

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

HELDER NOGUEIRA ANDRADE.

A participação popular na construção do Estado Necessário:

Um estudo sobre o Fórum Nacional de Educação – FNE.

São Paulo

2014

HELDER NOGUEIRA ANDRADE.

A participação popular na construção do Estado Necessário:

Um estudo sobre o Fórum Nacional de Educação – FNE.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado a Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas, pela Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais, da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo.

Orientadora: Milena de Senne Ranzini.

São Paulo
Abril de 2014

DEDICATÓRIA

A minha mãe, Valdeci, ao meu pai, Anastácio e, a minha filha, Joana. Pessoas sem as quais não seria possível a caminhada.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CONAE – Conferência Nacional de Educação.

CF – Constituição Federal.

FNE – Fórum Nacional de Educação.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

PNE – Plano Nacional de Educação.

PL – Projeto de Lei.

MEC – Ministério da Educação.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	07.
2. A CONAE 2010 E A CONSTRUÇÃO DO FNE NO ÂMBITO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NACIONAL.	13.
3. LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENHO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO FNE	18.
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31.
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	34.

RESUMO

Esta pesquisa intitulada *A participação popular na construção do Estado Necessário: Um estudo sobre o Fórum Nacional de Educação – FNE* assumiu o desafio de refletir sobre o princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional tomando como locus privilegiado a experiência política democrático-participativa do Fórum Nacional de Educação - FNE. O foco da pesquisa é compreender os limites e as possibilidades da experiência em curso do fórum no que concerne a efetivação da gestão democrática com vias a construção do Estado necessário no Brasil. Esta análise se baseou no pressuposto de que a participação política da sociedade deve permear a construção de instituições estatais efetivamente democráticas, portanto, com capacidade política para definir questões como a construção da agenda política nacional e o controle das decisões finais do Estado, por exemplo, em questões como o fundo público. As discussões foram pautadas por um quadro teórico que privilegiou uma análise materialista do estado e da política a partir de pensadores seminais como Gramsci (1991), Poulantzas (1980), Miliband (1972) e Hirsch (2010), dentre outros no campo da política, como Dahl (2012), Wood (2011), Urbinati (2006), Pogrebinschi (2010) e Tilly (2013). A estratégia de pesquisa utilizada para tanto, pautou-se em uma análise qualitativa de documentos relevantes para o estudo, tais como a atual Constituição Federal brasileira promulgada em 1988, o documento final da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, a portaria normativa do MEC N°1407/2010 e o regimento interno do FNE, aprovado em junho de 2011, além de outros documentos, discussões e pesquisas acadêmicas que tratam do Sistema Nacional de Educação e do Plano Nacional de Educação. A análise do tema foi orientada por três vertentes básicas, a primeira é compreender a construção da gestão democrática da educação nacional no país a partir da construção do Sistema Nacional de Educação; a segunda é perceber o papel do Fórum Nacional de Educação na construção das conferências nacionais de educação e na definição de um perfil democrático-participativo do planejamento da educação nacional - PNE; e a terceira é refletir sobre os limites e as possibilidades do FNE no âmbito do seu perfil constitutivo naquilo que definimos como uma autonomia relativa para sua atuação ante suas atribuições e definição como órgão de Estado. Diante das questões e dos elementos que afloraram no presente estudo, algumas questões foram evidenciadas como guisa de conclusão, dentre as quais destaque-se: Quais são os limites e as possibilidades na atuação do FNE como órgão de Estado que deve efetivar o princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional ante sua autonomia relativa frente ao governo federal? Como a capacidade política do FNE pode ser ampliada compreendendo-o enquanto órgão de Estado na perspectiva do estado necessário? Compreender tais questões tomando como locus privilegiado o processo constitutivo do Fórum Nacional de Educação com suas atribuições e potencial de mobilização social, foi o grande desafio empreendido pelo presente estudo. Percebendo com isso, as contradições e disputas que fazem parte da construção da democracia nacional na contemporaneidade.

Palavras-chave: Gestão Pública. Estado Necessário. Fórum Nacional de Educação. Democracia. Participação política.

1. INTRODUÇÃO

O direito à educação de qualidade socialmente referenciada deve pautar as principais políticas públicas relacionadas à efetivação de tal direito no país. Os pressupostos básicos são a igualdade, inclusão, equidade e autonomia, todos devem convergir para a garantia da cidadania plena no âmbito da democracia e fundamentar a agenda da política educacional no país.

A Constituição Federal – CF possui um capítulo que define a arquitetura do atual marco legal da educação nacional, entre os artigos 205 e 214. O artigo 206 da CF explicita os princípios que devem estruturar as garantias institucionais do direito à educação no país. Dentre os princípios evidenciados, existe a definição da gestão democrática da educação nacional.

A gestão democrática da educação é, ao mesmo tempo, transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para um processo de decisão baseado na participação, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto expressão de um pacto voltado para o aperfeiçoamento das instituições aí compreendidas as instituições educacionais. (CURY, 2011. P. 05).

A efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação exige uma engenharia institucional que o viabilize nas relações realmente existentes da experiência democrática nacional. A compreensão da sua viabilidade política precisa considerar caminhos permeados pela luta de classes inerente a sociedade capitalista e dos marcos formais do Estado democrático de direito.

A construção da gestão democrática em meio à disputa de concepções e projetos políticos que permeiam a nossa sociedade¹ deve ser compreendida como um processo aberto de disputa que perpassa por dinâmicas de democratização e desdemocratização (TILLY, 2013).

É preciso garantir que o Estado brasileiro favoreça as condições necessárias para a gestão democrática da educação, sob a égide de compromissos como o fortalecimento da

¹ A perspectiva teórica adotada na presente tese comunga com propostas vinculadas a uma teoria materialista do Estado (Gramsci, 1991; Poulantzas, 1980; Miliband, 1972; Hirsch, 2010), portanto, dialoga com uma perspectiva institucional que compreende o Estado no âmbito da luta de classes, como desdobramento das disputas e interesses que afloram da sociedade.

participação popular no ciclo das políticas públicas (POGREBINSCHI, 2010) e a ampliação da representação política sob o fundamento da sua pluralização e legitimidade democrática por meio da representatividade social (URBINATI, 2006).

Os meios necessários para a efetivação de tais compromissos devem ocorrer através de políticas públicas que afirmem condições como a definição objetiva do seu desenho institucional. Algumas iniciativas estão curso na perspectiva da construção da gestão democrática vinculada aos compromissos acima mencionados.

O caso do Fórum Nacional de Educação - FNE, definido sob deliberação da Conferência Nacional de Educação - CONAE 2010 e constituído por iniciativa governamental, expressa na portaria normativa N° 1407/2010 do Ministério da Educação - MEC define um processo singular de edificação da gestão democrática da educação nacional. No horizonte das exigências que possibilitam a construção do Sistema Nacional de Educação – SNE.

A construção da CONAE e do FNE compõe numa perspectiva mais ampla a constituição do SNE, sendo este fundamentado por uma proposta de planejamento estatal e decenal da educação nacional expressa no Plano Nacional de Educação – PNE. O SNE e o PNE estão previstos no artigo 214 da CF e dialogam diretamente com as exigências da gestão democrática da educação através da realização da CONAE.

A CONAE deve ser perene, antevista para ocorrer com periodicidade quadrienal prevista no novo PNE (PL N° 8035/2011). A participação popular no ciclo das políticas públicas é um dos eixos constitutivos da CONAE, através da capacidade normativa da conferência que aprova por deliberação pública em plenária final composta por delegados e delegadas de todo o país um documento final.

Tal documento deve ser referência para a concepção e estruturação das políticas públicas e a tramitação legislativa em matéria educacional, principalmente no âmbito do acompanhamento e controle social da execução definida pelo Ministério da Educação – MEC para o encaminhamento do processo legislativo do PNE

A primeira CONAE ocorreu entre os anos de 2009 e 2010, foi iniciada por etapas municipais e estaduais em todo o país e finda na etapa nacional. A CONAE 2010 deliberou em seu documento final as diretrizes para a construção do novo Plano Nacional de Educação. A criação do FNE, mediante deliberação da conferência foi outro ponto relevante para o presente estudo.

