

# ONGs, Movimentos Sociais e Fundações Empresariais na Discussão de Políticas Educativas: Etnografia da I Conferência Nacional de Educação

Kelly Russo\*

## Resumo

Ao longo das últimas três décadas, o Brasil viveu um processo de transformações sociais em que novas fronteiras foram estabelecidas entre Estado e sociedade civil. Nesse processo, um conjunto heterogêneo de entidades, organizações, associações, empresas e fundações criaram novas dinâmicas nas definições de políticas na área da educação pública. Este artigo procura discutir o complexo quadro atual a partir de uma análise etnográfica sobre a participação desses diferentes atores (ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais) na I Conferência Nacional de Educação.

Palavras-chave: ONG, movimentos sociais, sociedade civil, educação, escola pública.

## Abstract

NGOs, social movements and corporate foundations in educational politics: ethnography of the 1st National Education Conference

Over the last three decades, Brazil has gone through a series of social transformations in which new frontiers have been established between the State and civil society. Part of these transformations encompasses a heterogeneous group of entities, organizations, associations, businesses, and business foundations that have all brought about new routines within educational policies. This paper based analysis carried out on how different actors in these groups participated (NGOs, civil movements and business foundations) in the First National Educational Conference.

Keywords: NGO, social movements, civil society, education, public schools.

---

\* Kelly Russo é Mestre em Ciências Sociais e Doutora em Educação Brasileira. Desde 2006 é pesquisadora do Grupo de Estudos sobre Cotidiano, Escola e Cultura(s), coordenado por Vera Candau, e desde 2010 do Grupo de Pesquisa sobre Ética e Política coordenado por Ralph Bannel, no Departamento de Educação da PUC-Rio. E-mail: [kellyrussobr@gmail.com](mailto:kellyrussobr@gmail.com)

Em 2001, o sociólogo brasileiro Liszt Vieira publicou o livro *Argonautas da cidadania*, em que apresentou uma importante análise sobre a atuação de organizações não-governamentais (ONGs) no cenário internacional. Para o autor, a importância das ONGs deveria ser considerada por sua possibilidade de ação na ampliação e no fortalecimento dos direitos humanos em um processo de construção de uma sociedade civil cada vez mais global. Foram as reflexões deste autor que nos inspiraram a desenvolver um estudo semelhante, mas dentro de um campo mais restrito de análise: quais são as ONGs que atuam no campo educativo brasileiro? Seriam elas também “argonautas da cidadania”? Como se dá a relação entre ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais na discussão e definição de políticas públicas na área educativa do país?

Com essas perguntas em mente, foi desenvolvida uma tese de Doutorado em Educação Brasileira<sup>1</sup>, defendida no Departamento de Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro em março de 2011. O artigo que aqui apresentamos é a adaptação de um dos capítulos desta tese, onde realizamos um relato etnográfico sobre a participação de ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais durante a I Conferência Nacional de Educação (CONAE). Esta conferência visou traçar as diretrizes para a construção de um novo Plano Nacional de Educação (PNE). A CONAE foi promovida pelo Ministério de Educação (MEC) em parceria com secretarias municipais e estaduais de educação de todo o país entre julho de 2009 e março de 2010.

Para a análise da CONAE como um espaço de encontro, confronto e trocas entre diferentes setores e segmentos que discutem a educação pública brasileira, optou-se por fazer uma etnografia partindo da literatura antropológica sobre rituais para tratar de eventos e cerimônias não religiosos. Importante salientar que os rituais são discussão constante nas diversas teorias antropológicas que se desenvolveram ao longo do tempo. Desde Durkheim (1974 [2003]) até Turner (1974, 2005), as ciências sociais discutem a existência dos rituais como eventos críticos de uma sociedade, que ampliam, focalizam e destacam aquilo que já é usual nela, possibilitando ao investigador analisar coerências na vida social. Peirano (2001) propõe que nossa vida cotidiana é repleta de sistemas rituais complexos, interligados, sucessivos e vinculados, atualizando cosmologias e sendo por elas orientados; por essa razão, rituais são tipos especiais de eventos, não necessariamente ligados a temas religiosos ou místicos, mas que são mais formalizados e estereotipados e, portanto, mais suscetíveis à análise porque já estão recortados em termos nativos. Em outras palavras, há uma ordem que estrutura os rituais, um sentido de acontecimento cujo propósito é coletivo, e uma percepção de que eles representam um conjunto determinado de questões e atores sociais fundamentais para aquele contexto social.

