

A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação

*National Conference on Education, National Plan
and the construction of the National Education System*

*La Conferencia Nacional de Educación, el Plan Nacional
y la construcción del Sistema Nacional de Educación*

LUIZ FERNANDES DOURADO

Resumo: O artigo busca situar o movimento atual em prol da realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE), priorizando, ao longo do processo, a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE), bem como as bases para a avaliação e estabelecimento de diretrizes para um novo Plano Nacional de Educação (PNE). Entende-se, nesse contexto, que as políticas de educação e gestão devem ser concebidas como políticas de Estado que possibilitem a efetiva participação da sociedade brasileira.

Palavras-chave: conferência; sistema; participação; CONAE; PNE.

Abstract : The paper aims at positioning the current movement towards the realization of the National Conference on Education (CONAE), emphasizing, along the process, the construction of the National Education System (SNE), and the bases for the evaluation and establishment of guidelines for a new National Education Plan (PNE). Within this context, it is understood that education and management policies should be conceived as State policies, enabling the effective participation of Brazilian society.

Keywords: conference; system; participation; CONAE; PNE.

Resumen: El artículo busca situar el actual movimiento por la realización de la Conferencia Nacional de Educación (CONAE), priorizando, a lo largo del proceso, la construcción del Sistema Nacional de Educación (SNE), así como las bases para la evaluación y establecimiento de directrices para un nuevo Plan Nacional de Educación (PNE). En ese contexto, se entiende que las políticas de educación y gestión deben ser concebidas como políticas de Estado que possibiliten la efectiva participación de la sociedad brasileña.

Palabras clave: conferencia; sistema; participación; PNE; CONAE.

INTRODUÇÃO

Compreender as políticas direcionadas à educação básica e superior no Brasil por meio da análise da proposição de ações, programas e estratégias concebidas pelos diferentes atores, institucionais ou não, implica a apreensão dos limites e possibilidades desse processo, considerando, na conformação atual do Estado brasileiro, a não regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, o processo de descentralização/desconcentração da educação nacional, a necessária construção do sistema nacional de educação, entre outros.

Sendo assim, há que propiciar elementos para situar os processos de regulação e financiamento, bem como os arranjos institucionais que contribuem para a materialidade das políticas de gestão e organização educacionais como políticas de Estado.

Considerando esses pressupostos, o presente artigo se propõe a situar o papel da conferência nacional de educação no contexto atual da educação brasileira, bem como os desdobramentos desta no que concerne à discussão sobre a construção do Sistema Nacional de Educação e seus impactos no tocante a avaliação e proposição de novo Plano Nacional de Educação (PNE).

A CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO: ESPAÇO DE DISCUSSÃO E DELIBERAÇÃO COLETIVA

A realização da Conferência Nacional de Educação (Conae), prevista para ser realizada em abril de 2010, cumpre um importante papel, ao conclamar a participação da sociedade e definir por temática central *Construindo um Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*.

A Conae se afirma como espaço de discussão e deliberação coletiva ao ser precedida por conferências municipais, intermunicipais, estaduais e do Distrito Federal, em 2009.

Esse processo de participação resulta em esforço nacional de reflexão e deliberação das questões educacionais, cuja convergência efetivou-se na programação da Conae, para abril de 2010, em Brasília. O movimento de participação e deliberação conta com diferentes atores nas conferências municipais, estaduais e distrito federal e, também, na Conferência Nacional.¹

¹ A Conferência Nacional de Educação (Conae) contará com 3.500 participantes entre delegados, indicados, apoio, imprensa e observadores/convidados/palestrantes. Destes, como delegados para a conferência ficou definida a participação de: 1) 1000 delegados da educação básica, distribuídos entre os seguintes segmentos: gestores estaduais (16%), trabalhadores da educação básica pública (21%), gestores municipais (16%), gestores da educação básica privada (5%), trabalhadores da educação básica privada (9%), conselheiros estaduais da educação básica (6%), conselheiros municipais da educação (9%), estudantes (10%) e pais (9%); 2) 400 delegados na Educação Profissional, distribuídos entre os seguintes segmentos:

