

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



ANDRÉ JORGE MARCELINO DA COSTA MARINHO

***O FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
PROCESSOS (DES)INSTITUINTES***

RIO DE JANEIRO

2017

ANDRÉ JORGE MARCELINO DA COSTA MARINHO



***O FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO:  
PROCESSOS (DES)INSTITUINTES***

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

**Orientadora:** Profa. Dra. Janaina Specht da Silva Menezes

RIO DE JANEIRO

2017



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCHS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

Dissertação intitulada *O Fórum Nacional de Educação: processos (des)instituintes*, de autoria do mestrando André Jorge Marcelino da Costa Marinho, aprovada em 1º/9/17, pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores doutores:

---

Professora Doutora Janaína Specht da Silva Menezes  
Orientadora – UNIRIO

---

Professor Doutor Luiz Fernandes Dourado – UFG

---

Professora Doutora Eliane Ribeiro Andrade – UNIRIO

---

Professora Doutora Maria Celi Chaves Vasconcelos – UERJ/PUC

**Rio de Janeiro, 1º de setembro de 2017.**

*Ao Renan, meu filho amado.*

*À minha mãe Cleuza Marcelino. É uma pena ter partido sem poder partilhar esse momento.*

*À minha companheira Renata.*

*A todos que dedicaram ou dedicam seus sonhos e ousadias na defesa da escola pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente refenciada.*

## AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio e carinho manifestado em todas as etapas desse caminho, o que, sem dúvida, contribuiu para que eu chegasse até aqui. Em especial, ao meu filho Renan, por me fazer acreditar que o amanhã pode ser melhor. Espero que entenda os motivos pelos quais não pude participar das constantes convocações suas para jogar videogame ou brincar na pracinha. Te amo, filho! E à minha companheira Renata, por todos os momentos de partilha das minhas angústias, frustrações e conquistas desprendidas neste estudo. Existe vida depois da dissertação.

Rendo outros agradecimentos às pessoas mais próximas da família, que deram apoio constante para a concretização desse estudo. Obrigado aos meus pais Cleuza e José, aos meus irmãos de sangue e coração, Adriano, Alessandra, Anderson, Alexandre, Daniele, Fabrícia e Tereza. À minha sogra Maria de Lourdes, aos tios, Sônia e Zezinho, e aos primos que a vida me deu.

Agradeço aos queridos amigos de militância, por proporcionaram risadas, reflexões e apoio em diversos momentos. Obrigado Bernardo, Gaio, Anderson, André, Tiago, Rafaela, Rattes, Tica, Gili, Ticiane, Henrique (Pulga), Samira, Eduardo, Juliana, Lili, Chris, Tatiana e Tali. Que a força esteja com vocês!

Muito obrigado Ana Karina, Léa Cutz, Malvina Tuttman, Márcia Farinazo e Janaína Menezes. A realização desse mestrado não seria possível sem o irrestrito incentivo e torcida dessas grandes companheiras e amigas, conquistadas durante a intensa etapa estadual da Conae de 2014. Vocês foram as mais incisivas para que eu tentasse o processo de seleção do mestrado e acompanharam cada momento. Apesar de sempre falar, inúmeras vezes, o tamanho da importância de vocês para a minha vida acadêmica, reforço a gratidão por terem feito a diferença!

Não posso deixar de agradecer a Amanda Mendonça, Camila Barroso, Karine Morgan, Jorge Najjar, Lucíllia Lino, Joana Raphael, Wanderley Quedo, Maria do Céu, José Thadeu e Adércia Hostin, pelo constante incentivo e parceria.

Aos amigos conquistados ao longo de dois anos de estudos. Faltaram palavras para descrever o tamanho da importância que vocês tiveram em minha vida. Em especial, aos queridíssimos amigos da linha de políticas. Obrigado Amanda Guerra, Amanda Borde, Gisele Duque, Diniz Junior, Fabrícia Lopes, Luciana Cortez, Márcio Bernardino, Miguel Tiriba, Kátia Vaconcellos, Thaysa Vale, Valéria Abreu, Yasmin de Moraes, Aparecida Mercedes e Rita. Que turma! Obrigado pela partilha e estudo compartilhado! Pena que nunca conseguimos passear no bondinho do Pão de Açúcar.

Agradeço ao Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral, por receberem um pesquisador com pouca intimidade com o tema da Educação Integral e Tempo Integral.

Aos membros do Fórum Estadual de Educação do Rio de Janeiro, por acreditarem que o processo vale a pena e manterem a defesa da educação de qualidade, pública, gratuita e laica.

Agradeço aos professores e professoras da UNIRIO, por proporcionarem um fantástico espaço de aprendizado e estudo, bem como de reflexões e perspectivas para a construção dessa minha trajetória acadêmica, em especial, Maria Süssekind (Luli), Ligia Coelho, Elisângela Bernardo, Ângela Martins, Diógenes Pinheiro, José Damiro de Moraes, Sandra Albernaz de Medeiros, Eliane Ribeiro Andrade e Mônica Dias Peregrino Ferreira.

À banca examinadora, por todas as contribuições e correções que possibilitaram a confecção dessa pesquisa de dissertação de mestrado. A qualificação tornou-se um momento de aprendizado e partilha. Agradeço por dedicarem o tempo de vocês à análise minuciosa produzida. Obrigado Professores Doutores: Luiz Fernandes Dourado, da Universidade Federal de Goiás (UFG), Maria Celi Chaves Vasconcelos, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Pontifícia Universidade Católica (UERJ/PUC), e Eliane Ribeiro Andrade e Elisângela da Silva Bernardo, da Universidade Federal Estadual do Rio de Janeiro (UNIRIO).

Aos entrevistados, por proporcionarem informações que contribuíram para compreender os processos não percebidos nos documentos. Obrigado pela disponibilidade e arranjos possíveis para a concretização das entrevistas, aos novos e antigos companheiros de luta: José Thadeu, Luis Dourado, Heleno Araújo, Francisco das Chagas e Inavy Pino.

Não poderia encerrar esses agradecimentos sem falar da minha orientadora e amiga, Professora Doutora Janaína Specht da Silva Menezes. Esta pesquisa não sairia sem os constantes incentivos, correções e intensas observações em relação ao tempo para escrita e foco no tema. Porém, essas questões fazem parte do *script* do orientador. O diferencial, nesse agradecimento, está no reconhecimento pela forma de proporcionar a partilha intelectual e o conhecimento técnico. Esse processo, estabelecido a partir de uma relação de confiança e credibilidade e de forma tão generosa e sofisticada, proporcionou o meu crescimento acadêmico, profissional e pessoal. Obrigado por me ensinar!!!