A autora também salienta que não compete aos pesquisadores sociais definir o que são rituais. Rituais, eventos especiais, eventos comunicativos ou eventos críticos são “demarcados em termos etnográficos e sua definição só pode ser relativa – nunca absoluta ou *a priori*” (Peirano, 2001, p. 5). Dessa forma, cabe ao pesquisador a sensibilidade de detectar o que são, e quais são, os eventos especiais para os nativos (sejam “nativos”

índigenas, políticos, cidadãos comuns ou até cientistas sociais). Nesse sentido, contamos com as reflexões de Peirano (2001), Comerford (1999), e Goffman (1959) – a partir de sua análise sobre as representações do eu na vida cotidiana – para procurar distinguir diferentes conjuntos de questões que emergiram a partir da observação das interações dos participantes da CONAE, entendendo este evento como um evento ritual.

## 1. ONGs e Fundações Empresariais no Cenário Educativo Nacional

O termo “ONG” foi utilizado pela primeira vez em 1946, cunhado pela ONU depois da Segunda Grande Guerra. Denominava o grande número de organizações que atuavam internacionalmente, mas não podiam ser entendidas por meio de acordo intergovernamental. Essas ONGs não passavam pelo crivo dos Estados, mas colaboraram com projetos de reconstrução da Europa no pós-guerra e, desde os anos 1960, essas organizações vêm acompanhando a implantação de projetos de desenvolvimento em diferentes regiões do planeta (Vieira, 2001; Fernandes, 2002).

No Brasil as ONGs internacionais tiveram um papel significativo durante as décadas de 1970 e 1980, período de transição do governo autoritário militar ao retorno ao regime democrático (Fernandes, 2002; Landim, 1993). Elas apoiavam universidades, centros de pesquisa e movimentos sociais que contestavam o regime totalitário, incluindo na pauta política nacional discussões relativas ao plano cultural e simbólico, além daquelas relativas à pobreza e à questão de classe priorizada em décadas anteriores (Oliveira e Haddad, 2001; Frigotto, 2002). Questões como direitos humanos, ética na política, participação democrática e educação popular eram cada vez mais presentes na discussão político-social ao longo dos anos 1980, e nesta configuração social, a escola pública passa a ser vista como um necessário espaço de inclusão social e política, e diferentes organizações incluem a democratização da escola pública como uma de suas demandas.

Como analisam Oliveira e Haddad (2001), com a democratização, muitos atores sociais que antes trabalhavam no campo da sociedade civil, em atividades de educação popular desenvolvidas pelas ONGs e pelos movimentos sociais de forma clandestina, passam a atuar no sistema público de ensino a partir dos anos 1980. Nesse contexto, a escola pública é repensada para que esteja a serviço das demandas dos movimentos populares. Desse modo, a partir da década de 1980, as organizações não-governamentais que durante o período ditatorial atuavam à margem da rede pública de ensino e evitavam a relação direta com o Estado, passam a ocupar novos papéis e atuam de forma significativa na discussão, formulação e execução de políticas públicas no setor educativo.

ONGs se tornaram tema de maior interesse, tanto da grande imprensa quanto de acadêmicos após a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), por ter sido este o primeiro encontro oficial que oferecia, em paralelo, a programação governamental, atividades e conferências organizadas por ONGs brasileiras e internacionais<sup>2</sup>. E no campo educativo, ONGs e movimentos sociais passam a influenciar orientações pedagógicas e tornar públicas práticas educativas antes desenvolvidas em espaços

comunitários, como as propostas pedagógicas do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, ou desenvolvida por comunidades indígenas em diferentes territórios do país<sup>3</sup>.