Os eixos temáticos da Conferência são os seguintes: 1) Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; 2) Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação da Educação; 3) Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; 4) Formação e Valorização dos Profissionais da Educação; 5) Financiamento da Educação e Controle Social; 6) Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Espera-se que, ao problematizar temáticas extremamente importantes, a Conae contribua para a maior organicidade das políticas para a educação, sinalizando para a necessária vinculação entre temáticas gerais² e específicas.³ Considerando que essas temáticas são complexas e marcadas por concepções em disputa referenda-se a concepção que compreende a educação como bem público, enfatizando o papel do Estado na garantia de educação pública e gratuita de qualidade para todos, contribuindo, desse modo, para a transformação do cenário educativo atual, fortemente marcado por desigualdades as mais diversas.

gestores estaduais e municipais da educação profissional (15%), gestores de estabelecimentos federais da educação profissional (5%); gestores da educação profissional privada (20%), trabalhadores da educação profissional privada (20%), trabalhadores da educação profissional pública (20%), conselheiros estaduais de educação da educação profissional (5%), estudantes (15%); 3) 600 delegados da Educação Superior, distribuídos entre os seguintes segmentos: gestores de instituições federais de educação superior (5%), gestores estaduais e municipais de estabelecimentos de educação superior (5%), gestores da educação privada (10%), trabalhadores da educação superior privada (25%), funcionários técnico-administrativos da educação superior pública (10%), docentes da educação superior pública (10%), estudantes (35%); 4) 266 delegados por setores – indicação nacional – sendo: ministérios da área social (66), órgãos colegiados normativos ou executivos (57), órgãos de fiscalização e controle (6), gestores do MEC (83), parlamentares (54); 5) 547 delegados por setores – indicação estadual – sendo: entidades municipalistas (15), instituições religiosas (3), movimento sindical (54), articulações sociais em defesa da educação (120), comunidade científica (87), instituições de empresários (27), movimentos de afirmação de diversidade (104), órgãos de fiscalização e controle (58) e parlamentares (79). A Conae contará, ainda, com 291 participantes de apoio (estrutura geral e feira de amostra); 44 participantes da imprensa e 281 participantes como observadores/convidados/palestrantes.

² Como a regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados; a efetivação de um sistema nacional de educação; rediscussão dos marcos das políticas de financiamento – com especial relevo para a política de fundos, destacando, neste contexto, o Fundeb – e defesa da ampliação dos recursos para a educação; regulamentação da gestão democrática; o sistema nacional de avaliação; o sistema nacional de formação de trabalhadores em educação.

³ Como a implementação e consolidação de mecanismos de participação e deliberação (modalidade de escolha de dirigente escolar, com ênfase na eleição direta, participação estudantil, conselhos e órgãos de deliberação coletivos, etc.); e as políticas articuladas para os diferentes níveis e modalidades da educação básica e superior (envolvendo questões as mais diversas, tais como as formas de organização e de gestão dos sistemas e instituições educativas, dinâmicas curriculares, jornada escolar, avaliação da aprendizagem, educação e diversidade).

Nesse contexto, é oportuno situar os desafios propostos à Conae pela comissão organizadora (BRASIL, 2009b):

a) Elaborar conceitos, diretrizes e estratégias nacionais para a efetivação do Sistema Nacional Articulado de Educação, coerente com a visão sistêmica da educação, que reafirma a autonomia dos entes federados e avança na organicidade do Plano Nacional de Educação;

b) Integrar todos os níveis, etapas e modalidades da educação escolar numa abordagem sistêmica, com vistas a consolidar os subsistemas nacionais articulados de planejamento e gestão, de financiamento, de avaliação e de formação (inicial e continuada) dos profissionais da educação;