O FNE foi vislumbrado pela CONAE 2010 como um órgão de Estado que deveria garantir a perenidade das conferências e o acompanhamento da efetividade das deliberações conferenciais em outras instâncias governamentais e estatais.

A criação de um Fórum Nacional de Educação é uma reivindicação, de longa data, da sociedade educacional. Durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei 9394/1996), no Congresso Nacional, ocorrida por um longo período de 8 anos (1988-1996), a criação do FNE foi proposta, porém não foi efetivada. A proposta era de que o FNE fosse instância máxima de deliberação e teria ampla representação dos setores sociais, além dos segmentos educacionais.

O atual desenho institucional do FNE foi concebido inicialmente sob deliberação da CONAE 2010, no seu documento final. O Ministério da Educação - MEC efetivou tal deliberação, ainda no ano de 2010, definindo o FNE como um órgão de Estado no horizonte da construção do Sistema Nacional de Educação e vislumbrado como instância de articulação entre os governos e a sociedade civil, como processo de efetivação do “Estado Necessário” no país.

A construção do Estado Necessário no Brasil (Dagnino, 2013) exige a consolidação de novos arranjos políticos que viabilizem uma concepção de gestão democrática da educação nacional. Tal experiência política precisa ser substanciada pela qualificação das políticas públicas no sentido de efetivar as demandas da cidadania ativa estruturada sob o eixo dos direitos civis, políticos e sociais (Marshall, 2004).

A cidadania ativa é compreendida no presente estudo como princípio articulador da capacidade política da sociedade para viabilizar projetos políticos. Algo realizado por meio da organização coletiva de grupos que se inserem no processo político para defender determinados interesses e demandas com foco na efetivação dos direitos e da dinâmica de fortalecimento do Estado. Este compreendido como uma instância privilegiada para garantir políticas públicas que concretizem nas relações realmente existentes os direitos e, conseqüentemente a própria cidadania. (MOUFFE, 1996).

A expectativa é que o FNE expresse uma articulação singular entre os novos arranjos participativos e os diversos tipos de representação social e política, para impactar a tradicional engenharia institucional do Estado brasileiro no sentido de superar os limites da tradição política nacional, definidos dentre outras coisas, pelo autoritarismo, formalismo e clientelismo.

O presente estudo sobre o arranjo institucional expresso no FNE define como eixo das reflexões o amadurecimento da experiência democrática nacional sob a égide da construção do Estado Necessário. Tal construção carece de arranjos institucionais e políticas públicas que introduzam uma nova dinâmica nas instituições estatais do país, um movimento de democratização pautado pela substancial participação popular, principalmente na definição e no controle da agenda política e na capacidade de definir as decisões finais em questões cruciais para a efetivação dos direitos. (NOGUEIRA, 2005).

Nesse sentido, os novos arranjos institucionais devem ser capazes de impactar o desenho do Estado, tais impactos não são harmoniosos ou estáticos, ao contrário se inserem na disputa de hegemonia (GRAMSCI, 1991) inerente a sociedade de classes nos marcos do capitalismo contemporâneo.

O avanço de um projeto democrático e popular no país é necessariamente constituído no movimento de disputas e cisões que afloram da luta de classes. Para avançar na democracia, é preciso aprofundar o processo de conquista dos direitos para os cidadãos-trabalhadores, se constitui como foco das experiências institucionais construídas no seio dos organismos e instituições da sociedade civil para impactar a engenharia institucional do Estado. (WOOD, 2011).

Os arranjos institucionais que garantem a participação popular como método democrático de gestão do Estado, precisam ser continuamente debatidos e aperfeiçoados na dinâmica da sua construção (DULCI, 2013). O FNE articula mecanismos participativos e representativos de intervenção política, desde o âmbito do poder local nos municípios, passando pelo regional nos estado, chegando ao centro das grandes decisões políticas no Congresso Nacional. (DAGNINO e TATAGIBA, 2007; AVRITZER, 2009)

A participação popular possui caráter de mobilização nas conferências e outras possíveis campanhas coordenadas pelo FNE, de deliberação na construção do Documento-final das Conferências Nacionais de Educação - CONAE, e de controle social, por exemplo, no acompanhamento da tramitação do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional.

O objetivo central do presente trabalho é compreender os limites e as possibilidades inerentes ao formato institucional do FNE para sua constituição efetiva como órgão de Estado. Nesse sentido, evidenciar as tensões e combinações entre os arranjos participativos, os novos tipos de representação e as instituições políticas tradicionais,

promovendo um movimento que metamorfoseia o “Estado Herdado” na construção do “Estado Necessário”.

No presente estudo, compreende-se que as instituições são constituídas num duplo movimento que as define na forma social do capitalismo e, ao mesmo tempo são redefinidas no campo das lutas políticas e sociais que abrem um caminho de disputas com autonomia relativa e, aberto ante os projetos políticos e pautas oriundas da sociedade. É nessa dinâmica que as crises se manifestam e expressam um processo aberto (embora limitado sob a forma social vigente) de disputas e novas definições sociais e institucionais².

As configurações institucionais se distanciam de qualquer “lógica pré-estabelecida do capital” e caminham numa dinâmica que as determina na imanência da forma social capitalista. As ações da sociedade e os processos de institucionalização são eminentemente marcados pelas exigências de valorização do capital, mas tais exigências são realizadas politicamente por um processo aberto e contraditório de lutas sociais e relações de força.

As determinações da forma social capitalista produzem um movimento que condiciona a ação social e, ao mesmo tempo possibilita a construção de estratégias dos atores para atuar ante a regularidade vigente. É nesse campo de disputas e construção institucional que a análise do FNE no presente estudo deve ser percebida.

Com isso, a análise das condições de possibilidade para a consolidação do FNE como órgão de Estado deve levar em consideração questões e indicadores vinculados a sua capacidade política definida por seus níveis de autonomia nos processos político-públicos. A determinação de autonomia política do FNE deve considerar elementos como (DAHL, 2012): as formas como as decisões e encaminhamentos deliberados pelo órgão ocorrem; como se estabelece a definição e o controle da agenda política em matéria educacional; de que forma se estabelecem as relações institucionais com outras instâncias do Estado e dos governos; quais são as condições da organização administrativa e orçamentária do fórum, além da capacidade de mobilização popular e acesso público as informações e debates sobre os temas educacionais.

² Entre as formas sociais e as instituições, estabelece-se assim uma múltipla relação contraditória. As formas sociais realizaram-se e mantêm-se apenas permeando a ação social e os conflitos sociais, mas podem ser colocadas em questão por sua dinâmica. Como a sociedade capitalista caracteriza-se por uma permanente transformação das condições de produção e das estruturas de classe, as crises sempre devem manifestar-se na configuração institucional. Mas as mudanças institucionais não são implantadas de forma planejada; elas são resultado das estratégias de atores sociais em oposição, cujas base e ligação devem permanecer ocultas para eles. (HIRSCHI, 2010, p. 51).

O estudo realizar-se-á através de três documentos produzidos no processo de estruturação do FNE. O primeiro é o documento final da CONAE 2010 que deliberou pela necessidade da constituição do fórum no âmbito da construção do Sistema Nacional de Educação sob o fundamento da gestão democrática da educação nacional. Um documento que expressa uma relação de continuidade entre o arranjo político-participativo definido pela conferência de educação e o fórum, ambos passam a ser vislumbrados de forma articulada, sendo o segundo compreendido como uma condição da existência perene da primeira.

O segundo é a portaria normativa N° 1407/2010 que instituiu no âmbito do Ministério da Educação o Fórum Nacional de Educação, definido como órgão de Estado, além de instituir oficialmente o fórum, a portaria evidencia questões pertinentes para a pesquisa, tais como sua composição, estrutura institucional, atribuições e caráter no horizonte da gestão democrática da educação nacional.