Como analisa Landim (1993), houve ao longo da década de 1990, um processo de transição dessas organizações, que antes atuavam como assessoria e apoio aos movimentos sociais e passam a defender uma identidade própria como ONGs. Estas organizações deixam de se ver como um “ator invisível”, assessores de movimentos populares, para tornarem-se, elas mesmas, agentes da sociedade civil organizada, com identidade e demandas próprias. Interessante notar que esse processo de construção de uma identidade própria vivida pelas ONGs no decorrer dos anos 1990 ocorre em paralelo ao enfraquecimento dos demais movimentos organizados da sociedade civil (Gohn, 2003), assim como o Estado brasileiro sofre reformas inspiradas no pensamento neoliberal e na Terceira Via (Peroni, 2006).

Nos anos 1990, o Estado brasileiro vive um período de enorme déficit fiscal, a incapacidade de cumprir tarefas e funções demandadas interna e externamente, a perda de legitimidade frente a sua população e por transformações estruturais e restrições impostas pelo ambiente internacional cada vez mais globalizado (Vellinga, 1997; Sikkink, 1993). Para sair desta crise (comum a grande parte dos países em desenvolvimento naquele período), o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio definiram regras básicas que deveriam ser cumpridas por todos os países que quisessem participar do mercado mundial. Foi a partir do “Consenso de Washington”, em 1989, que os principais órgãos de financiamento internacionais exigiram reformas a serem realizadas nos países em desenvolvimento.

A “nova” lógica era parte do pensamento liberal clássico: a “receita” ditava a descentralização do Estado, visto como incapaz para desenvolver políticas sociais devendo, portanto, descentralizar, privatizar empresas públicas e compartilhar suas responsabilidades com outros setores da sociedade (tanto empresas privadas, quanto associações ou organizações não-governamentais sem fins de lucro). Foi a partir dessa perspectiva neoliberal de “Estado menor” que, durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso, foi estimulada a parceria público-privada por meio das organizações não-governamentais. A categoria “Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público”, as OSCIPs, foi criada nesse contexto, permitindo, assim, que ONGs pudessem receber dinheiro público para o desenvolvimento de projetos em diferentes regiões do país (Peroni, 2006).

Outro ator coletivo que passa a atuar com força no campo educativo brasileiro a partir dos anos 1990 é a fundação empresarial. Com a emergência deste grupo, o termo responsabilidade social passa a ter mais visibilidade na sociedade brasileira. Sua origem está ligada a uma preocupação estratégica empresarial de fomentar ações que fortaleçam a legitimidade da empresa em uma proposta de desenvolvimento social e sustentável frente ao público. No Brasil, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), que é um dos principais conjuntos de instituições, fundações e empresas que disponibilizam recursos privados para fins públicos, tem atuado majoritariamente nas áreas de educação, meio ambiente e saúde, nesta ordem de prioridade. Aliás, segundo o censo realizado pelo

Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade em 2005, 73% das organizações filiadas ao GIFE investem na área da educação. A estimativa é que, no seu conjunto, estas instituições investiram mais de um bilhão de reais no ano de 2005 na área social e envolveram mais de seis mil pessoas entre assalariados e voluntários, na implementação de seus programas (IETS, 2006). Além desse investimento financeiro – realizado em parcerias com ONGs ou escolas locais – como essas fundações empresariais atuam em um cenário nacional de discussão sobre políticas públicas como a CONAE? Como se relacionam com órgãos governamentais, movimentos sociais e outras ONGs atuantes no debate educativo? Discutiremos essas e outras questões neste artigo, mas antes, precisamos contextualizar melhor o espaço em que ocorrem essas relações: a Conferência Nacional de Educação.

## 2. 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 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 conferências nacionais (a primeira ocorreu em 1941), o campo da educação vivenciou com a CONAE sua primeira edição de uma conferência nacional, 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, intermunicipais, estaduais, e por fim, a etapa nacional, que deveria contar com a participação de delegados eleitos nas instâncias anteriores ou indicados pela Comissão Organizadora Nacional<sup>4</sup>. 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. 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 tido<sup>5</sup>) 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 Assembleia 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 frequente 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 uma estrutura para receber os representantes de todo o país, em muitos municípios e estados, houve uma escassa divulgação do evento por falta de empenho dos governos locais (muitos de oposição ao Governo Federal. A divulgação limitada terminou por diminuir o número de participantes, além de muitos deles não terem tido acesso prévio ao documento base (que também havia ficado como responsabilidade dos governos locais). Essas dificuldades prejudicaram a existência de uma melhor preparação dos envolvidos, fragilizando o nível e fluência dos debates entre os participantes.