c) Dar início ao processo de institucionalização do Fórum Nacional de Educação, convocado e instalado pelo Ministério da Educação (MEC), como instância de consulta, proposição, articulação, organização e acompanhamento da Política Nacional de Educação, bem como de coordenação permanente das conferências nacionais de educação, no âmbito do Sistema Nacional Articulado de Educação;

d) Propor as reformulações necessárias para que o planejamento de ações articuladas se torne a estratégia de implementação do PNE, no âmbito do Sistema Nacional Articulado de Educação;

e) Discutir as condições para a definição de políticas educacionais que promovam a inclusão e a diversidade, dentro de uma perspectiva orgânica e republicana da educação;

f) Definir parâmetros e diretrizes para a avaliação e a qualificação do processo de ensino e aprendizagem.

Frente a esses desafios, destaca-se, ainda, a proposição de um documento-referência,⁴ indicando concepções norteadoras da educação nacional e dialogando com a temática central e os eixos temáticos da Conae, objeto de debates e deliberações nas conferências municipais, estaduais/DF e na Conferência Nacional.

Esse movimento revela a fecundidade de um processo de participação de grande importância na arena educacional brasileira, que poderá contribuir para deslindar novos marcos para a proposição e materialização das políticas educacionais no país, ao mesmo tempo em que se constitui em dinâmica formativa dos diferentes atores que participarão e contribuirão para a construção da Conferência.

⁴ O documento-referência é constituído pela seguinte estrutura: apresentação, introdução e eixos temáticos da CONAE. Na apresentação do documento explicitou-se que “Este documento desenvolve o tema central da CONAE: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação. A partir deste momento, ele se torna objeto de estudo e deliberação, incluindo, portanto, o debate em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino em um fórum de mobilização nacional pela qualidade e valorização da educação com a participação de amplos segmentos educacionais e sociais” (BRASIL, 2009a, p. 3).

O SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO E OS DESAFIOS À EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Considerando as mudanças vivenciadas na educação brasileira,⁵ faz-se necessária a busca de organicidade das políticas e programas por meio de um sistema articulado e descentralizado para a educação nacional. Nesse sentido, a temática da conferência e o documento referência dão centralidade ao tema da construção do Sistema Nacional de Educação (SNE).

A esse respeito, o documento-referência (BRASIL, 2009a, p. 12) afirma que

a construção de um Sistema Nacional de Educação requer o redimensionamento da ação dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a serem implementadas em todo o território nacional, tendo como perspectiva a superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das atribuições específicas de cada ente federado no regime de colaboração e da educação privada pelos órgãos do Estado. O Sistema Nacional de Educação assume, assim, o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF, municipal), garantindo finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns, mas mantendo as especificidades próprias de cada um.

Desse modo, a construção do SNE⁶ se coloca como um espaço político da maior relevância, sobretudo por articular ações dos entes federados em um cenário educacional que traduz a realidade desigual e combinada do Estado brasileiro, no que se refere ao acesso e à permanência com qualidade social, no enorme descompasso entre os diferentes níveis e modalidades de educação.

A construção do SNE implica resgatar a discussão histórica sobre o Sistema revelando e buscando superar as concepções e desafios à sua efetivação. Tal discussão abrange as várias abordagens sobre sistema na literatura específica, como os limites do pacto federativo em um Estado com égide patrimonial, as dificuldades de

⁵ Com destaque para a aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988, que garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável, bem como a partilha de responsabilidade entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos para a educação; tais garantias foram sinalizadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (lei n. 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (lei n. 10.172/2001).

⁶ É importante destacar as bases para a efetivação do SNE: Constituição da República de 1988. Emenda à Constituição n. 53/2006, LDB, PNE. Cury (2008) destaca que “A Constituição de 1988, recusando tanto um federalismo centrífugo como centrípeto, optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os artigos 1º, 18, 23, 29, 30 e 211. Os sistemas de ensino desde logo passaram a usufruir existência legal, ficando a organização e o seu modo de funcionamento sob a esfera da autonomia dos entes federativos, obedecendo ao princípio da colaboração recíproca.”

regulamentação do regime de colaboração, ou a centralidade conferida às políticas governamentais em detrimento das políticas de Estado.