*A ciência social moderna, a política e o planejamento adotaram um modelo de cientificismo e manipulação técnica que, sistemática e deliberadamente, negligencia o humano e, acima de tudo, a experiência histórica.*  
Eric Hobsbawm (2013)

## RESUMO

Através do presente estudo busquei compreender os processos constitutivos e constituintes do *Fórum Nacional de Educação: processos (des)instituintes*, a partir da primeira proposição iniciada em 1988, até a sua institucionalização como órgão de Estado, em 2010, e elevação à instância educacional, em 2014. Dessa forma, procurei desvelar os motivos das interdições do Fórum Nacional de Educação (FNE) durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e do Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado em 2001, bem como compreender as competências e atribuições determinadas pelo PNE de 2014 ao FNE. A hipótese desta pesquisa encerra-se na compreensão dos limites e possibilidades dessa nova instância educacional face às políticas educacionais. Para tal, busquei estabelecer discussões acerca da democracia brasileira, no que tange à participação da sociedade nas questões educacionais, bem como dimensionar a prevalência das políticas governamentais frente às de Estado, como um dos elementos responsáveis pelas oscilações na institucionalização e na recuperação de processos similares ao longo da história brasileira. Para alcance dessas questões, foram realizadas pesquisas documentais, bibliográficas e entrevistas, a fim de assegurar maior assertiva a este estudo. A partir dessas metodologias, foi possível estabelecer: o percurso histórico e a análise do ordenamento normativo relacionado à criação e instituição do FNE e sua interface com o Sistema Nacional de Educação (SNE) e PNE; a relação com o federalismo colaborativo brasileiro, pós 1988; e o dimensionamento do ato discricionário do FNE na condição de órgão de Estado. Os resultados deste estudo asseguram estabelecer o FNE como órgão de Estado. Foram apontadas as mudanças na orientação estatal durante a década de 1990, a partir do advento do neoliberalismo de características próprias, estruturado pela governabilidade de coalizão e por uma lógica governamental, a partir do gerencialismo tecnicista favorecido e por uma democracia elitista delegativa, descentralizadora das políticas sociais. Esse quadro atuou para favorecer a procrastinação do FNE apenas para 2010. A questão de “quem” e “como” participa esteve no centro das análises. A partir de uma retomada histórica, observou-se o início e o fim de inúmeras entidades e instituições com perspectiva similar ao FNE, bem como as permanências das políticas governamentais frente às de Estado. Os processos (des)instituintes do FNE continuam a retardar a sua condição plena de funcionamento. Dessa forma, este estudo enveredou por questões complexas e de disputa hegemônica das concepções educacionais e sociais, como processo ainda em aberto.

**Palavras-chave:** Fórum Nacional de Educação. Plano Nacional de Educação. Políticas Públicas Educacionais. Participação.

## ABSTRACT

Through the present study, I sought to understand the constitutive and constituent processes of the National Education Forum: (des) instituting processes, starting from the first proposal started in 1988, until its institutionalization as a State body in 2010, and elevation to the educational, In 2014. In this way, I sought to unveil the reasons for the prohibitions of the National Education Forum (FNE) during the process of the National Education Guidelines and Guidelines (LDBEN) and the National Education Plan (PNE) approved in 2001, as well as Understand the competencies and attributions determined by the 2014 PNE to the FNE. The hypothesis of this research is to understand the limits and possibilities of this new educational instance in relation to educational policies. In order to do so, I sought to establish discussions about Brazilian democracy regarding the participation of society in educational issues, as well as to measure the prevalence of government policies vis-à-vis State policies as one of the elements responsible for the oscillations in institutionalization and recovery of similar processes Throughout Brazilian history. To reach these issues, documentary, bibliographic and interview researches were carried. Based on these methodologies, it was possible to establish: the historical course and the analysis of the normative order related to the creation and institution of the FNE and its interface with the National System of Education (SNE) and PNE; The relationship with Brazilian collaborative federalism, post 1988; And the design of the FNE's discretionary act as a state body. The results of this study ensure that the FNE is established as an organ of state. It was pointed out the changes in the state orientation during the 1990s, from the advent of neoliberalism with its own characteristics, structured by the governability of the coalition and by a governmental logic, from the favored technicist managerialism and by an elitist democracy, decentralizing policies Social rights. This framework worked to favor the FNE procrastination only for 2010. The question of "who" and "how" participates was at the center of the analyzes. From a historical recovery, the beginning and the end of many entities and institutions with a similar perspective to the FNE were observed, as well as the permanence of governmental policies in relation to those of the State. The (un) instituting processes of the FNE continue to delay its full functioning condition. In this way, this study has undergone complex issues and hegemonic dispute over educational and social as an open process.

**Keywords:** National Education Forum. National Education Plan. Educational Public Policies. Participation.

## LISTA DE SIGLAS

ABE	- Associação Brasileira de Educação
ABL	- Academia Brasileira de Letras
ABLGBT	- Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais
Abmes	- Representação dos Estabelecimentos de Ensino do Setor Privado
Abruc	- Associação Brasileira das Universidades Comunitárias
Abruc	- Associações Brasileiras de Universidades Comunitárias e Confessionais
Abruem	- Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
Alca	- Área de Livre Comércio das Américas
ANC	- Assembleia Nacional Constituinte
Andes/SN	- Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
Andifes	- Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
Anec	- Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
Anfope	- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANL	- Aliança Nacional Libertadora
Anpae	- Associação Nacional de Política e Administração da Educação
Anped	- Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
Cacs	- Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
Cadara	- Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-brasileiros
Cafise	- Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino
Campanha	- Campanha Nacional pelo Direito à Educação
Capes	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	- Custo Aluno Qualidade
CBE	- Conferência Brasileira de Educação
Cec/CD	- Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
CECD	- Comissão de Educação, Cultura e Desporto
Cece/SF	- Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
CECN	- Comissão de Educação do Congresso Nacional
Cedben	- Comissão de Estudos das Diretrizes e Bases da Educação Nacional
Cedca	- Conselho Estadual de Direitos da Criança e Adolescente
Cedes	- Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE	- Conselho Estadual de Educação
Ceert	- Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades
Cepal	- Comissão Econômica para a América Latina
CFE	- Conselho Federal de Educação