O terceiro é o regimento interno do FNE que define questões como suas atribuições e condições de organização, com o delineamento de questões mais objetivas e operacionais do FNE como a criação de comissões de trabalho com suas respectivas atribuições, a definição da periodicidade das reuniões e a capacidade normativa e de autonomia relativa do órgão.

Nesse sentido, tomando os documentos como eixo das análises, questões como a capacidade política do FNE serão analisadas, com foco na perspectiva de sua definição como órgão de Estado, à luz de temas como o caráter do Estado e das suas instituições na sociedade capitalista e seu eixo estruturador na luta de classes e a dinâmica da construção do Estado necessário como processo de ampliação da capacidade inclusiva e da legitimidade democrática da experiência política em curso no âmbito da educação nacional.

A grande questão é analisar os limites e as possibilidades do desenho institucional definido para o FNE e, ao mesmo tempo, lançar propostas para o fortalecimento do fórum como órgão de Estado que deve efetivar uma concepção de gestão democrática da educação nacional fundamentada pela participação popular no ciclo das políticas públicas e a ampliação da representação política permeada pelo eixo da representatividade social nas instituições governamentais e estatais.

Nesse sentido, analisar o alcance da capacidade política da atual proposta do fórum em três questões essenciais, a sua *autonomia política e administrativa* com relação às

instâncias governamentais; as condições institucionais para *definir a agenda política* em matéria educacional e estabelecer mediações públicas com outras instâncias estatais, dos poderes, legislativo e judiciário, para encaminhar suas deliberações; o potencial de controle social sobre as *decisões finais do Estado* brasileiro em questões estruturais como as definições sobre a erradicação do analfabetismo e as metas de financiamento da educação no orçamento anual dos governos.

Por fim, compreender os caminhos que devem consolidar a proposta que constituiu o FNE no âmbito da construção em curso do Sistema Nacional de Educação. Em seu processo de consolidação, o FNE deve ser permeado por dois movimentos essenciais.

O primeiro é o amadurecimento das condições que devem favorecer a sua institucionalização como órgão de Estado de fato e de direito; o segundo é o fortalecimento de sua atuação em rede com a criação e fortalecimento dos fóruns municipais e estaduais em todas as regiões do país, para enraizar os debates e a mobilização social que deve tomar para si a construção dos fóruns, consolidando suas atribuições.

2. A CONAE 2010 E A CONSTRUÇÃO DO FNE NO ÂMBITO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NACIONAL

Os mandados governamentais no âmbito federal compreendidos entre os anos 2003 e 2014, liderados pelos presidentes Lula e Dilma Rousseff, foram definidos por muitos documentos oficiais e estudos acadêmicos³ como governos que promoveram a intensificação de uma concepção de democracia preconizada na CF de 1988, identificados com a democracia direta, através de mecanismos como os plebiscitos e referendos e a democracia participativa, em arranjos políticos como os conselhos de políticas públicas.

Tal concepção, pautada por inúmeros movimentos e organizações sociais com foco na ampliação da participação social no ciclo das políticas públicas, objetivando a “ampliação do Estado” (LIGUORI, 2003). Além de estabelecer exigências sociais e

³ O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), órgão ligado a Secretaria – Geral da Presidência da República, lançou nos últimos anos uma série de “Textos para Discussão” e “Notas Técnicas” apresentando uma compilação de dados e/ou estudos acadêmicos tratando de temas vinculados aos arranjos institucionais e/ou governamentais que visam ampliar a participação social no ciclo das políticas públicas, como é o caso dos Fóruns, Conselhos e Conferências Nacionais de Políticas Públicas. No caso das Conferências Nacionais o IPEA destaca que entre 2003 e 2012 foram realizadas 87 conferências com a participação de 7 milhões de pessoas. Em contraponto o IPEA desataca que entre 1941 e 2002 ocorreram 41 conferências. “Para 2013, estão previstas quinze conferências, como as de Educação, Cidades, Esporte, Cultura, Saúde Indígena, Igualdade Racial e Meio Ambiente, entre outras.” IPEA, 2012.

institucionais para novas mediações públicas numa concepção dialética da democracia (POGREBINSCH, 2010) que envolve múltiplas mediações entre os tradicionais arranjos institucionais da democracia representativa e novos arranjos que viabilizam uma democracia participativa com maior intensidade.

A partir de 2003, com o início do governo Lula, uma série de ações foram tomadas com o intuito de aumentar a participação dos atores da sociedade civil no governo federal. As principais destas ações foram: o estabelecimento de uma instância de coordenação da relação da relação entre governo e sociedade civil centrada na Secretaria – Geral da Presidência da República; o fortalecimento dos Conselhos Nacionais já existentes, como os de Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente, e Meio Ambiente, com a presença de ministros nas reuniões e o fortalecimento das prerrogativas desses conselhos no controle de fundos e recursos públicos; a organização de conferências nacionais em praticamente todas as áreas das políticas públicas e, por fim, o estabelecimento de um conjunto de formas mais diretas de negociação entre governo e sociedade civil, tais como mesas de negociação com diversos movimentos sociais, entre os quais caberia destacar o movimento sindical e o movimento dos sem-terra. Esse conjunto de ações na área da participação ainda não foi completamente avaliado empiricamente e analisado nas suas diferentes implicações políticas. (AVRITZER, 2009. P. 08).

No período citado ocorreu a intensificação de processos e experiências pautadas por pressupostos evidenciados tanto nas teorias participacionistas como naquelas deliberacionistas que carecem de devidos estudos, avaliação e análise crítica. Um conjunto de ações propostas pelo governo federal, dentre outros elementos, a partir do acúmulo social na organização e intervenção política na capacidade de mobilização popular e na redefinição da agenda e organização das instituições estatais, tiveram o objetivo de definir novos mecanismos inerentes a experiência democrática nacional.

Nos últimos doze anos ocorreu a organização de uma estrutura governamental e estatal com foco na criação e/ou fortalecimento de arranjos políticos pautados pela ampliação da participação social como método de gestão governamental das políticas públicas. A Secretaria – Geral da Presidência da República foi à instância definida para coordenar as iniciativas com destaque para o fortalecimento dos Conselhos, Fóruns e Conferências Nacionais de Políticas Públicas.

As iniciativas em curso precisam ser avaliadas em sua estruturação inicial e fortalecidas como política de Estado. Devem ser perenes e possuir continuidade em sua experiência política, autônomas na relação com os governos e dotadas de capacidade

política para definir questões relacionadas à agenda política do Estado e o controle social das decisões finais em questões como a demarcação de prioridades para as áreas que fazem parte e as opções de investimento, além de outros gastos públicos nas mesmas áreas.

No esteio de tais iniciativas e discussões necessárias, ocorreu à primeira Conferência Nacional de Educação – CONAE, entre os anos de 2009 e 2010, no âmbito de um processo político que vislumbra em última instância a ampliação da capacidade política das instituições políticas estruturadas em torno da radicalização da democracia por meio de arranjos políticos fundamentados pela participação decisiva da sociedade.

A CONAE 2010 mobilizou cerca de 3,5 milhões de brasileiros e brasileiras, contou com a participação de 450 mil delegados e delegadas nas etapas municipal, intermunicipal, estadual e nacional. A mobilização nacional para o debate e deliberação sobre temas relevantes para garantir o direito à educação de qualidade socialmente referenciada foi o foco da conferência.

O documento referência da CONAE 2010 foi intitulado *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Tal documento foi o fio condutor dos debates e deliberações, uma das questões propostas pelo documento foi uma preocupação com a organização da gestão da educação nacional sob a égide do princípio constitucional da gestão democrática. Assim, os princípios e diretrizes inerentes a construção do Sistema Nacional de Educação, foco das deliberações da CONAE, deveriam ser estruturados de forma democrática.