Saviani (2008) apresenta, ainda, como limites ao sistema nacional: os obstáculos econômicos, observados ao longo da origem histórica e da resistência à manutenção da educação pública no Brasil; os obstáculos políticos, que se expressam na descontinuidade das políticas educativas; os obstáculos filosófico-ideológicos, que atuam na resistência à mudança no nível das idéias; e os obstáculos legais, que se traduzem em impasses no âmbito da atividade legislativa.

Cury (2008, p. 1.204), por sua vez, sinaliza que:

Um sistema de educação supõe, como definição, uma rede de órgãos, instituições escolares e estabelecimentos – *fato*; um ordenamento jurídico com leis de educação – *norma*; uma finalidade comum – *valor*; uma base comum – *direito*.

Para o autor, esses quatro elementos devem coexistir como um *conjunto organizado* sob um *ordenamento*, com *finalidade comum (valor)*, sob a figura de um *direito*. Assim, essa coexistência supõe *unidade e diversidade, sem antinomias (ausência de incompatibilidades normativas)*.

Segundo Cury (2008, p. 1.199) no Brasil,

[...] temos uma organização da educação nacional e não um sistema nacional. Nacional é a educação, na forma federativa em que comparecem competências privativas, concorrentes e comuns dos entes federativos. A atual Constituição deu continuidade à tradição advinda do Ato Adicional de 1834 e dispôs pela pluralização dos sistemas (art. 211). Esses teriam uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada por um regime de colaboração entre todos os entes federados até como modo de se evitar a dispersão e efetivar um regime federativo na educação. Um sistema nacional de educação teria que alavancar o papel da União com uma maior presença no âmbito da educação básica e no âmbito das redes privadas dos sistemas de ensino.

Nesse cenário, ele defende que a proposição de

um sistema nacional de educação, explicitamente formulado, gera várias perguntas: 1. Pode haver uma coordenação mais clara e mais direta pela União de modo que se exerçam as funções equalizadora e redistributiva? 2. Como aprimorar as competências dos sistemas de modo que se propicie um exercício harmônico do regime de colaboração sob a coordenação mais incisiva da União? 3. O sistema nacional propiciaria a melhoria dos resultados em relação à aprendizagem e à socialização de valores? (CURY, 2008, p. 1.204).

Ao problematizar tais questões, Cury (2008) enfatiza a importância da promoção de um *autêntico* federalismo em matéria educacional, a partir da divisão de responsabilidades prevista na Carta Magna.

Em relação à construção do SNE, Saviani (2008) afirma que:

[...] o ponto de referência é o regime de colaboração entre a União, os estados/ Distrito Federal e os municípios, estabelecido pela Constituição Federal. A implementação do regime de colaboração implicará uma repartição das responsabilidades entre os entes federativos, todos voltados para o mesmo objetivo de prover uma educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população brasileira. Assim, deixam de ter sentido os argumentos contra o sistema nacional baseados no caráter federativo que pressupõe a autonomia de estados e municípios. O regime de colaboração é um preceito constitucional que, obviamente não fere a autonomia dos entes federativos. Mesmo porque, como já afirmei, sistema não é a unidade da identidade, mas unidade da variedade. Logo, a melhor maneira de preservar a diversidade e as peculiaridades locais não é isolá-las e considerá-las em si mesmas, secundarizando suas inter-relações. Ao contrário, trata-se de articulá-las num todo coerente, como elementos que são da mesma nação, a brasileira, no interior da qual se expressam toda a sua força e significado.