A falta do apoio de alguns governos locais, que em alguns municípios e estados impediram que seus funcionários participassem do evento<sup>6</sup>, 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).

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” (Dagnino, 2002, p. 279). Foi dentro dessas contradições que os debates aconteceram nos espaços locais, de pouca ou muita tradição democrática de participação, e a partir destes espaços saíram eleitos os três mil delegados que representariam os estados brasileiros no encontro nacional.

Mas, apesar de todas as adversidades já citadas, a maior parte dos quase três mil delegados participantes da etapa nacional da CONAE em Brasília (etapa que será o foco principal desta 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.

### 3. 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 importantes para os debates nacionais<sup>7</sup>. 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, intermunicipais, 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. 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 CONAE<sup>8</sup>. 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 às 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 com a indicação do número da emenda que gostaria de retomar o debate, a página onde a emenda 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.

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 dois mil 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 quinhentos 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 de fundações empresariais, 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, mais em colóquios específicos, geralmente organizados por organizações parceiras do que nos espaços de embate sempre arriscado e inesperado vivenciado nas grandes plenárias. Uma das delegadas presentes, integrante de uma ONG que apoia 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.<sup>9</sup>

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 referindo-se aos movimentos sociais e às 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 autodenominavam “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 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 “específico”, no tocante à 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 a 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, 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). Essa constatação também implica a existência de algumas polarizações ou antagonismos ocorridos ao longo do evento.

#### 4. 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. Estas questões foram encontradas nas escolas públicas fluminenses 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 o 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 aponta 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 dos 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.

Visto a imensa diversidade de grupos e temas a serem discutidos nos dias de conferência, os participantes do eixo VI em Brasília procuraram organizar reuniões preparatórias por segmentos (movimentos negros, representantes do campo, quilombolas, escola inclusiva, etc.) visando a 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 durante as etapas preparatórias), mas prejudicou uma maior interação dos diferentes movimentos no momento de impasses nas votações. Lembrando o que já foi citado anteriormente, negociações e articulações de diferentes

grupos eram elementos importantes para a aprovação de emendas de interesse.

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 grupos do movimento surdo, que demandam 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 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 regulares<sup>10</sup>. 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 à 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 bilinguismo 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 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, p. 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 no 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 linguísticas 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<sup>11</sup>. 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:

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 às 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 frequentemente 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”, se não “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, p. 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 assumida<sup>12</sup>, 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, 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.

## 5. Algumas Reflexões Finais

Ao discutir a construção de diferentes identidades e suas relações na CONAE, tornou-se evidente a tremenda proliferação ou multiplicação nos anos 1990 dos grupos que discutem educação no país, e onde, conseqüentemente, circulam os discursos sobre educação pública. Ao final da Conferência, ficou claro que, longe das generalizações que fazem dos movimentos sociais ou das ONGs ora executoras de uma inócua política de contenção da pobreza, ora sujeitos fundamentais de uma sociedade civil virtuosa e democrática, é preciso aprofundar o debate para tornar visíveis as complexidades inerentes ao universo de ação das ONGs no campo educativo. O campo das ONGs é bastante heterogêneo e fluido, algumas são diretamente vinculadas a movimentos sociais populares, outras ligadas a empresas e fundações empresariais, outras, ainda, conectadas com a própria agência governamental. Desse modo, a complexidade é uma característica dominante ao discutirmos o seu papel nas definições de políticas públicas educativas.

A partir dessa análise da CONAE, ficou claro que fundações empresariais, movimentos sociais e diferentes perfis de ONGs ocupam agora novos papéis e atuam de forma significativa na discussão, formulação e execução de políticas públicas no setor educativo. Este artigo visou a contribuir um pouco mais com esse debate e aponta algumas reflexões originadas a partir da observação etnográfica do processo da I Conferência Nacional da Educação, explicitadas a seguir.