O documento final da CONAE 2010 deliberou que uma das iniciativas no processo de construção da gestão sistêmica da educação sob o eixo da democratização dos processos político-públicos, deveria ser a construção do Fórum Nacional de Educação, como uma instância estatal de articulação entre órgãos, organizações e movimentos da sociedade, dos governos e do próprio Estado para cumprir algumas funções no computo da gestão da educação nacional.

O Fórum Nacional de Educação – FNE foi proposto como espaço público de articulação social para garantir que em matéria educacional, sob o fundamento da gestão democrática da educação nacional, existam deliberações estruturais tais como aquelas que devem definir as diretrizes para o Plano Nacional de Educação – PNE, pautadas pela participação social e a ampliação da representação política fundamentada pela referência da representatividade social.

O FNE deveria ser composto por movimentos, órgãos e organizações sociais em articulação nacional com fóruns estaduais e municipais para garantir o processo contínuo de mobilização social com caráter nacional a partir de temas que convergem para uma perspectiva da garantia do direito à educação de qualidade socialmente referenciada, intervindo no debate e nas deliberações que compõe a gestão da educação nacional.

O FNE foi proposto no documento final da CONAE 2010 para atuar em questões estratégicas da gestão da educação nacional no computo das políticas de Estado. Dentre as atribuições propostas para o fórum, duas adquirem destaque relevante para fortalecer a participação social no ciclo das políticas públicas.

O Fórum Nacional de Educação deve ter pelo menos as seguintes incumbências: convocar e coordenar as próximas edições da Conae; acompanhar a tramitação do novo PNE (2011-2020) no Congresso Nacional; incidir pela implementação das diretrizes e deliberações tomadas nesta e nas demais edições da Conae. Nesse sentido, é importante que seja institucionalizada a prática de conferências municipais e estaduais de educação, com ocorrência de até quatro anos, que deverão preceder as conferências nacionais de educação. (MEC, 2010, p. 44-45).

A primeira atribuição do FNE, proposta por deliberação dos delegados e delegadas na etapa nacional de CONAE 2010, consiste na garantia da perenidade das conferências nacionais de políticas públicas em matéria educacional, favorecendo uma dinâmica de socialização do Estado e controle social sobre as políticas públicas e os governos.

O FNE deve ser responsável pela realização das próximas conferências, objetivando institucionalizar a CONAE e suas respectivas etapas estaduais e municipais, articulando um processo eminentemente nacional de mobilização social e pluralização das demandas políticas da sociedade brasileira em meio a sua diversidade regional e cultural, econômica e política.

Tal atribuição favorece o fortalecimento da conferência como política de Estado e possibilita o amadurecimento da experiência democrática e sua cultura política. Além de fortalecer redes de confiança na sociedade, articuladas em torno de temas relevantes em matéria educacional.

A segunda atribuição do FNE, objetiva garantir o fortalecimento da participação popular por meio da ampliação da capacidade política da sociedade que delibera de forma

autônoma na plenária final da conferência a aprovação do seu documento final, garantindo caráter normativo a CONAE.

Esta normatividade da conferência adquire substância decisiva quando se atribui ao fórum o necessário acompanhamento das deliberações junto a outras instâncias estatais com vias a perspectiva, igualmente expressa no documento final, da necessária relação entre as deliberações da CONAE e a construção do Plano Nacional de Educação como matéria legislativa inerente ao Congresso Nacional.

A concepção do FNE oriunda do documento final da CONAE 2010, portanto, vislumbra a sua institucionalização como órgão de Estado. Um arranjo político que deve privilegiar sua construção como espaço público de participação social, com ampliação da representação política fundamentada pelo referencial da representatividade social por meio da inserção de representantes dos movimentos, órgãos e organizações sociais, governamentais e estatais na composição do fórum.

Nas suas atribuições precípuas propostas, evidenciam-se a perspectiva de uma integração entre a continuidade do processo inerente a CONAE com a construção dos planos nacionais de educação, garantindo igualmente sua perenidade e controle social sobre a gestão de Estado da educação nacional.

Assim, de acordo com as deliberações inerentes ao documento final da CONAE, o Plano Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Educação devem ser articulados pelo arranjo político proposto como Fórum Nacional de Educação, convergindo para uma política de Estado que efetiva o princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional.

O documento-final da CONAE 2010 vislumbra sua criação articulada a outras duas instâncias, o Ministério da Educação - MEC e o Conselho Nacional de Educação. O foco primordial é uma integração sistêmica entre as três instâncias tomando como eixo de unidade o Plano Nacional de Educação e sua mediação necessária com os vários tipos de planejamento estatal estabelecidos na legislação educacional vigente, nos sistemas municipais, estaduais e federal de educação com seus respectivos projetos, legislação e programas específicos.

A implantação do sistema de educação exige a criação e\ou fortalecimento de instâncias de interlocução entre Estado e sociedade civil organizada. Essas instâncias devem ter legitimidade para o planejamento e acompanhamento de políticas para a educação, e capacidade para viabilizar a colaboração entre as instituições envolvidas

com a garantia da educação básica em cada esfera administrativa. (ANDRADE, 2012, p. 120).

A criação do Fórum Nacional de Educação, definida no documento-final da CONAE propõe uma concepção pública de educação pautada pela participação social no horizonte do processo de democratização do Estado e da própria sociedade.

O documento define como meta, garantir uma verdadeira teia de mediações públicas que afirmem uma concepção de gestão sistêmica fundamentada na articulação entre as instituições estatais e os organismos sociais.

A interlocução política numa dimensão relacional das relações entre o Estado e a sociedade, no caso da gestão da educação nacional e legitimar democraticamente o planejamento e o acompanhamento das políticas públicas.

Fortalecer o processo de institucionalização do sistema nacional de educação por meio da integração dos entes federados através de arranjos políticos referenciados pela participação social, a ampliação da representação política e a deliberação pública da sociedade.

3. LIMITES E POSSIBILIDADES DO DESENHO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO FNE

A criação do FNE foi definida ainda em dezembro de 2010, após a realização da CONAE 2010 e sob suas deliberações que versaram sobre o tema. O Ministério da Educação - MEC tomou iniciativa de publicar a portaria normativa No 1407/2010, definindo o surgimento do fórum, como efetivação da diretriz aprovada na CONAE e expressa no seu documento-final.

A portaria normativa definiu o fórum com caráter permanente como órgão de Estado sob a égide das deliberações da CONAE, porém a mesma ocorreu no âmbito da estrutura do governo federal definida pelo MEC como parte integrante de sua estrutura e, conduzido sob a coordenação do próprio ministério e crivo do ministro.

Nesse sentido, apresenta-se uma tensão inicial e crucial entre a necessária autonomia do FNE como órgão de Estado fundamentado pela ampliação da capacidade política da participação social e a forte presença administrativa e coordenação política da instância governamental na dinâmica do fórum.

O FNE foi instituído com foco no fortalecimento da participação social para garantir a existência das conferências nacionais de educação de forma perene, como sua missão primordial e eixo articulador de todas as suas atribuições.

A perspectiva da democratização da gestão e da qualidade social definida na efetivação do direito à educação no país compõe o bojo das preocupações evidenciadas pelo MEC na portaria normativa 1407/2010.

Desde sua concepção o FNE evidencia um caráter institucional híbrido, pois expressa os anseios e lutas sociais, estabelecidas desde os anos 1980 que culminaram com a definição da participação popular e suas inúmeras contradições e disputas na Assembléia Nacional Constituinte e garantiu a inserção de parte da agenda dos movimentos populares na Constituição Federal de 1988⁴.

De forma concomitante o fórum foi constituído no âmbito de uma estratégia de gestão pública que toma a participação social como método de governo e constitui instâncias de Estado numa perspectiva de democratizá-lo por meio do fortalecimento da participação social no ciclo das políticas públicas.

É preciso avaliar os limites e as possibilidades da criação do FNE na relação entre os processos participativos e deliberativos inerentes a CONAE e a atuação do governo federal com vias a garantir a construção de arranjos institucionais que viabilizem o princípio da gestão democrática da educação nacional como “fio condutor” do Sistema Nacional de Educação - SNE.