CGU	- Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União
CMDCA	- Conselhos Municipais de Direitos da Criança e Adolescente
CME	- Conselho Municipal de Educação
CMES	- Conferência Mundial de Educação Superior
CNC	- Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNI	- Confederação Nacional da Indústria
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae	- Conferência Nacional de Educação
Conanda	- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
Coneb	- Conferência Nacional de Educação Básica
Coned	- Congresso Nacional de Educação
Coneei	- Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena
Confenapa	- Confederação Nacional de Pais de Alunos
Confenen	- Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
Confetec	- Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica
Conif	- Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
Consed	- Conselho Nacional de Secretários de Educação
Contag	- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
Contee	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino
Coplan	- Comissão Nacional de Planejamento
Copled	- Comissão de Planejamento da Educação
Cres	- Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe
Crub	- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
CSB	- Central dos Sindicatos Brasileiros
CTB	- Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	- Central Única dos Trabalhadores
Dase	- Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino
DRU	- Desvinculação das Receitas da União
DTDIE	- Diretoria de Tecnologia e Disseminações de Informações Educacionais
EBC	- Empresa Brasil de Comunicação
EC	- Emenda Constitucional
ENC	- Exame Nacional de Cursos
ESG	- Escola Superior de Guerra
EUA	- Estados Unidos da América
Fasubra	- Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras
FEE-RJ	- Fórum Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro
FHC	- Fernando Henrique Cardoso

FNCEE	- Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação
FNDC	- Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação
FNDEP	- Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	- Fórum Nacional de Educação
FNES	- Fórum Nacional de Educação Superior
Fórum EJA	- Fórum de Educação de Jovens e Adultos
Forumdir	- Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior: Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centro de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras
Fundef	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GTT	- Grupos de Trabalho Temporários
Inep	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
Ipes	- Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais
LDBEN	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LGBT	- Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
MARE	- Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	- Ministério da Educação
Mesp	- Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública
Mieib	- Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil
MNEEI	- Movimento Nacional de Educação Escolar Indígena
Mobral	- Movimento Brasileiro de Alfabetização
MPF	- Ministério Público Federal
MST	- Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MTPL	- Movimento Compromisso Todos pela Educação
NCST	- Nova Central Sindical de Trabalhadores
Neab/UFPA	- Núcleo de estudos Afro-Brasileiros da Universidade Federal do Paraná
Neephi	- Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral
ONG	- Organização Não Governamental
PDC	- Projeto de Decreto Legislativo
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PEE	- Plano Estadual de Educação
PFDC	- Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão
PIB	- Produto Interno Bruto
PL	- Projeto de Lei

PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDB/RS	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Rio Grande do Sul
PME	- Plano Municipal de Educação
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNPS	- Política Nacional de Participação Social
PPGEdu	- Programa Pós-Graduação em Educação
PPR/RJ	- Partido Progressista Reformador do Rio de Janeiro
Proifes	- Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior
PSDB/MG	- Partido da Social Democracia Brasileira de Minas Gerais
PT	- Partido dos Trabalhadores
PT/SP	- Partido dos Trabalhadores de São Paulo
PUC-Rio	- Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Redestrado	- Rede Latino-Americana de Estudos sobre Trabalho Docente
RJ	- Rio de Janeiro
Sase	- Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SBPC	- Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SEA	- Secretaria Executiva Adjunta
SEB	- Secretaria de Educação Básica
Secadi	- Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Seed	- Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação
Seesp	- Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação
Senac	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
Senai	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Seres	- Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior
Sesu	- Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação
Setec	- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação
Sinasefe	- Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica
Sindsep-DF	- Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Distrito Federal
Sinpro-Rio	- Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro e Região
SNA	- Sistema Nacional de Avaliação
SNE	- Sistema Nacional de Educação
SNPS	- Sistema Nacional de Participação Social
STF	- Supremo Tribunal Federal
SUS	- Sistema Único de Saúde
TCLE	- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
Ubes	- União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UBM	- União Brasileira de Mulheres
UDN/RJ	- União Democrática Nacional do Rio de Janeiro

UGT	- União Geral de Trabalhadores
UNCME	- União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	- União Nacional dos Estudantes
Unesco	- Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura
UNIRIO	- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Usaid	- Aliança para o Progresso
USP	- Universidade de São Paulo

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – <i>Revista da Liga do Ensino</i> .....	656
FIGURA 2 – Primeiro dia da IV Conae de 1932 .....	734
FIGURA 3 – III Conferência Nacional de Educação do período do regime militar .....	878
FIGURA 4 – II Conferência Brasileira de Educação de 1982, Minas Gerais .....	90
FIGURA 5 – Cerimônia de abertura da I Conae de 2010 .....	989

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Entrevistados .....	278
QUADRO 2 – Congressos de Instrução e a Conferência Interestadual .....	678
QUADRO 3 – Conferências Nacionais de Educação realizadas na década de 1920 .....	701
QUADRO 4 – Perfil profissional dos signatários do <i>Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova</i> .....	745
QUADRO 5 – Conferências Nacionais de Educação realizadas nas décadas de 1930 a 1950, pela ABE, e as Conferências Nacionais de Educação e Saúde do Estado Novo.....	79
QUADRO 6 – Conferências e Congresso Nacional de Educação do período do regime civil-militar .....	87
QUADRO 7 – Conferências Brasileiras de Educação – 1980-1991 .....	890
QUADRO 8 – Congressos Nacionais de Educação – 1996-2004 .....	93
QUADRO 9 – Conferências e Fórum Nacionais de Educação – 2000-2014.....	96
QUADRO 10 – Composição do FNE a partir do substitutivo ao PL n° 1.258/1988 .....	106
QUADRO 11 – Acompanhamento e avaliação do PNE de 2001-2010 .....	116
QUADRO 12 – Entidades e órgãos integrantes da Comissão Organizadora da Conae/2010	123
QUADRO 13 – Entidades e órgãos integrantes do FNE.....	1334
QUADRO 14 – Alterações realizadas no Regimento Interno do FNE, associadas às suas atribuições, decorrentes da reunião realizada no dia 23 de maio de 2014.....	141
QUADRO 15 – Alterações realizadas no Regimento do FNE, associadas à sua composição, decorrentes da reunião realizada no dia 23 de maio de 2014 .....	1445
QUADRO 16 – Alterações realizadas no Regimento do FNE, associadas à eleição do Coordenador, decorrentes da reunião realizada no dia 23 de maio de 2014 .....	146
QUADRO 17 – Alterações realizadas no Regimento do FNE, associadas à composição do pleno, decorrentes da reunião realizada no dia 23 de maio de 2014 .....	148
QUADRO 18 – Ingresso de novas entidades, instituições e órgãos no FNE, a partir da Portaria n° 502/2012 .....	1490
QUADRO 19 – Ingresso de novas entidades, instituições e órgãos no FNE, a partir da Portaria 1.033/2014 .....	151