Em primeiro lugar, a conferência 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, por exemplo, vale destacar uma brincadeira

citada por um delegado ao se referir às 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!<sup>13</sup>

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 dramatúrgica 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 tinham mais desenvoltura dentro de seus grupos para falar em público e, principalmente, mais experiência de participação no “jogo democrático” das assembleias e grandes plateias. Como analisa Comerford (1999, p. 64):

Se fôssemos 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.

No embate entre movimentos surdos e os grupos que tentavam criar uma hegemonia ao redor do conceito de educação inclusiva, ficou clara a tentativa de se sensibilizar e criar identidade entre o público e as políticas públicas de um determinado grupo. Também foi bastante evidente a força dos órgãos governamentais que construíram alianças entre representantes de diferentes movimentos para o fortalecimento da ideia de educação inclusiva em contraposição às demandas defendidas pelos movimentos surdos. Ao ser o próprio Estado um dos principais financiadores de muitos dos projetos defendidos e apresentados

por movimentos negros, quilombolas e indígenas, a atuação independente e articulada entre os diferentes movimentos fica ameaçada, como foi possível perceber pela mudança de atitude dos movimentos negros e quilombolas nesse debate após a pressão governamental.

Um segundo ponto de reflexão é o modo como o processo da CONAE 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.

Um terceiro ponto de análise é a existência de 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. Apesar desse reconhecimento, é preciso também destacar que a existência de maior poder para determinados grupos subalternizados, não significa uma maior igualdade no acesso 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 proporcionadas por eventos como a I Conferência Nacional da Educação, 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. Durante a CONAE foi possível perceber que um determinado perfil de ONGs articuladas com

sindicatos e movimentos sociais locais, conseguiu o reconhecimento de suas demandas, 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. Sendo assim, 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.

Entretanto, um quarto eixo de análise para a nossa reflexão pode ser a situação de pouca visibilidade no evento de representantes do *establishment* internacional do desenvolvimento – esferas nas quais é possível encontrar profissionais de educação hoje em dia (UNESCO, Banco Mundial, PREAL, entre outros) – ou aqueles defendidos por organizações ligadas a setores empresariais. Essa quase ausência no espaço da CONAE não pode ser percebida como fragilidade, visto que esses são os mesmos grupos que apresentam maior poder e de influência no momento de decisões políticas.

Durante a CONAE, outros grupos dominaram a cena, 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. Mas é importante lembrar que o pouco espaço ocupado por setores privados ou ligados a fundações empresariais na CONAE tem muito mais relação com um outro *modus operandi*, como citado anteriormente por uma participante da conferência. Em outras palavras, esses grupos 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 – ligadas a diferentes fundações empresariais que atuam na discussão da educação – foram veementes nas matérias de opinião que criticavam a CONAE, sendo referida como o “ranço ideológico na educação”. Estes mesmos veículos, assim como outras fundações empresariais presentes na CONAE, 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 participou do congresso organizado pelo setor privado<sup>14</sup>, 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 duzentos parlamentares que apoiam esse grupo dentro Congresso Nacional. Ou seja, este fórum paralelo não visava a complementar o anterior, mas negá-lo. No Congresso Brasileiro ligado ao setor privado na educação, 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 confessionais<sup>15</sup>.

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 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.

Um quinto ponto, então, para a nossa reflexão pode ser justamente os limites dos espaços e movimentos que logram se organizar nesses “contra-públicos subalternos”, referidos por Fraser (2003), quando comparamos o seu poder de influência na sociedade política e entre aqueles que definem as políticas públicas na área educativa atualmente. Apesar de reconhecer a importância das análises de Alvarez (2000) entre outros autores que apontam a importância das mudanças culturais que favorecem novas posturas e consolidam uma outra ação política a partir do microssocial, 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 final da escritura deste artigo, em maio de 2011, o texto do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020) foi finalmente divulgado pelo Governo Federal através do Projeto de Lei 8.035/2010 e, nele, muito pouco do que foi debatido e definido durante a CONAE pode ser identificado. O Projeto de Lei elaborado pelo Poder Executivo está muito mais próximo das demandas defendidas pelas fundações empresariais do que pelos grupos que se identificavam como “dos movimentos”, apesar destes terem tido muito mais visibilidade durante a Conferência.