A análise da capacidade política do FNE em tal processo que envolve uma articulação entre a iniciativa da CONAE e a construção do SNE exige a compreensão da necessária definição do fórum como órgão de Estado. Compreende-se aqui tal definição com o indicativo de identificar alguns indicadores que explicitem as condições de possibilidade do fórum para atuar nas relações políticas e institucionais realmente existentes que devam viabilizar a gestão democrática da educação nacional.

Nesse sentido, o presente estudo assume a perspectiva de que a definição do FNE como órgão de Estado está em construção, possui elementos significativos em sua

⁴ “Ao menos 30 artigos do texto constitucional expressam preceitos que incentivam experiências de gestão pública participativa. No que se refere a arquitetura da participação, a CF tratou princípios e diretrizes, tais como a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), mas também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231)”. TEIXEIRA, SOUZA e LIMA, 2012. P. 10.

concepção inicial indicam possibilidades evidentes para a sua consolidação e fortalecimento, por outro lado, existem limites e contradições que precisam ser suplantadas para garantir sua consolidação como parte intrínseca da construção de um SNE democrático, com ampla, perene e decisiva participação, representação e deliberação social na definição dos seus rumos.

É preciso dar continuidade ao processo recente desencadeado pela CONAE 2010, um projeto político ambicioso de gestão democrática para a construção de políticas de Estado em matéria educacional, envolvendo a construção de alguns arranjos políticos como o FNE e o fortalecimento de outros, como é o caso do Plano Nacional de Educação – PNE.

A consolidação de um legado de fortalecimento da participação social que deve ser substanciado para além da efemeridade dos governos, caminhar como política de Estado para garantir a intervenção política dos cidadãos na definição de prioridades para a agenda política nacional, além do controle final de decisões primordiais como a destinação do fundo público constituída objetivamente no ciclo orçamentário do país.

A situação da qual partimos, realmente muito difícil, tem essas características gerais: uma cidadania bloqueada, na medida em que a muita gente – que é característica do sistema democrático representativo – não se garantem as condições de participação, ou seja, uma cidadania que se baseia na idéia de participação mas não garante suas condições materiais. Por exemplo, três condições são fundamentais para poder participar: temos de ter nossa sobrevivência garantida, porque se estamos morrendo de fome não vamos participar; temos de ter um mínimo de liberdade para que não haja uma ameaça quando vamos votar; e finalmente temos de ter acesso à informação. (SANTOS, 2007, p. 92)

Estabelecer uma compreensão crítica sobre a concepção do FNE exige uma análise acurada dos limites e das possibilidades para a superação da cidadania bloqueada. É preciso garantir o aprofundamento de uma experiência política de articulação da representação e da participação no computo da democracia contemporânea. Possibilitar as condições mínimas necessárias de igualdade e liberdade para que todos os cidadãos tenham a possibilidade de participar de fato.

As atribuições explicitadas na portaria normativa N° 1407/2010 que instituiu o FNE indicam o caráter híbrido⁵ de tal arranjo institucional enquanto órgão do Estado, com

⁵ CUNHA, ao tratar da experiência dos Conselhos de políticas e Orçamentos participativos no aprofundamento da experiência democrática nacional, indica que uma das dimensões do seu estudo é o grau de hibridismo dessas duas instituições. Identifica que existem vários aspectos de tal hibridismo como a sua

ampla participação dos representantes da sociedade civil. O caráter híbrido de tal instituição se revela, por exemplo, na integração entre o exercício de práticas da gestão pública, como as discussões sobre planejamento e financiamento da educação, com práticas da sociedade civil, como as campanhas de mobilização social e as ações de massa pautadas por relações horizontais e participativas com atuação direta dos cidadãos.

No âmbito da gestão pública, a construção do novo PNE evidencia-se como eixo das articulações políticas definidas a partir do fórum com outras instituições e da constituição de temas e bandeiras que favorecem a mobilização social nacional. O PNE configura-se como um planejamento decenal de Estado para a educação nacional, definido pelo artigo 214 da CF como o eixo organizador do Sistema Nacional de Educação.

O acompanhamento da tramitação do PNE no Congresso Nacional é uma das atribuições mais relevantes do FNE. O fórum deve estabelecer a difusão das informações sobre os debates e emendas ao projeto de lei – PL 8035/2010 que trata do plano. A qualificação da tramitação legislativa do PL pela variável do fortalecimento da participação social nos debates e definição de prioridades nas suas mudanças constituiu um dos potenciais mais relevantes do FNE.

Os temas inerentes ao novo PNE, com suas metas e estratégias, tornaram-se foco da atuação do FNE. Questões como a meta 20 do plano que trata do financiamento da educação nacional, sintetizam o hibridismo do fórum que vem atuando desde 2010 nos debates sobre as estratégias que compõem tal meta e atuando politicamente para que se garanta o equivalente a 10% do Produto Interno Bruto ao longo de dez anos para ampliar os investimentos públicos na educação pública nacional.

A atuação política do FNE envolve desde intervenções nas audiências públicas e envio de emendas oriundas dos movimentos sociais ao Congresso Nacional, até as mobilizações sociais com caráter nacional articulando os fóruns estaduais de educação para intervir junto a sociedade nas definições do PNE, inclusive pressionado os parlamentares das bancadas federais de cada estado da federação.

As notas públicas formuladas e publicadas pelo fórum a partir das suas reuniões ordinárias e extraordinárias explicitam os temas prioritários para o debate e intervenções políticas. Tais documentos evidenciam um método de intervenção política que potencializa a atuação em duas frentes de lutas e capacidade política do FNE, primeiro a frente

composição, as práticas institucionais e a combinação entre participação direta e representação. (DAGNINO e TATAGIBA, 2007, p. 40).

institucional, pois através das notas públicas o fórum formaliza suas opiniões e diálogos com outras instâncias estatais como o MEC e o Congresso Nacional.

A segunda frente é a social, pois as notas públicas são acessadas pelos movimentos, órgãos e organizações da sociedade civil que se organiza em atividades político-formativas tais como os atos de rua, as atividades nas escolas junto à comunidade escolar e as audiências públicas solicitadas junto às câmaras de vereadores e as assembleias legislativas de todo o país.

Nesse sentido, as notas públicas concebidas pelo FNE evidenciam posicionamentos políticos deliberados pelos representantes do órgão, definindo sua ação política diante de alguns temas relevantes para a educação nacional, principalmente ante suas atribuições regimentais.

São tratadas questões decisivas para a efetivação do direito à educação, atribuindo a participação social uma capacidade política de intervenção decisiva em temas vinculados ao planejamento estatal e ao fundo público na definição de metas de investimentos ante as demandas da educação nacional.

O FNE publicou entre março de 2011 e fevereiro de 2014, vinte e uma notas públicas que trataram de vários temas vinculados aos compromissos públicos do fórum com as deliberações da CONAE 2010, a tramitação do novo PNE, dentre outras questões vinculadas aos dois primeiros e igualmente relevantes para a política educacional nacional, como é o caso da defesa do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério.

O quadro abaixo relaciona as notas públicas do FNE, por datas e temas. As notas assumem uma função estratégica de mobilizar e aglutinar os fóruns estaduais e municipais em torno dos temas primordiais da CONAE que devem receber um tratamento de continuidade no processo político tanto no âmbito das instituições estatais e governamentais como no horizonte da inserção dos órgãos, organizações e movimentos da sociedade.

NOTAS PÚBLICAS DO FNE.

DATAS	NOTAS	TEMAS
29/03/2011. 17/07/2011. 06/12/2011. 08/05/2012.	01, 02, 04, 05, 06, 12,	Tramitação do Novo PNE (PL 8035/2010 e PLC 103/2013) no Congresso Nacional.
07/08/2012. 13/06/2013.	14, 17,18 e 21.	
31/07/2013. 08/08/2013.		