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	18
1.1	A vivência delineando o pensar: a relação entre teoria e práxis na investigação do tema .....	18
1.2	A temática e a justificativa do estudo .....	21
1.3	Relevância do estudo .....	24
1.4	Abordagem teórico-metodológica .....	25
1.5	Estrutura da Dissertação .....	31
2	ESTADO, DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO no brasil: algumas reflexões dos limites e possibilidades.....	33
2.1	A construção democrática brasileira e o direito social à educação no contexto das reformas do Estado da década de 1990 .....	33
2.2	Um panorama histórico: entre a decisão e o argumento na questão democrática .....	44
2.3	O pacto federativo a partir da década de 1990 e algumas reflexões dos limites do SNE .....	51
3	O FNE E OS PROCESSOS PROTAGONIZADOS PELOS MOVIMENTOS SOCIOPOLÍTICOS .....	58
3.1	Conferências e Congressos Nacionais de Educação: histórias de (des)continuidades .....	59
3.1.1	O Congresso de Instrução e a Exposição Pedagógica de 1883 .....	60
3.1.2	Os Congressos de Instrução na Primeira República .....	65
3.1.3	As primeiras Conaes da ABE .....	69
3.1.4	A era Vargas e as primeiras iniciativas legislativas para uma visão sistêmica da educação .....	72
3.1.5	A primeira LDBEN e o PNE .....	81
3.1.6	As Conferência de Educação da ditadura civil-militar e o Ipes no contexto do Golpe de 1964 .....	84
3.1.7	As Conferências Brasileiras de Educação e os Congressos Nacionais de Educação no contexto da redemocratização .....	89
3.2	Da proposição à instituição do FNE .....	99
3.2.1	O FNE do projeto de lei à LDBEN.....	100
3.2.2	O FNE no projeto de lei do PNE de 2001 .....	112

3.2.3	Do PNE de 2001 à retomada do FNE na Conae de 2010 e no PNE de 2014.....	114
3.2.4	A constituição do FNE como órgão de Estado.....	125
3.2.5	O FNE no (con)texto do Governo Michel Temer: o processo (des)instituinte.....	153
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	168
	REFERÊNCIAS .....	175
	APÊNDICES .....	2100

## INTRODUÇÃO

*Amigos, não estarei insinuando nenhuma novidade se disser que nós vivemos das rendas do passado. Nas horas cruciais, que faz o homem? Enfia a mão na memória, como num saco de mágico, e arranca de lá as soluções urgentes e salvadoras. Tenho um amigo que antes de tomar uma decisão diz: – “Vejam o que diz o passado!” e o passado sopra-lhe a solução ideal.*  
Nelson Rodrigues<sup>1</sup>

O interesse no objeto desta pesquisa – o Fórum Nacional de Educação (FNE) – nasceu da necessidade de compreender os processos de organização coletivos voltados para a garantia dos direitos educacionais. Em certa medida, a ideia de atuação coletiva tem vínculo com a minha trajetória de vida através de duas frentes articuladas: a participação e a representação, pois, desde cedo, o meu passado de dificuldades objetivas esteve associado a essas dinâmicas como uma das formas para superá-las.

As minhas raízes nos processos coletivos têm origem na zona oeste do Rio de Janeiro (RJ), onde participei de diversos movimentos sociais e de mobilização. Lá, atuei nas pastorais sociais da Igreja Católica, nas rádios comunitárias, nos movimentos juvenis e político-partidários, nas Organizações Não Governamentais (ONGs) e em campanhas nacionais de movimentos populares, como os plebiscitos da dívida externa (1997) e da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (2001). Dessa forma, entendo que o contato inicial com essas experiências contribuem na condução desta pesquisa.

### **1.1 A vivência delineando o pensar: a relação entre teoria e práxis na investigação do tema**

Em 2001, ao ingressar no curso de História do Centro Universitário Moacyr Sreder Bastos, novas sínteses foram introduzidas à minha formação acadêmica. Pela primeira vez, o contato entre teoria (formação acadêmica) e prática (militância) aconteceu, e as duas

---

<sup>1</sup> RODRIGUES, Nelson. Nós vivemos das rendas do passado. 29 de agosto de 1972. In: RODRIGUES; Sônia (Org.). O GLOBO. **Brasil em campo**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

caminharam de maneira imbricada, materializando-se por meio da minha participação no movimento estudantil, mais especificamente, por meio da atuação no movimento Kizomba<sup>2</sup> – do Centro Acadêmico de História Olga Benário (2002) – e no Diretório Central dos Estudantes Professor Leonardo Boff (2003), tendo exercido a presidência dessas duas entidades.

A partir de 2004, já graduado, atuei como docente na rede pública e privada de ensino e em ONGs. Essa nova dimensão laboral, em parte significativa das vezes, apoiada na precarização das condições de trabalho desses locais, provocou o meu contato com o movimento sindical, sendo que, no período de 2005 a 2014, fui eleito para a direção do Sindicato dos Professores do Município do Rio de Janeiro e Região (Sinpro-Rio). Tal experiência conduziu-me a outras esferas de representação sindical. A primeira delas foi na composição da direção estadual da Central Única dos Trabalhadores (CUT) (2009-2012, 2012/2015 e 2015/2018), e as outras duas, em âmbito nacional, foram na direção da CUT (2012/2015 e 2015/2018) e na Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimento de Ensino (Contee) (2013-2016). Nesse contexto, a sinergia entre participação e representação foi ganhando novas dimensão e importância.

A partir de 2006, quando o governo federal passou a convocar as conferências temáticas de educação, a saber: a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (Confetec) (2006), a Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb) (2008), a Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (Coneei) (2009), o Fórum Nacional de Educação Superior (Fnes) (2009), a I Conferência Nacional de Educação (I Conae) (2010) e a II Conae (2014), a possibilidade de intervir nas políticas públicas ganhou nova dinâmica, pois a iniciativa e estrutura organizacional das conferências emergiam como forma sofisticada e ampliada para envolver os diversos integrantes das diferentes etapas da Educação Básica e Superior e dos setores da sociedade<sup>3</sup>, com vistas a debater a educação em um amplo diálogo social, de forma estruturada.