Considerando esses limites e desafios, a construção do SNE se faz necessária objetivando garantir bases nacionais para a educação e um sistema articulado, por meio da ampla participação dos entes federados e da sociedade civil, direcionando-se à efetivação, para todos, de políticas de Estado para a educação de qualidade em todos os níveis, etapas e modalidades. Neste contexto, situa-se ainda a necessária avaliação do atual PNE e a proposição de novas diretrizes e estratégias visando a construção coletiva de um novo Plano Nacional de Educação.

O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: LIMITES E PERSPECTIVAS

As ações concernentes à tramitação inicial do PNE traduzem a ação política desencadeada pela sociedade civil organizada em fazer valer as disposições legais contidas no artigo 214 da Constituição Federal de 1988⁷ e nas disposições transitórias da LDB. Esta lei, em seu art. 87, parágrafo 1º, preconizava que a União deveria, no prazo a contar de sua edição, encaminhar ao Congresso Nacional proposta de Plano Nacional de Educação (PNE), indicando diretrizes e metas para os dez anos seguintes (*Década da Educação*), em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. Nesse contexto, o legislativo, com forte apoio de entidades ligadas ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, antecipou-se ao executivo e apresentou uma

⁷ O artigo 214, enquanto norma legislativa, preceitua que “A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País”.

proposta de PNE denominada de Proposta da Sociedade Brasileira; em seguida o governo federal, por meio de proposta do MEC/Inep, encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta de plano que, apensado ao primeiro, acabou prevalecendo como proposta hegemônica, resultando na lei 10.172/2001.

Valente e Romano (2002, p. 98) chamam a atenção para a tramitação inicial do PNE como momento de destacada importância da participação e mobilização popular.

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

A inesperada ação da sociedade forçou o governo Fernando Henrique Cardoso – que, como os fatos viriam a demonstrar, apesar da determinação constitucional e da LDB, não se interessava em nenhum PNE – a desengavetar o seu plano e encaminhá-lo em 11/2/98 à Câmara, onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, sob o número 4.173/98.

O PNE, entendido como política pública, deveria ser resultante, portanto, de embates das duas propostas de Plano, envolvendo a sociedade civil e a sociedade política, de modo a constituir-se em uma política de Estado, o que de fato ocorreu de maneira muito restrita. Segundo Dourado (2006, p. 31)

A tradição patrimonial, a ofensiva governamental e a ação pouco propositiva da maioria parlamentar no sentido de fazer representar as demandas da sociedade civil organizada, especialmente por meio das ações do fórum nacional em defesa da escola pública, resultou em um Plano com questões e limites estruturais significativos, no tocante ao plano propriamente dito em sua acepção de Plano de Estado e em seu bojo no tocante à organicidade e articulação entre concepção, diretrizes e metas e o potencial de sua materialização no que concerne, entre outros, à gestão e ao financiamento da educação nacional.

Destaca-se, ainda, a ausência de mecanismos concretos de financiamento para a efetivação das medidas, o que, certamente, resultou em limites efetivos à concretização do plano, naturalizando, na área educacional, novos formatos de privatização, sobretudo na educação infantil, EJA e educação superior, formatos estes respaldados na interpenetração entre as esferas pública e privada.

Como limites estruturais ao PNE, Dourado (2006) destaca: os vetos presidenciais ao plano aprovado através da lei n. 10.172/2001; ausência de visão ampla

de sistema nacional de educação; não regulamentação do regime de colaboração; os grandes desafios no tocante ao cumprimento das metas. O conjunto das avaliações⁸ indicam, ainda, como limites à implementação do PNE, a superposição de políticas, a defasagem de determinadas metas frente à dinâmica educativa, as concepções restritas, a segmentação entre níveis, etapas e modalidades da educação escolar. Por outro lado, é fundamental não perder de vista a importância de avaliação do PNE com vistas à construção de um novo plano, considerando que a vigência do atual esgota-se em janeiro de 2011.

Neste contexto, a Conae, ao pautar na temática geral o PNE, e ao ser precedida por conferências municipais e estaduais, pode contribuir para a efetivação de um amplo movimento direcionado a estabelecer diretrizes e estratégias de ação visando a construção de um novo PNE, como política de Estado, para a sociedade brasileira.