13/11/2013. 24/01/2014.		
17/06/2011.	03	Defesa da aplicação do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério.
30/08/2012.	07	Defesa da Lei de Cotas (Lei 22.711/2012).
30/10/2012. 07/11/2012.	08 e 09	Destinação dos Royalties do Petróleo para financiar a Educação Nacional. (PL 2565/2011).
04/12/2012. 27/02/2013.	10 e 11	Financiamento da Educação Pública no patamar de 10% do PIB.
15/06/2013. 24/01/2014.	13 e 20	CONAE 2014. Sobre o adiamento da CONAE 2014.
31/07/2013.	15	Debate sobre o processo de fusão de instituições privadas de ensino, em curso no Brasil. Discussão atinente ao Projeto de Lei nº4.472/2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação (INSAES), em tramitação no Congresso Nacional.
31/07/2013.	16	Apoio ao governo brasileiro – Ministérios da Saúde e da Educação – no tocante ao atendimento de saúde pública.
13/11/2013	19	Apoio a carta aberta ao Senado Federal em repúdio a declaração preconceituosa do Sr. Cláudio de Moura Castro.

A tramitação do novo PNE e sua relação com as deliberações inerentes ao documento final da CONAE 2010 foi o tema predominante em quase 50% das notas públicas formuladas pelo FNE. As notas públicas subsidiaram tanto os debates no Congresso Nacional como as mobilizações sociais sobre as metas do PNE.

A construção dos posicionamentos públicos do FNE através de suas notas é um elemento relevante para indicar sua capacidade política como órgão de Estado. O fórum é uma instância que dinamiza uma perspectiva relacional das relações entre o Estado e a

sociedade, onde ambos influenciam-se mutuamente e definem um processo aberto e dinâmico de construção articulada sob múltiplas influências e relações sócio-políticas.

O atual desenho institucional do FNE ainda possui a atribuição de coordenar de forma perene o processo conferencial para intervir no planejamento educacional decenal expresso no PNE, define que o fórum deve cumprir um importante papel na definição dos rumos da política de Estado em matéria educacional no país. As diretrizes do atual desenho institucional proposto foram fruto da deliberação de milhões de cidadãos e seus respectivos delegados, no processo conferencial desenvolvido entre os anos de 2009 e 2010.

Art. 2º Compete ao Fórum Nacional de Educação:

I - convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem divulgar as suas deliberações;

II - elaborar seu Regimento Interno, bem como o das conferências nacionais de educação;

III - oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências;

IV - acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;

V - zelar para que as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas a Conferência Nacional de Educação;

VI - planejar e organizar espaços de debates sobre a política nacional de educação;

VII - acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos relativos à política nacional de educação;

VIII - acompanhar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação. (MEC, 2010).

As atribuições propostas para o FNE definem seu caráter de fortalecimento da participação social, desde a coordenação da realização das próximas edições da CONAE como pelo acompanhamento e divulgação das suas deliberações. O caráter normativo e revelador de uma espécie de autonomia relativa do fórum revelam-se na sua atribuição de elaborar seu Regimento Interno, bem como aqueles regimentos das conferências de educação.

O caráter de autonomia relativa fica evidenciado quando se estabelece a capacidade política do fórum de constituir suas próprias regras de atuação e organização, mas ao mesmo tempo submete-o a estrutura administrativa e política do MEC. O artigo 6º da portaria normativa 1407/2010, define que “O FNE e as conferências nacionais de educação estarão administrativamente vinculados ao Gabinete do Ministro de Estado da Educação, e

receberão o suporte técnico e administrativo da Secretaria Executiva Adjunta, para garantir seu funcionamento.”

Conforme mencionado anteriormente, uma das atribuições mais relevantes do FNE é convocar, coordenar, planejar e acompanhar todo o processo conferencial, desde as conferências locais até a nacional, tornando-os perenes, com uma periodicidade de quatro anos. Além de acompanhar e avaliar as deliberações definidas na conferência nacional que direcionar a política educacional no país, tanto nas opções de política governamental definidas pelo governo federal, como na formulação e tramitação de matéria legislativa relevante para a educação nacional no Congresso Nacional.

Articulada as atribuições do FNE alusivas a continuidade da experiência política inerente a CONAE, o fortalecimento das propostas de estruturação do SNE compõe uma das questões estratégicas relacionadas à instituição do fórum, pois a proposta de “oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências” demonstra uma preocupação com a afirmação de uma política nacional coordenada pela União e articulada com os demais entes federados em regime de colaboração, conforme preconiza a CF em seu artigo 211 para a educação nacional.

O FNE expressa uma relevante iniciativa na construção do SNE sob a égide do princípio constitucional da gestão democrática. A concepção sistêmica da política educacional converge para a definição de arranjos políticos participativos e socialmente representativos, além de possuir capacidade decisória por meio da deliberação pública na construção do fórum. Este definido numa perspectiva nacionalizada da democratização e da gestão sistêmica por meio de uma rede de fóruns estaduais e municipais que devem efetivar as atribuições do fórum desde o âmbito local.

Como fruto da iniciativa desencadeada pelas conferências nacionais de educação, outras duas atribuições do FNE devem ser compreendidas como estratégicas ante a necessidade de construção e institucionalização de processos e mediações públicas que viabilizem uma dinâmica relacional entre as instituições tradicionais da democracia representativa, a saber, o MEC (poder executivo federal) e o Congresso Nacional (poder legislativo) e, outras instâncias de Estado como o FNE, pautadas pelo fortalecimento da capacidade política da participação direta da sociedade nos processos político-públicos, além da ampliação da representação política e do potencial deliberativos da sociedade.

O primeiro eixo é a construção de espaços públicos participativos para debater a política nacional de educação, articulada as diretrizes deliberadas no processo conferencial e ao PNE, acompanhando sua execução e avaliação. O documento final da CONAE revela o caráter normativo das conferências e exige que o FNE consolide o processo político participativo através de mediações públicas e democráticas com os governos.

A capacidade política do fórum junto aos governos é permeada por sua condição de instância de mobilização social em torno dos temas deliberados no documento final. É preciso estabelecer uma dinâmica político-institucional que garanta no âmbito das políticas públicas definidas pelos governos sejam direcionadas pelas prioridades estabelecidas nas diretrizes em política educacional deliberadas pelos delegados da CONAE.

As relações institucionais entre o governo e o fórum possuem lacunas e contradições que precisam ser sanadas no processo de fortalecimento institucional do FNE. Apesar da previsão inerente a portaria normativa, inexistente uma regulamentação para garantir mecanismos objetivos que devam pautar as políticas públicas de forma decisiva e vinculada as diretrizes do documento final da CONAE.

O segundo eixo define a atribuição de acompanhar no Congresso Nacional, as matérias legislativas pertinentes a educação, principalmente na tramitação do Plano Nacional de Educação - PNE. A atuação institucional junto ao parlamento favorece a construção e o fortalecimento de caminhos que fortaleçam a participação social na definição da pauta legislativa, possibilitando as condições para uma dinâmica de controle e intervenção social nas decisões do parlamento.

É preciso definir objetivamente os procedimentos que devem garantir a efetivação institucional das relações entre as deliberações expressas no documento final da CONAE, a atuação política do FNE e as atividades cotidianas do Congresso Nacional. É preciso ampliar a democratização do parlamento com a inserção dos movimentos oriundos da sociedade na construção da agenda política parlamentar e na definição de algumas decisões que implicam questões decisivas em matéria educacional.

Outro ponto relevante no debate sobre a autonomia relativa do FNE está na composição do fórum, pois a portaria normativa define uma mediação entre os representantes das instituições estatais e da sociedade civil, evidencia inicialmente um caráter híbrido da dinâmica que instituiu e coordena o FNE, nas relações entre a sociedade e o Estado na perspectiva do processo de planejamento e suas respectivas políticas públicas.