Assim, participei da etapa estadual da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb), realizada em 2008, bem como da primeira e da segunda Conferência Nacional de Educação (Conae), realizadas em 2010 e 2014. Porém, foi na Conae/2010 que entrei em contato com as discussões acerca do FNE. A proposta para criação do FNE como instância do Sistema Nacional de Educação (SNE), apresentada nas etapas da Conferência, despertou o interesse de entender suas origens e significados. Sendo assim, já acumulando um olhar inquieto sobre o

---

<sup>2</sup> A Kizomba compõe uma das forças políticas do movimento estudantil brasileiro.

<sup>3</sup> De acordo com a Conae, os setores sociais correspondem às representações: campo, mulheres, LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e “Transgêneros”), religioso, entre outras (BRASIL, 2010a).

FNE, participei, em 2013, da comissão organizadora, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, das etapas municipal/intermunicipais<sup>4</sup> e estadual da segunda Conae, tendo ingressado, posteriormente, no Fórum Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro (FEE-RJ), à época, representando o Sinpro-Rio.

Instigado por essas experiências, em 2014, apresentei ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) o projeto de pesquisa intitulado *O papel dos Fóruns de Educação e a análise das questões democráticas nas políticas educacionais*. Percebi que a linha de Políticas, História e Cultura em Educação, por meio da Professora Doutora Janaína Specht da Silva Menezes, agregava as condições acadêmicas necessárias para o desenvolvimento deste estudo, uma vez que a perspectiva de estudo da professora coaduna com a abordagem das políticas públicas em educação.

Ao longo do curso na UNIRIO e da minha participação no Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral (Neephi), novas sínteses foram produzidas, e, pela primeira vez, eu estava envolvido com o processo de pesquisa acadêmica. Sem dúvida, mesmo com a experiência prática adquirida na militância, o aprofundamento teórico-metodológico conduziu-me a diversas quebras de paradigmas. Esses mo(vi)mentos foram fundamentais para a desestabilização de antigas certezas e obtenção de novas sínteses.

Partindo dessas considerações, entendo que a análise do FNE e de seus processos tornou-se bastante instigante. Para mostrar isso, apresentarei, a seguir, o tema, as questões norteadoras, os objetivos, os problemas e a justificativa que embasam esta pesquisa. Essa proposta contempla o desejo de entrelaçar as experiências construídas nos âmbitos da militância e da academia, em uma interessante simbiose, mesmo que em contatos iniciais com algumas temáticas, para entender o sentido da institucionalização do FNE no campo das políticas educacionais, em uma perspectiva histórico-política.

---

<sup>4</sup> A Conae previa a realização das etapas intermunicipais. Nelas, municípios com proximidade geográfica realizavam uma única conferência, sendo que o Rio de Janeiro, devido à sua abrangência geográfica e populacional, foi o único município a realizar, de forma individual, uma etapa.

## 1.2 A temática e a justificativa do estudo

O Fórum Nacional de Educação, criado pela Portaria nº 1.407/2010 (BRASIL, 2010) e instituído pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), é órgão de Estado da estrutura educacional e de representação da sociedade. A sua composição envolve entidades e instituições da sociedade civil e de órgãos públicos da sociedade política. Tem como principais atribuições acompanhar “a execução do PNE [Plano Nacional de Educação] e o cumprimento de suas metas, a partir de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (BRASIL, 2014, Art. 5º), bem como articular e coordenar as Conaes e suas etapas, promovidas pela União (BRASIL, 2014, Art. 6º, § 1º, Inciso I), e atuar como guardião das resoluções da Conae, e os posicionamentos do FNE devem estar em sintonia com essas diretrizes.

Observando as atribuições definidas pelo PNE ao FNE, este emerge como nova instância na estrutura educacional brasileira, vinculada a uma relação comum e concorrente com as outras instâncias educacionais, a saber: o Ministério da Educação (MEC), a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal e o Conselho Nacional de Educação (CNE) (BRASIL, 2014, Art. 5º, Incisos I, II, III e IV). Além disso, o FNE também realiza ações privativas próprias da sua dinâmica de organização, sem necessidade de vínculo com outras instâncias, como: acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação e oferecer suporte técnico aos estados e municípios e ao Distrito Federal, para a organização de seus fóruns e de suas conferências de educação e o acompanhamento da execução do PNE e dos seus planos decenais de educação (BRASIL, 2016h, Art. 1º, Incisos III e V).

Convém destacar também que os estados e municípios e o Distrito Federal constituem-se como um movimento político com vistas a instituir fóruns congêneres, em âmbito local. Vale apresentar, ainda, que a discussão sobre o estabelecimento do FNE e de seus fóruns locais surgiu na tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 1.258/1988, para instituir as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), entre os anos de 1988 e 1996, tendo a proposta de instituir o FNE como instância máxima de deliberação do SNE (BRASIL, 2016). O PL previa, ainda, para além do FNE, criar o Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de coordenação do SNE, e o MEC, com o papel de coordenador da educação nacional e com a responsabilidade de formular e induzir políticas nacionais que, entre outros aspectos, viabilizassem os ordenamentos democraticamente estabelecidos por essas três instâncias da educação (BRASIL, 2016).

Findado o processo de tramitação da LDBEN, o desenho institucional aprovado no dia 20 de dezembro de 1996 não incorporou o acumulado histórico desenvolvido ao longo da tramitação do projeto de lei. O CNE perdeu parte de suas funções definidas até aquele momento, e o FNE tornou-se letra morta, não sendo, sequer, citado no texto aprovado.

Cabe recuperar que a proposta para estabelecer o FNE contou com as formulações de intelectuais do campo progressista, do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP)<sup>5</sup> e das Conferências Brasileiras de Educação (CBE)<sup>6</sup>, estas realizadas nas décadas de 1980 e 1990. Nesse sentido, o fato de a LDBEN aprovada não dispor sobre o FNE tende a indicar os embates existentes no período de proposição da arquitetura institucional da educação do país.

Ora, com a retomada desse histórico, busco reatar o fio partido em 1996, para entender o FNE, o qual está vinculado a uma longa tradição de lutas voltadas para a garantia de espaços institucionais de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional (BRASIL, 2010a). Certamente, apenas por esse histórico, o FNE mereceria um estudo. No entanto, a retomada da proposta do FNE em 2010 produz a necessidade de avaliar, com auxílio dos fatos e do tempo históricos, os limites e as possibilidades envolvidas no seu processo de institucionalização, ampliando a necessidade de estudos mais aprofundados a respeito dessa nova instância educacional.