Nesse sentido, o documento-referência (BRASIL, 2009a, p.19) destaca que

[...] o PNE, por se tratar de Plano que estabelece uma política de Estado, deve ser tratado como principal prioridade pelo Estado Nacional e pela sociedade brasileira. O cumprimento das metas previstas ainda exigirá grande esforço coletivo e institucional. Ao mesmo tempo, é fundamental discutir o processo de construção coletiva, as concepções, metas e estratégias a serem consideradas para a elaboração do novo PNE a ser implantado a partir de 2011. Portanto, investimentos públicos são imprescindíveis.

Como ilustrado pelos embates referentes à elaboração e implementação do PNE, as políticas públicas de educação no Brasil tem sido expressão de concepções e ações antagônicas, que retratam projetos sociais em disputa, ainda que, hegemonicamente, tais embates tem assumido como mote central a supremacia da esfera privada em detrimento da esfera pública.⁹ A Conae se coloca, neste contexto, como

⁸ Algumas ações relativas a avaliação do PNE vêm se efetivando, destacando-se, entre outras: estudo sobre a implementação do PNE pela Consultoria Legislativa, por solicitação da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, publicado em 2004; Colóquio Nacional sobre Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação, realizado em Brasília, em 2005, sob a responsabilidade da Coordenação Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino (Cafise) da SEB/MEC; seminários regionais de acompanhamento e avaliação do PNE e dos planos decenais correspondentes, realizados nas cinco regiões do país, em 2006, e coordenados pelo MEC/SEB/Dase/Cafise; diagnósticos regionais da situação educacional diante das metas do PNE, realizados pelo Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Cedeplar), em 2006; realização de ciclos de debates pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) com vistas a subsidiar o MEC no envio de propostas para o Congresso Nacional, em setembro e outubro de 2005; avaliação do PNE pelo Ministério da Educação/Inep/Secretaria Executiva Adjunta, período 2001-2008.

⁹ O fato do Estado assumir uma ideologia privatista foi significativo mesmo em períodos em que houve um fortalecimento do poder estatal *stricto sensu*. A máquina estatal foi e é chamada

importante espaço a ser ocupado pela sociedade civil organizada numa perspectiva de se avançar na luta em prol da educação pública, gratuita, democrática e de qualidade social para todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se, ao longo deste texto, situar a centralidade da Conferência Nacional de Educação e da ação articulada da sociedade civil e política com vistas à construção de políticas nacionais. Registrou-se, ainda, com a indicação dos limites e questões que permeiam os debates, a importância da construção de um Sistema Nacional de Educação e da avaliação e estabelecimento de diretrizes e estratégias com vistas a construção de um novo PNE.

Considerando as condições objetivas da população, neste país historicamente demarcado por forte desigualdade social (revelada por indicadores sociais preocupantes) e que carece de amplas políticas públicas – incluindo a garantia de otimização das políticas de acesso, permanência e gestão, com qualidade social, na educação básica e superior –, destacou-se a importância de participação política da sociedade brasileira na formulação e implementação das políticas e programas, bem como na melhoria da educação em diferentes níveis e modalidades. Neste contexto, ressaltou-se a importância da Conae, bem como o esforço preconizado pela temática central e pelos eixos, que enfatizam a simultaneidade entre a construção do SNE, do PNE, da gestão democrática, da incorporação da diversidade e da qualidade social (eixos a serem consolidados, por meio de processos amplos de participação).

Dessa forma, um dos grandes desafios à educação nacional refere-se à conexão entre os entes federados, a fim de construir um SNE que garanta diretrizes nacionais comuns, políticas articuladas e universais. Assim, ao SNE caberá o papel de articulador, normatizador e coordenador geral da educação nacional, por meio de um fórum nacional, visando garantir as finalidades, diretrizes e estratégias educacionais comuns e, ao mesmo tempo, as especificidades próprias de cada sistema de ensino. Nesse sentido, o esforço de construção do SNE articula-se ao desafio de avaliação e proposição de um novo PNE, como expressão de uma política de Estado.

