou não no tema educativo estão hoje ligados por uma ampla variedade de redes. De um lado, essas

tendências assinalam um desenvolvimento saudável de articulações no campo das políticas educativas. Por outro, esses desdobramentos recentes da política educativa em escala nacional desencadearam contradições dentro do campo dos movimentos, gerando novos discursos hegemônicos e também novos conflitos relacionados aos lugares, alvos e objetivos apropriados da política educativa e como e por quem devem ser determinadas as prioridades do Estado.

É evidente que alguns dos novos espaços/lugares em que se realiza a política educativa atualmente (tais como o Estado, as ONGs profissionalizadas, e o conjunto do terceiro setor) conferem um acesso maior ao poder de grupos antes subalternizados, mas não é possível negar a permanência de acessos diferenciados aos recursos materiais, culturais e políticos para alguns desses grupos. Velhas e novas hierarquias e relações de poder estão se forjando dentro desse campo vasto e complexo e os parâmetros de legitimidade, interlocução, responsabilidade e representação são renegociados e contestados.

Essas articulações de múltiplas camadas podem ser vistas como constituindo o que Nancy Fraser (1992) chamou de “contra-públicos subalternos”. Esses públicos alternativos ajudariam a ampliar a “contestação discursiva” em torno de questões que interessem a grupos diferentes na educação que, de outra forma, poderiam permanecer excluídas dos públicos dominantes. Ou seja, a partir de Fraser acreditamos que os espaços contra-públicos subalternos são essenciais em nosso país, para a formação e o empoderamento de grande parte da população que se vê excluída dos debates nacionais. Somente a partir desse fortalecimento local será possível a construção de uma esfera pública efetivamente democrática. Mas o fortalecimento local não pode estar desconectada da esfera pública nacional, para não correr o risco de perda de suas demandas como de fato, parece ter ocorrido no caso da CONAE.

Ao final da escritura desta tese, o texto do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) foi finalmente divulgado pelo Governo Federal através do Projeto de Lei 8.035/2010²¹ e nele, muito pouco do que foi debatido e definido

²¹ O Governo Federal tinha como meta divulgar o documento apenas no dia 27 de dezembro, período de recesso e de pouca visibilidade na grande mídia, mas, por conta da mobilização de organizações da sociedade civil, sentiu-se pressionado a divulgar o novo texto no dia 15 de dezembro. Este texto seria discutido pelo Congresso Nacional ao longo do mês de janeiro e fevereiro, período de conclusão desta tese. Com fins de comparação, vale acessar a página onde está disponível o documento final aprovado pela CONAE e disponível na página do MEC: http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf e o Projeto de Lei

durante a CONAE pode ser identificado. Com a justificativa de fazer um documento com menos metas para que estas possam ser facilmente identificadas, avaliadas e atingidas, questões como um novo pacto federativo que aumente a responsabilização da União no financiamento da Educação Básica; aumento da porcentagem do PIB que deverá ser gasto na educação pública; e maior controle e fiscalização dos cursos de Educação à Distância voltados para a formação de professores não foram incluídas no texto final do novo documento.

Desse modo, até que ponto a organização em rede, as ações que incidem na mudança da cultura política dentro dos movimentos e nos espaços locais de fato possuem poder para influenciar na definição de políticas públicas no setor? A CONAE era realmente, um espaço democrático de discussão política ou apenas um cenário que servia mais para fortalecer a imagem de um Governo que se propõe como defensor da democracia participativa, mas que não considera as decisões tomadas durante o evento para a elaboração do documento final que será votado no Congresso Nacional? Esta tem sido a questão presente nos movimentos e organizações não-governamentais que participaram ativamente da CONAE e que agora se organizam para pressionar legisladores durante as votações no Congresso Nacional; como também dos grupos privados e ONGs empresariais que também se articularam para lançar uma carta de princípios com os pontos que consideram mais importantes a serem incluídos no novo PNE²².

Apesar dos pontos contraditórios existentes, é importante acrescentar que o modelo de gestão que estabelece a realização de conferências nacionais²³, além de significar um meio para o possível fortalecimento desses espaços subalternos, instituindo uma constância maior desses encontros, também pode ampliar a própria base democrática de participação no país. Pogrebinschi (2010), por exemplo, defende a hipótese de que tais conferências fortalecem o modelo representativo de democracia, ao criarem uma sustentação documentada para a ação dos partidos políticos. A autora realizou uma ampla análise dos impactos dessas conferências no Poder Legislativo (criação de novas leis, emendas

do novo texto do PNE, disponível na página do MEC, acessado em janeiro de 2010: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=7244&Itemid

²² Esse documento pode ser acessado no endereço da internet, acessado em janeiro de 2010: http://www.parceirosdaeducacao.org.br/evento_propostas/pdf/transformacao.pdf

²³ Segundo Pogrebinschi (2010), a partir de 1988, o Governo Lula foi o que mais fortaleceu a existência desses espaços nacionais de debate sobre políticas públicas em diferentes áreas sociais, com a realização de 55 conferências. O Governo Collor realizou apenas duas, Itamar seis e Fernando Henrique Cardoso dezessete.

constitucionais ou debates públicos realizados pelo Congresso Nacional durante as últimas três décadas), e para ela, as conferências nacionais de políticas públicas impulsionam a atividade legislativa e do Congresso Nacional, favorecem a representação ao desenvolvimento político de grupos minoritários e assim, em lugar de fragilizar o sistema representativo, o amplia e fortalece. Desse modo, é preciso considerar a CONAE como uma primeira tentativa, a ser melhor desenhada e desenvolvida para que não sirva apenas como um cenário esvaziado de sentido no momento de definição da política pública. Isso, claro, com a devida organização e pressão da sociedade civil junto ao Governo Federal para que esse amadurecimento democrático de fato ocorra.

Ainda em relação ao objeto de estudo dessa pesquisa em particular, foi possível perceber que essas relações e espaços democráticos são muito mais fragilizados no nível local. A falta de tradição de políticas participativas e a grande fragmentação dos grupos e organizações que atuam na educação do Rio de Janeiro se mostraram bastante problemáticas quando o estado não conseguiu sequer, concluir seus debates em tempo de enviar suas contribuições para o encontro nacional. Apesar de reconhecer esse limite, também apontamos que a participação democrática precisa ser vista como um processo, o que indica a necessidade de investimentos e práticas continuadas para que realmente se consolide na realidade da cidade. As ONGs vinculadas a projetos mais democráticos e envolvidas na defesa de direitos possuem um papel fundamental nessa construção, visto que, como ressalta Dagnino (2002), a sociedade civil é, com certeza, crucial para a democratização dos públicos dominantes nacionais e internacionais, desde que ela continue a ser um “alvo” e também um “motor” fundamental nesses esforços de democratização. Daí sua importância como espaços de resistência contra uma lógica que prioriza cada vez mais, a vinculação entre educação e negócio lucrativo.