O FNE, criado em 2010, determinou, no seu regimento interno, que a composição das entidades fosse definida a critério do pleno do fórum (BRASIL, 2016h, Art. 8º). A primeira composição surgiu como recomendação da Conae de 2010, a partir da sua comissão organizadora, originada na Coneb de 2008. O fato de o FNE abrigar representações<sup>7</sup> de entidades das sociedades civil e política já aponta para uma diferença em relação às outras formas de organização de fóruns, os quais, muitas vezes, estão vinculados exclusivamente aos movimentos sociais, sem a presença da sociedade política.

A diversidade de concepções das entidades que integram o FNE aponta que a opção adotada para os seus posicionamentos estava associada a tentativa de construção de uma política vinculada ao consenso progressivo, apresentando-se como uma opção metodológica prioritária para as decisões dessa instância da educação, ou seja, o diálogo à exaustão vigorou como método adotado para a tomada de posições no âmbito do FNE. Outro elemento que merece

---

<sup>5</sup> O FNDEP foi lançado oficialmente em 1987, em Brasília, no contexto da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita (UFRGS, 2016).

<sup>6</sup> Ao longo das décadas de 1980 e 1990, foram realizadas seis CBEs (BRASIL, 2010a).

<sup>7</sup> O fórum foi criado a partir de 35 entidades representativas da sociedade civil e do poder público (BRASIL, 2010) e, em 2012, após alteração do regimento interno, passou a contar com 50 entidades<sup>7</sup> (BRASIL, 2012).

destaque está na tentativa de organização da coordenação geral do fórum, a partir do revezamento entre governo e sociedade civil. A primeira coordenação fez associar-se a uma representação do governo (BRASIL, 2016h, Art. 7º), sendo que, atualmente, a representação de uma das entidades que integram a sociedade civil ocupa essa função, no caso, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Vale acrescentar que o tecido legislativo estabelece o funcionamento do FNE em caráter permanente (BRASIL, 2010a). Nesse sentido, a configuração do FNE como instância educacional possibilita uma nova forma de atuação no campo educacional, bem como um dimensionamento para as propostas referentes à criação do SNE e o regime de colaboração previsto na nossa Carta Magna (BRASIL, 1988).

No entanto, no momento, os caminhos para a institucionalização do FNE apresentam limites para o seu pleno estabelecimento, uma vez que sua organização está vinculada à Secretaria Executiva Adjunta do Ministério da Educação (SEA/MEC). Com as mudanças na correlação de forças no âmbito do governo, em 2016, os impactos fizeram-se presentes no FNE. Serve como ilustração as mudanças promovidas pelo Vice-Presidente Michel Temer<sup>8</sup>, ainda quando era interino<sup>9</sup>, e como elas afetaram a funcionalidade do FNE<sup>10</sup>, a partir de maio/junho de 2016. Assim, a possibilidade de estabelecer o FNE como instância do SNE e como órgão de Estado, nesse momento, parece encontrar uma importante barreira.

A partir dessas considerações, o objetivo geral desta pesquisa é analisar o processo constitutivo<sup>11</sup> e constituinte<sup>12</sup> do Fórum Nacional de Educação, no contexto educacional brasileiro. Entende-se, nessa proposição, uma dimensão dialética, pois se reconhece que a institucionalidade é permanente e não se encerra com a criação do FNE. A partir dessa perspectiva, para desvelar os processos (des)instituintes do Fórum, compõem-se os objetivos específicos das seguintes ações: (a) análise do percurso histórico que resultou na criação do FNE; (b) análise do ordenamento normativo relacionado à criação e instituição do FNE; (c) análise dos limites e potencialidades referentes às atribuições e composição do FNE; (d) análise do contexto do FNE, em sua interface com o SNE e PNE; (e) análise do ato discricionário do FNE como órgão de Estado e a criação do FNPE.

---

<sup>8</sup> Michel Miguel Elias Temer Lulia é o atual Presidente do Brasil, após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff em 2016 (REDE BRASIL ATUAL, 2016).

<sup>9</sup> No dia 17 de abril de 2016, a Câmara Federal aprovou a indicação do processo de *impeachment* da Presidenta da República, Dilma Rousseff, sendo que, enquanto os trabalhos não foram concluídos, o Vice-Presidente da República, Michel Temer, de forma interina, responderia pelo governo (O GLOBO, 2016).

<sup>10</sup> No dia 2 de julho de 2016, o Ministro da Educação indicado pelo governo interino, Mendonça Filho, exonerou 31 assessores, e, dentre eles, alguns estavam vinculados ao FNE.

<sup>11</sup> Neste estudo, o sentido do termo “constitutivo” relaciona-se com os processos desenvolvidos para a criação do FNE.

<sup>12</sup> A condição de constituinte relaciona-se, aqui, com os processos para manter a institucionalidade.

### 1.3 Relevância do estudo

A perspectiva do FNE como instância do SNE constitui uma novidade institucional no âmbito das políticas públicas educacionais. Para além do FNE, conforme evidenciado, o PNE de 2014 prevê outras instâncias como responsáveis pelo monitoramento contínuo e pelas avaliações periódicas do PNE, quais sejam: o MEC, as Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como o CNE (BRASIL, 2014, Art. 5º). Diferentemente dessas instâncias, o FNE ganha importância imediata não só por se constituir novidade no âmbito nacional mas também, especialmente, por contar com um lastro histórico-político diferente das demais, além de contar com uma atribuição, quase que exclusiva, voltada para a Conae.

Interessa, com isso, algumas indagações capazes de justificar o esforço deste trabalho para compreender o sentido institucional do FNE: quais os problemas que levaram à não institucionalização do FNE após a aprovação da Constituição Federal de 1988?; como se deu o processo constitutivo do FNE, em 2010, e de suas etapas constituintes na construção de sua institucionalidade, associada a um processo permanente e que não se encerra na sua criação?; como se deram as proposições de intelectuais e do FNDEP para instituir o FNE, no período de tramitação da LDBEN (1988-1996) e do PNE (1998-2001)?; seria possível afirmar que a institucionalidade do FNE assegura a sua autonomia frente ao MEC e ao Governo Federal?; o método de funcionamento do FNE contribui para a sua institucionalização?; como o Fórum viabiliza as competências e atribuições vinculadas ao PNE e à Conae?; no momento em que a sociedade civil assume a coordenação do FNE, isso implicaria dizer que o MEC se desresponsabilizaria de suas funções?

O desenvolvimento deste estudo assumiu um caráter pluridisciplinar ao exigir o aprofundamento de questões educacionais, históricas e políticas, dentre outras, no sentido de assegurar o alcance dos resultados previstos. Espero que este estudo contribua para futuros estudos referentes ao tema, sendo aprofundado e/ou modificado, se for o caso.