A composição do FNE determinada na portaria normativa do MEC evidencia uma disputa entre a autonomia que lhe deve ser própria, de acordo com o documento-final da CONAE, e a relação com poder executivo federal, assumindo a pauta do poder executivo. Em tal disputa de concepção, sobre a construção do FNE, revelada em sua construção, indica a tensão existente no caráter híbrido deste órgão de Estado que preconiza uma ampla participação dos representantes da sociedade civil.

COMPOSIÇÃO DO FNE: (SOCIEDADE CIVIL).

ENTIDADE:	QUANTITATIVO:	SEGMENTO/REPRESENT.
Movimento Estudantil.	02 representações.	Estudantes secundaristas e universitários.
Associações Profissionais.	01 representação.	Profissionais da Educação.
Entidades Sindicais.	04 representações.	Profissionais da Educação.
Redes e Mov. Sociais.	05 representações.	Sociedade Civil Organizada.
Acadêmicas\Universitárias.	04 entidades.	Sociedade Civil Organizada.
Gestão da Educação.	05 entidades.	Organização de Gestores da Educação.
Patronais/Iniciativa Privada.	02 entidades.	Iniciativa Privada.

Composição do FNE (Instituições Estatais/Governamentais).

INSTITUIÇÃO:	QUANTITATIVO:
Legislativo	02 representações
Executivo	08 representações
Conselhos	03 representações

O FNE foi composto por 36 membros titulares, entre os representantes do Estado e da sociedade civil, o MEC possui oito assentos titulares no fórum, dentre os quais o coordenador-geral. As instituições estatais / governamentais respondem por mais de 30% das representações no fórum. Dadas as atribuições do mesmo, acompanhando temas que exigem informações e diálogo constante com o aparelho administrativo/governamental do Estado, com destaque para o acompanhamento e avaliação do PNE, a presença de tais representantes evidencia ao mesmo tempo algumas tensões e necessidades funcionais na organização do FNE.

Os órgãos, entidades e movimentos que compõem o FNE foram definidos na portaria normativa que o instituiu. Inicialmente o MEC estabeleceu as representações no documento dos membros do fórum, definindo que posteriormente, o seu regimento evidenciaria possíveis alterações na composição, além dos seus critérios na definição da mesma.

Os membros titulares do FNE participam com direito a voz e voto das reuniões, sendo que “o FNE terá funcionamento permanente e reunir-se-á ordinariamente a cada seis meses, preferencialmente, no primeiro mês de cada semestre, ou extraordinariamente, por convocação da sua coordenação, ou ainda por requerimento da maioria dos seus membros.” (FNE, 2011, p. 08. Art. 11).

A composição do fórum expressa o que definimos no presente estudo como autonomia relativa, pois existe uma pluralidade de representantes da sociedade que define a representatividade social um princípio de legitimidade democrática do órgão, porém o mesmo possui uma grande quantidade de representantes do governo, além de ser coordenado por representante diretamente vinculado ao ministro da educação.

A tensão entre os interesses e agenda governamental e os anseios oriundos da sociedade e expressos fundamentalmente nas deliberações do documento final da CONAE 2010 se evidenciam nos posicionamentos públicos das entidades que compõem o FNE em temas prioritários vinculados as atribuições do fórum, como é o caso da tramitação legislativa do PNE e das iniciativas do governo e das organizações sociais nos encaminhamentos dos temas em questão.

Após a instituição do fórum e a indicação dos seus membros definindo sua composição, a construção do regimento interno do FNE foi uma das primeiras iniciativas do colegiado que o compõem. O regimento aprovado pelos membros do fórum em junho de 2011 define o seu potencial normativo, com garantias mínimas para sua auto-organização.

O regimento interno do FNE é um desdobramento das determinações evidenciadas na portaria normativa 1407/2010. Mais uma vez, fica evidenciada a autonomia relativa do fórum, pois a portaria foi definida pelo MEC e o regimento pela deliberação dos membros do órgão, portanto, os debates e as definições do regimento se originam e foram em grande parte definidos pelo ministério da educação, porém o documento traz avanços como a criação de comissões específicas para cuidar das suas atribuições, principalmente a coordenação das próximas edições da CONAE.

A constituição do FNE foi fortemente marcada pela iniciativa e influência política e administrativa do MEC, algo que define um limite para o fórum na sua capacidade política autônoma como órgão de Estado que promove uma dinâmica de articulação entre as instâncias estatais/governamentais e a sociedade.

O regimento interno estrutura a atuação do fórum ante suas atribuições e abre novas possibilidades no caminho do fortalecimento da sua autonomia. O estabelecimento de reuniões periódicas, ordinárias a cada seis meses, da autonomia na composição com a possibilidade da inclusão de novos membros mediante deliberação do pleno e a organização de duas comissões permanentes, garantiram ao fórum uma organicidade que indica novas possibilidades para o seu fortalecimento na dinâmica que incrementa a participação social com capilaridade nacional no próprio processo em que ocorrem as atividades, debates e tomadas de posicionamento público do fórum e das entidades que o compõem.

O artigo 20 do regimento interno do FNE define suas comissões permanentes, são duas, comissão de monitoramento e sistematização e a comissão de mobilização e divulgação. As duas comissões convergem para as atribuições precípua do fórum que são atuar no planejamento estatal da educação nacional, garantindo participação social e popular (Estado necessário) na construção do processo de planejamento numa dinâmica conferencial com capilaridade nacional expressa na CONAE.

As atribuições da comissão de monitoramento e sistematização estão previstas no artigo 21 do regimento. Dentre as atribuições elencadas destaque-se o acompanhamento e implantação das deliberações das conferências nacionais de educação. O monitoramento da implementação, avaliação e revisão dos planos nacionais de educação, além da articulação e/ou promoção dos debates sobre os conteúdos da política nacional de educação que foram matéria de deliberação na CONAE.

Outras atribuições importantes da primeira comissão são acompanhar indicadores educacionais, organizando um observatório para este fim, coordenar o processo de elaboração e revisão das publicações do FNE, além de garantir a perenidade das conferências nacionais de educação desenvolvimento metodologias e estratégias para fortalecê-las de forma articulada ao acompanhamento do PNE.

O termo acompanhamento adquire uma primazia na comissão de monitoramento e sistematização definindo a própria natureza do FNE como instância estatal de articulação e fortalecimento político da participação social no ciclo das políticas públicas e

principalmente no planejamento da educação nacional no esteio da efetivação da gestão democrática da educação nacional.

Um Fórum entraria como mais um espaço de consulta pública pela qual haveria uma maior aproximação entre governo e sociedade na identificação de problemas e na proposição de alternativas de solução de problemas. Por outro lado, ele teria a possibilidade de articular, horizontalmente, muitos organismos da sociedade civil identificados com a educação. (CURY, 2011. P. 10)

A perspectiva da consulta pública inerente ao FNE deve ser substanciada pela ampliação da sua capacidade política de intervenção decisiva nas decisões de governo e de Estado em matéria educacional, principalmente aquelas que tratam das exigências sociais definidoras da qualidade da educação nacional e aos patamares de investimento público em educação.

A segunda comissão permanente definida no regimento interno do FNE é a de mobilização e divulgação prevista no artigo 22 do documento. Tal comissão evidencia outra dimensão da natureza do fórum que é a definição da sua capacidade política de mobilização popular para a participação política em matéria educacional, uma dinâmica que deve ser pautada por princípios como a transparência e a publicidade das ações do Estado democrático de direito.

Dentre as atribuições da comissão, está o fortalecimento de uma perspectiva sistêmica da educação nacional no âmbito do federalismo cooperativo previsto no artigo 23 da CF. O FNE deve articular os entes federados na concepção e organização dos seus fóruns e conferências de educação, garantindo unidade política ao processo participativo de fortalecimento da gestão democrática. Outra atribuição estratégica da comissão é a viabilização das condições de infra-estrutura, auxílio técnico e financeiro para viabilizar a estrutura dos fóruns e conferências em todo o país.

As duas comissões permanentes do FNE, previstas nos artigos 21 e 22 do seu regimento interno, evidenciam um grande potencial do fórum para atuar de forma democrático-participativa na gestão sistêmica da educação nacional.