As principais questões defendidas pelos grupos mobilizados na CONAE não estão presentes na versão elaborada pelo Poder Executivo, deixando muitas dúvidas se de fato algo do que foi debatido na CONAE serviu de base para a elaboração desse Projeto de Lei. Temas como a exigência de 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 para 10%; 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. Estas eram questões cruciais para os grupos que se identificavam como “dos movimentos” e consideradas menos importantes por aquelas

organizações mais identificadas com fundações empresariais e instituições privadas de ensino. Desse modo, ao analisarmos o texto final elaborado pelo Governo Federal, o primeiro grupo – de movimentos e ONGs e sindicatos mais presentes na CONAE – pareceu mais fragilizado nas disputas de poder, enquanto o segundo – menos numeroso e evidente durante a Conferência – resultou mais forte na defesa de seus interesses.

O Projeto de Lei elaborado pelo Poder Executivo ainda está em discussão no Congresso Nacional, mas ao ver a sua grande distância em relação ao documento final discutido e votado durante a CONAE, valem as perguntas: 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? Questões importantes para 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 PNE<sup>16</sup>.

Por fim, é preciso ainda considerar a CONAE como uma primeira tentativa no campo educativo, que precisa ser melhor desenhada e desenvolvida para que não sirva apenas como um cenário esvaziado de sentido no momento de definição da política pública. E isso, claro, só poderá acontecer com a devida organização e pressão da sociedade civil junto ao Governo Federal para que novas conferências e outros espaços de debate e definição de políticas públicas aconteçam de forma cada vez mais plural e democrática no campo educativo. O amadurecimento democrático exige prática e continuidade, e, sobretudo, maior participação da sociedade brasileira para cobrar e fiscalizar a existência desses espaços para a criação de uma educação pública de qualidade e verdadeiramente “de todos”.

Recebido em 19 de maio de 2011.

Aprovado para publicação em 13 de junho de 2011.

## Notas

- <sup>1</sup> Argonautas da cidadania no mar da educação: ONGs, movimentos sociais e fundações empresariais na escola pública brasileira. Tese de Doutorado em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, março de 2011.
- <sup>2</sup> A organização da ECO-92 demandou um grande número de encontros e fóruns de ONGs brasileiras, sendo considerado o grande estímulo para a criação da Associação Brasileira de ONGs (ABONG), em agosto de 1991.
- <sup>3</sup> São muitas as ONGs que atuam no campo educativo. Citamos algumas delas: Instituto Socioambiental (ISA), Iepé (Instituto de Pesquisa e Formação de Professores Indígenas), Koinonia, Fala Preta!, Geledés e Instituto Paulo Freire, Ação e Cidadania, Ação Educativa, entre outras.
- <sup>4</sup> 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”.
- <sup>5</sup> 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.
- <sup>6</sup> 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.
- <sup>7</sup> Fala de um dos membros da Comissão Organizadora, em conversa informal no final do primeiro dia do evento. Comunicação Pessoal: 2010.
- <sup>8</sup> O Regimento Interno da Conferência Nacional de Educação está disponível no endereço eletrônico: [http://conae.mec.gov.br/imagens/stories/pdf/regimento-interno\\_revisadoportugus.pdf](http://conae.mec.gov.br/imagens/stories/pdf/regimento-interno_revisadoportugus.pdf)
- <sup>9</sup> Comunicação pessoal, 2010.
- <sup>10</sup> Ver documento: BRASIL, MEC. Secretaria de Educação Especial (2007).
- <sup>11</sup> 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”.

<sup>12.</sup> 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.

<sup>13.</sup> Comentário de um dos participantes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação em uma das reuniões preparatórias para a CONAE nacional. Março, 2010.

<sup>14.</sup> Aparecida Tiradente, pesquisadora da Fiocruz, durante painel “Transnacionalização da educação”, no XV Endipe, Belo Horizonte, de 20 a 23 de abril de 2010.