#### 1.4 Abordagem teórico-metodológica

A união entre teoria e empirismo é condição *sine qua non* para a realização de um trabalho acadêmico. Como aponta Lênin (1965 citado por MINAYO, 1993, p. 240), “o método é a alma da teoria”. Com vistas a tal empreendimento, no processo de análise associado ao FNE, adotei a pesquisa qualitativa, pois, enquanto método, apresenta, em seus traços gerais, uma tendência definida, de natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano, por outro lado, rejeita a neutralidade do saber científico (TRIVIÑOS, 1987). Para Godoy (1995), essa abordagem de pesquisa não se apresenta como uma proposta rigidamente estruturada, permitindo que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a proporem trabalhos que explorem novos enfoques.

Vale reforçar que a “pesquisa se constitui em uma atividade científica básica que, através da indagação e (re)construção da realidade, alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade” (LIMA; MIATO, 2007, p. 39), sendo ela combinada, simultaneamente, com a teoria, o método e a técnica (MINAYO, 2012).

Sendo assim, se, até o momento, explicitarei a opção teórico-metodológica proposta para este trabalho, cabe agora especificar as técnicas a serem observadas no seu desenvolvimento, quais sejam, as pesquisas bibliográfica e documental.

A pesquisa bibliográfica implica em um conjunto ordenado de procedimentos para a busca por referenciais teóricos que colaborem para o desenvolvimento do objeto de estudo e, por isso, não pode ser aleatória (LIMA; MIOTO, 2007). De acordo com Gil (2002, p. 44), “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”. Sua contribuição revela-se por meio do fornecimento de produções textuais vinculadas ao estudo em desenvolvimento, ampliando, assim, a gama de informações a ele associadas. A pesquisa bibliográfica possibilita ainda o inventário dos processos históricos, ontológicos, gnosiológicos e de tensões das forças sociais, reunindo fontes diversas para o estudo, como uma espécie de mosaico.

No caso da pesquisa documental, o procedimento de coleta de dados é similar à bibliográfica, embora de natureza distinta. De acordo com Godoy (1995) e Gil (2002), ela é composta por duas mãos: a primeira analisa os documentos que ainda não receberam tratamento científico, a segunda busca (re)interpretar trabalhos já constituídos, com vistas a ratificar e/ou avançar em novas indagações complementares que contribuam para a pesquisa, possibilitando, dessa maneira, agregar esforços para preencher possíveis lacunas.

Além disso, esse tipo de pesquisa conta com documentos que subsistem ao longo do tempo, tornando-se importante fonte de dados em pesquisas não só de natureza histórica (GIL, 2016). Assim, “a pesquisa documental é um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 5). Contudo, vale observar que ela também apresenta alguns problemas que merecem a atenção do pesquisador, dentre eles, destaca-se a falha de registrar apenas os “relatos verbais, não provendo informações sobre comportamentos não-verbais, que, às vezes, são imprescindíveis para se analisar o sentido de determinada fala” (GODOY, 1995, p. 22).

No contexto deste estudo, foram investigados documentos produzidos pelo Governo Federal, bem como as produções dos movimentos sociais que expressavam a necessidade de criação do FNE. Assim, cito, como exemplo, alguns dos documentos analisados: o dossiê do Projeto de Lei (PL) nº 1.258/1988 (BRASIL, 2016), que traz o histórico da tramitação da LDBEN no período de 1988 a 1996, incluindo suas audiências, projetos de lei e suas modificações, e que revela, dentre seus documentos, o momento em que surgiu a proposta de criação do FNE; o documento-referência da Conae 2010 (BRASIL, 2010a), que, para além dos diversos assuntos da conferência, apresenta uma proposta de criação do FNE; a Portaria nº 1.407/2010 (BRASIL, 2010) e a Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), responsáveis, respectivamente, pela criação e instituição do FNE.

Outro recurso utilizado na pesquisa documental refere-se aos jornais, tendo em vista a dificuldade de encontrar informações no que tange a conferências e congressos realizados em diversos momentos da nossa histórica educacional, como também no que diz respeito à identificação de instituições/entidades com estruturas análogas ao FNE, no intuito de permitir a comparação delas com o tema desta dissertação. Dentre os periódicos consultados, cito a *Gazeta de Notícias*<sup>13</sup> e o *Correio da Manhã*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> O *Gazeta de Notícias*, fundado em 1875 (LEAL, 2017), apresentado como um dos jornais da elite cujo brilho era dado pelos redatores literários, entre os quais Olavo Bilac (DUARTE, 2007). O *Gazeta de Notícias* tinha como objetivo, por ocasião da sua fundação, “lutar pela abolição da escravatura e pela instalação da República” (LEAL, 2017, p. 1). O espaço dedicado à instrução pública, como objeto de crítica à monarquia brasileira, pareceu ganhar adesão desse periódico. A consulta a esse periódico permitiu com que notícias acerca da Conferência Pedagógica de 1883 e da Sociedade à Liga do Ensino no Brasil fossem recuperadas nesta pesquisa.

<sup>14</sup> O *Correio da Manhã*, fundado em 1901, na cidade do Rio de Janeiro, tinha como finalidade ser “um jornal de oposição combativo e crítico aos poderes estabelecidos da República” (CHAMMAS, 2012, p. 28), bem como apoiar todas as reivindicações dos movimentos populares e coletivos (DUARTE, 2007). Era contrário à neutralidade e envolto na “defesa do povo, do seu bem estar e das suas liberdades” (CORREIO DA MANHÃ, 1901, p. 1). A partir desse periódico, foi possível acessar informações acerca das conferências e congressos realizados entre as décadas de 1910 a 1960, bem como recuperar a influência da Associação Brasileira de Educação e dos Pioneiros da Educação Nova.

Quanto ao uso dos periódicos, “sempre será difícil sabermos que influências ocultas exerciam-se num momento dado sobre um órgão de informação, qual o papel desempenhado, por exemplo, pela distribuição da publicidade, qual a pressão exercida pelo governo” (LUCA, 2010, p. 116). A partir dessas observações, os jornais em questão foram usados não como uma percepção da verdade, e, sim, como uma possibilidade de leitura, compreendendo o público a que se destinava, para esboçar a inserção das ideias educacionais nos grupos sociais.