É preciso amadurecer a experiência das comissões assim como do próprio fórum em suas atribuições e potencial de intervenção política numa perspectiva relacional do “estado ampliado” nas mediações públicas inerentes as relações entre o Estado e a sociedade.

O regimento interno evidencia seus limites e possibilidades ante a sua concepção como órgão de Estado com autonomia relativa e amplo potencial de capacidade política na articulação da participação social com capilaridade nacional para o debate dos temas estruturais da educação nacional, tais como o planejamento decenal da educação nacional, expresso no PNE e a definição do patamar do Produto Interno Bruto – PIB para o financiamento da educação nacional, questões previstas no artigo 214 da CF.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de democratização é necessariamente uma dinâmica de superação do capitalismo, pois a lógica sistêmica do capital é barrada numa sociedade que privilegia os direitos em detrimento da propriedade e da exploração intensa da mais valia. O fortalecimento do Estado democrático como meio para avançar na realização dos direitos das maiorias envolve uma disputa pelo fundo público e a regulação de políticas redistributivas que são incompatíveis com o desenvolvimento intenso das forças produtivas.

No capitalismo, muita coisa pode acontecer na política e na organização comunitária em todos os níveis sem afetar fundamentalmente os poderes de exploração do capital ou sem alterar fundamentalmente o equilíbrio decisivo do poder social. Lutas nessas arenas continuam a ter importância vital, mas precisam ser organizadas e conduzidas com a noção clara de que o capitalismo tem notável capacidade de afastar a política democrática dos centros de decisão de poder social e de isentar o poder de apropriação e exploração da responsabilidade democrática. (WOOD, 2011. P. 236).

A construção do projeto popular e democrático no país passa necessariamente pelo seu compromisso com o aprofundamento da apropriação e exploração da responsabilidade democrática, ou seja, por avanços na definição de instituições que viabilizem o Estado necessário no país. A democratização das instituições estatais devem necessariamente favorecer a participação da sociedade civil em tal processo.

É exatamente a construção do Estado Necessário, ou seja, aquele que aflora das contradições inerentes a nossa herança estatal autoritária e excludente para afirmar um projeto político democrático e popular fundamentado pela igualdade e inclusão das maiorias.

O projeto popular e democrático deve superar as múltiplas determinações do Estado herdado, construído historicamente no país pela combinação da herança patrimonialista, clientelista, personalista, excludente e autoritária definida na longa duração da nossa história republicana, com o projeto militar-burocrático de modernização empreendido na segunda metade do século XX.

O avanço do Estado necessário deve ocorrer sob a égide de uma dinâmica de superação da lógica binomial da concentração – exclusão existente na sociedade brasileira. As múltiplas concentrações existentes no país, fundiária, financeira, do solo urbano, acadêmico-científica, de mídia, educacional etc. necessariamente promovem a exclusão e impedem o aprofundamento de uma cultura política democrática no país.

As desigualdades profundas ainda existentes na sociedade brasileira fazem com que a capacidade de participação das maiorias seja barrada por questões como a fome, o analfabetismo, as relações de dependência com os grandes proprietários de terra, dentre outras que impedem o controle da agenda política e a definição das decisões sob o prisma da soberania popular, esta ainda como com um projeto com limitações estruturais no Brasil.

É nesse contexto que a concepção do Fórum Nacional de Educação – FNE compõe o bojo de uma série de lutas e anseios dos movimentos sociais e populares que desde os anos de 1980, em meio ao chamado processo de democratização do país, lutavam pela construção da gestão democrática da educação nacional.

Desde sua concepção o fórum evidencia limites e possibilidades inerentes a sua capacidade política no horizonte da efetivação do Sistema Nacional de Educação e da gestão democrática da educação nacional.

Como limite estrutural destaque-se a autonomia relativa do fórum relacionada ao governo federal, pois existe uma forte dependência administrativa, financeira e política do FNE em relação ao MEC.

A grande possibilidade do fórum é a sua natureza articuladora da sociedade com capilaridade nacional para intervir em questões centrais do Estado em matéria educacional como o planejamento estatal decenal da educação, expresso no Plano Nacional de Educação.

É preciso construir uma agenda de lutas de radicalização da democracia no país que consolide as possibilidades do FNE como instância estatal de fortalecimento da participação social e popular no ciclo das políticas públicas. O fórum deve avançar de sua

autonomia relativa para uma autonomia mais ampla que possibilite a construção perene das conferências nacionais de educação independente das sazonalidades governamentais.

O PNE deve ser consolidado como plano de Estado decenal com metas e estratégias objetivas para organizar o sistema nacional de educação - SNE, sob a égide do federalismo cooperativo brasileiro e do regime de colaboração em matéria educacional, respectivamente artigos 23 e 221 da CF.

A regulamentação do SNE em lei federal deve vislumbrar o FNE como parte orgânica do sistema no âmbito da efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional. O fórum precisa cumprir o papel de instância articuladora do acompanhamento e da mobilização social para a gestão da educação.

A definição de questões como os níveis do financiamento da educação nacional previstos nos ciclos orçamentários dos governos e os referenciais mínimos do direito à educação de qualidade socialmente referenciada devem ser objeto de discussão de deliberação das conferências e fóruns de educação.

As instâncias estatais tradicionais da democracia representativa como o Congresso Nacional e os órgãos do Governo Federal devem dialogar com outras instâncias inerentes aos processos de democratização do Estado brasileiro. A construção de arranjos institucionais que favoreçam objetivamente as mediações públicas entre órgãos de Estado como o FNE e as instituições da democracia representativa constitui-se em condição essencial para o aprofundamento da gestão democrática da educação nacional.

5. REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2011.
- BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. **Fórum Nacional de Educação: textos para subsidiar a agenda temática**. Brasília, DF: FNE, 2011.
- DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.
- DAHL, Robert A. **A Democracia e seus críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. Trad. Aníbal Mari.
- DULCI, Luiz. **Um salto para o futuro: Como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- Fórum Nacional de Educação. **Regimento Interno – aprovado em junho de 2011**. Brasília, DF: FNE, 2011.
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991. Trad. Luiz Mário Gazzaneo.
- HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado: Processos de transformação do Sistema Capitalista de Estado**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.
- IPEA. **Nota Técnica: Fatores Críticos de Sucesso na Organização das Conferências Nacionais**. Brasília: Secretaria – Geral da Presidência da República / IPEA, 2012.
- LIGUORI, Guido. **Estado e Sociedade Civil: Entender Gramsci para entender a realidade**. In COUTINHO, Carlos Nelson e TEIXEIRA, Andréia de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MARSHALL. T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 2004.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria normativa Nº11, de 24 de abril de 2007**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007 b.

- _____ . **Portaria normativa N°03, de 03 de setembro de 2008.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2008 a.
- _____ . **Portaria normativa N° 1407, de 14 de dezembro de 2010.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2010 a.
- _____ . **Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010).** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2008 c.
- _____ . **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2010).** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010 b.
- MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista.** Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- MOUFFE, Chantal. **O regresso do político – Trajectos.** Lisboa: Gradiva Publicações, 1996.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: Temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2005.
- NUN, José. **Democracia: Gobierno Del pueblo o gobierno de los políticos?** Madrid: Siglo XXI de Espanha Editores, 2002.
- POGREBINSCHI, Thamy. (coord.) **Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro – Relatório Final de Pesquisa – 15/03/2010.** Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.
- POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo.** Rio de Janeiro: Graal, 1980.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social.** São Paulo: Boitempo, 2007.
- TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil: Uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.** Brasília: IPEA – Texto para Discussão, 2012.
- TILLY, Charles. **Democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- URBINATI, Nadia. **O que torna a representação democrática?** São Paulo: *Lua Nova*, N° 67, PP. 191-228, 2006.

- WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: A renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Boitempo, 2011. Trad. Paulo Cezar Castanheira.