<sup>15.</sup> Dentre as entidades que compõem o fórum, destacam-se: Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC); Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP); Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU); Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN); 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.

<sup>16.</sup> Esse documento pode ser acessado no endereço da internet, acessado em janeiro de 2010: [http://www.parceirosdaeducacao.org.br/evento\\_propostas/pdf/transformacao.pdf](http://www.parceirosdaeducacao.org.br/evento_propostas/pdf/transformacao.pdf)

## Referências Bibliográficas

- ALVAREZ, Sonia. A “globalização” dos feminismos latino-americanos. Tendências dos anos 90 e desafios para o novo milênio. *In*: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (orgs.). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos. Novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 383-426.
- BRASIL. Ministério da Educação, Secretaria de Educação Especial. Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial nº 555, de 5 de junho de 2007, prorrogada pela Portaria nº 948, de 09 de outubro de 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/politica.pdf> Acesso em: 6 de abril de 2010.
- CANDAU, Vera Maria (org.). **Sociedade, educação e cultura(s): Questões e propostas**. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.
- COMERFORD, John Cunha. **Fazendo luta. Sociabilidade, falas e rituais na construção de organizações camponesas**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.
- DAGNINO, Evelina. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DURKHEIM, Émile. **As formas elementares da vida religiosa**. São Paulo: Martins Fontes, 2003 [1974].
- FRASER, Nancy. Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente. Tradução do texto original em inglês publicado em Calhoun, Craig, **Habermas and the public sphere**. Cambridge, MA: The MIT Press, 1992 Disponível em: [http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha\\_biblioteca&id\\_article=329](http://www.equidad.scjn.gob.mx/spip.php?page=ficha_biblioteca&id_article=329) Acesso em julho 2010.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Educação e a construção democrática no Brasil – Da ditadura militar à ditadura do capital. *In*: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002, p.53-67.
- GOHN, Maria da Glória. **Os sem-terra, ONGs e cidadania**. São Paulo: Cortez, 2003.
- GOFFMANN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, [1959] 2009.
- GLUCKMAN, Max. Análise de uma situação social na Zululândia moderna. *In*: FELDMAN-BIANCO, B. (org.). **A antropologia das sociedades contemporâneas**. São Paulo: Global, 1987, p. 198-228.
- LANDIM, Leilah. A invenção das ONGs – do serviço invisível à profissão sem nome. Tese doutorado em Antropologia Social, Rio de Janeiro, Museu Nacional/UFRJ, 1993.
- OLIVEIRA, Anna; HADDAD, Sérgio. As organizações da sociedade civil e as ONGs de educação. *In*: **Cadernos de Pesquisa**, nº 112, 2001, p. 61-83.

- PEDREIRA, Silvia. “Porque a palavra não adianta”: um estudo das relações entre surdos/as e ouvintes em uma escola inclusiva na perspectiva intercultural. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 2006.
- PEIRANO, Mariza. Prefácio. Rituais como estratégia analítica e abordagem etnográfica. *In*: PEIRANO, M. (org.). **O dito e o feito. Ensaio de antropologia dos rituais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2001, p. 2-22.
- \_\_\_\_\_. A análise antropológica dos rituais. *In*: PEIRANO, M. (org.). **O dito e o feito. Ensaio de antropologia dos rituais**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2001, p. 2-28.
- PERONI, Vera. Reforma do Estado e a tensão entre público e privado. *In*: Texto de trabalho do Núcleo de Política e Gestão da Educação da UFRGS, Porto Alegre, 2006.
- POGREBINSCHI, Thamy. **A democracia brasileira entre representação e participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro (1988-2009)**. Relatório de Pesquisa, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2010.
- SIKKINK, Kathryn. Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista. *In*: **Desarrollo Económico**, nº 128, 1993, p.2-46.
- TURNER, Victor W. **O processo ritual: estrutura e antiestrutura**. Petrópolis: Vozes, 1974.
- \_\_\_\_\_. **Floresta de símbolos: aspectos do ritual ndembu**. Niterói: EdUFF, 2005.
- VELLINGA, Menno. **El cambio del papel del Estado en América Latina**. México: Siglo XXI, 1997.
- VIEIRA, Litz. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.