A Conae, nesta configuração, poderá cumprir um papel político fundamental. Isto porque, ao problematizar e defender a necessidade da construção de um sistema nacional de educação, pode contribuir com ações e definições políticas

a intervir para favorecer a expansão do mercado e, conseqüentemente, do capital, através de dois movimentos articulados de favorecimento explícito ao setor privado: 1) atuando diretamente a partir da oferta de serviços básicos (saúde, educação, habitação, transporte) em áreas estratégicas para a expansão do capital e 2) estabelecendo política de incentivos e subsídios ao capital. Esse duplo movimento expressa expectativas e demandas, sendo resultante de alianças e de pactos político-eleitorais num país cartorial e, ainda, patrimonialista.

para a ação concertada entre os entes federados na área; com a efetivação de planejamento sistemático que (após avaliar o conjunto de ações, programas e planos em desenvolvimento) contribua para o estabelecimento de políticas de Estado, programas e ações que garantam organicidade entre as políticas educacionais no país, envolvendo os diferentes órgãos de gestão educacional (como o MEC, os sistemas e instituições de ensino); e, ainda, para a necessária mediação entre o Estado, as demandas sociais e o setor produtivo, de modo a se avançar na superação do cenário educacional atual, historicamente demarcado pela fragmentação e/ou superposição de ações e programas e pela centralização das políticas de organização e gestão da educação básica no país.

Tais sinalizações remetem à busca da superação dos atuais limites estruturais (fortemente marcados pela gestão centralizada) à lógica político-pedagógica dos processos de proposição e materialização das políticas educacionais.

Nessa direção, o investimento em educação (tendo a qualidade como parâmetro de suas diretrizes, metas e ações e conferindo-lhe uma dimensão sociohistórica e, portanto, inclusiva) é outro importante desafio. A busca por melhoria da qualidade da educação exige, portanto, medidas não só no campo do ingresso e da permanência, mas requer ações que possam reverter a situação atual, o que pressupõe, por um lado, identificar condicionantes das políticas e da gestão, e, por outro lado, refletir sobre a construção de estratégias de mudança do quadro atual, o que inclui o estabelecimento de novas bases de mobilização e participação da sociedade brasileira e o esforço coletivo em prol de políticas de Estado materializadas na construção de um novo PNE.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei n. 9.394/96*, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Diário Oficial da União, 23/12/1996. p. 27894.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. 25.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Lei n. 10.172*, de 9/1/2001. Institui o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 10/1/2001.

_____. *Emenda Constitucional n 53*, de 19/12/2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em abril de 2009.

_____. MEC. SEA. *Documento Referência da Conferência Nacional da Educação*. Brasília: MEC/Secretaria Executiva Adjunta, 2009a.

_____. *Folder da Conferência Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2009b.

CURY, Carlos R. Jamil. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação e Sociedade*, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, dez./2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, N. S. C. *Políticas Públicas e Gestão da Educação. Polêmicas, fundamentos e análises*. Brasília: Liber Livro, 2006, p. 21-50.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 921-946, out./2007.

SAVIANI, Demerval. *Sistema Nacional de Educação: Conceito, Papel Histórico e Obstáculos para sua construção no Brasil*. 31ª Reunião Anual da ANPEd, Caxambú, 2008. Trabalho preparado por solicitação do GT-5: Estado e Política Educacional.

VALENTE, I.; ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educação e Sociedade*, Campinas: Cedes, 2002, v. 23, n. 80, p. 97-108.

📍 LUIZ FERNANDES DOURADO é professor titular do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás, doutor em Educação pela UFRJ e pesquisador do CNPq. E-mail: douradol@terra.com.br.

*Recebido em março de 2009.
Aprovado em abril de 2009.*