Frente a tal perspectiva de fontes para ampliar a visão desta pesquisa, adotei as entrevistas semiestruturadas, as quais, segundo Gil (2002), são guiadas por uma relação de pontos de interesse listados pelo pesquisador, os quais vão sendo explorados ao longo da entrevista. Para Triviños (1987, p. 152), esse modelo “mantém a presença consciente e atuante do pesquisador e, ao mesmo tempo, permite a relevância na situação do ator”. Outra vantagem da entrevista semiestruturada está em “obter dados comparáveis entre os vários sujeitos” (BOGDAN; BIKLEN, 1994, p. 135). Além disso, ela oferece “amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do entrevistado” (MARTINS, BÓGUS, 2004, p. 50).

Nesta pesquisa, as entrevistas, cujos roteiros encontram-se no Apêndice A, foram realizadas com alguns sujeitos que integram ou integraram o FNE, selecionados entre representantes da sociedade civil e da sociedade política, conforme disposto no Quadro 1.

QUADRO 1 – Entrevistados

Nº	Entrevistado	Período da representação no FNE	Motivo da seleção	Data da entrevista
01)	Francisco <i>Fernandes das Chagas</i>	2004-2007	Atuou no FNDEP e participou do processo de criação do FNE. Iniciou a coordenação da equipe de sistematização do documento base da CONEB/2008.	28 de junho e 05 de julho de 2017
		2007-2014	Coordenou o FNE no período de 2010 a 2014, tendo, assim, coordenado as Conaes de 2010 e 2014.	
02)	<i>Heleno Manoel Gomes de Araujo Filho</i>	2014-2017	Foi Coordenador do FNE de 2014 até o momento da renúncia da CNTE ao Fórum, em 7 de junho de 2017.	28 de março de 2017

Nº	Entrevistado	Período da representação no FNE	Motivo da seleção	Data da entrevista
03)	José Thadeu <i>Rodrigues de Almeida</i>	2010	Compôs a coordenação do FNDEP e foi membro da comissão organizadora da Coneb/2008 e do Encontro de Ensino Superior (2009?), bem como da Conae/2010. Participou do processo para a criação do FNE, em 2010.	25 de março de 2017
		2011-2012		
04)	<i>Ivany Rodrigues Pino</i>	2010-2014 e 2014-2018	Apresentou a proposta para a criação do FNE durante a tramitação da LDBEN, tendo também participado da construção da proposta do FNE, nas décadas de 1980 e 1990.	4 de julho de 2017
05)	<i>Luiz Fernandes Dourado</i>	2008-2011	Coordenou a produção dos documentos-referência das conferências temáticas de educação iniciadas a partir de 2006 e das Conaes de 2010 e 2014.	31 de maio de 2017
		2014-2016		

Fonte: Elaborado pelo autor.

A opção por tais representações fez associar-se à relação dos entrevistados com o tema da pesquisa. Nesse sentido, além dos motivos apresentados no Quadro 1, cabe elucidar outras dimensões que influenciaram na escolha de seus nomes.

A inclusão do professor Francisco Fernandes das Chagas no rol dos entrevistados tornou possível desvelar a posição assumida pelo Governo Federal para a criação do FNE, em 2010. Sua presença como integrante do alto escalão do governo, responsável por articular os meios para a materialização do FNE, deliberada pela Conae 2010, a partir do MEC, possibilitou à investigação reconstruir as perspectivas do governo e os seus objetivos para com o FNE.

Já a opção por entrevistar o Coordenador Geral do FNE, o professor Heleno Araújo, representante da CNTE, associa-se à perspectiva de apresentar os desafios, limites e possibilidades dessa nova instância educacional em face da necessária relação dela com o Governo Federal e o Congresso Nacional.

Sem negligenciar outras possibilidades de entrevistados, optei por escolher outros três nomes com relevante contribuição para o FNE. A inclusão do professor José Tadeu de

Almeida associou-se à necessidade de melhor compreender o papel do FNDEP durante a tramitação dos projetos de lei que viriam aprovar a atual LDBEN e o PNE 2001-2010, considerando que o entrevistado pertenceu à coordenação nacional do FNDEP durante a cessação desse Fórum<sup>15</sup>.

A opção por entrevistar a professora Ivany Rodrigues Pino, representante do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), deveu-se ao fato de ela ter sido responsável por apresentar a proposta do FNE nas audiências públicas realizadas em 1989, as quais foram promovidas pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, durante a tramitação do PL nº 1.258/1988, que visava aprovar a LDBEN.

Por fim, a inclusão do professor Luiz Fernandes Dourado associou-se ao fato de ele ter coordenado a elaboração dos documentos-referência da Coneb 2008, Conae 2010, Conae 2014 e Conae 2018, muito contribuindo para o debate sobre Sistema e Conae.

Sem desconsiderar a relevância de outros possíveis entrevistados, os motivos apresentados para a escolha dos nomes anteriormente mencionados buscaram assegurar a dimensão analítica e científica da pesquisa, contribuindo para compreender os processos (des)instituintes do FNE ausentes nos documentos, tendo em vista, entre outros aspectos, que as “testemunhas do passado podem nos dizer coisas que não sabiam que sabiam” (BURKE, 2008, p. 33).

As entrevistas foram realizadas após a assinatura, por parte dos entrevistados, do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), disposto no Apêndice B, o qual, de acordo com Goldim, Pithan, Oliveira e Raymundo (2003), documenta a autorização dos sujeitos da pesquisa e permite que as informações básicas possam ser mantidas para leitura posterior. As entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas.

O tratamento das informações associadas ao processo de triangulação das pesquisas bibliográfica e documental com as entrevistas (TRIVIÑOS, 1987) alicerçou-se na análise das entrevistas, para a obtenção das inferências necessárias à pesquisa, bem como a concepção de estado em Gramsci. Essa metodologia buscou estabelecer um diálogo com os elementos da história política e cultural.

A esse respeito, convém observar que os procedimentos atribuídos à análise das entrevistas não são exclusivos dessa abordagem e podem ser encontrados, por exemplo, na análise de conteúdo, uma vez que esse método busca articular as operações classificatórias necessárias, simultaneamente, e de caráter semântico, lógico e sintático (CONSTANTINO,

---

<sup>15</sup> O FNDEP, criado em 1988, encerrou suas atividades em 2005.

2002), e na análise do discurso, o que “exige específicos conhecimentos teóricos, fundamentados no âmbito da linguística ou da psicanálise, ou em ambos” (CONSTANTINO, 2002, p. 184), sendo que tal edificação demandaria maior prazo, o que poderia retardar a conclusão da pesquisa. Nesse sentido, optei pela análise das entrevistas, pelas vantagens qualitativas que ela assegura às expectativas científicas.

Nesse caso, a partir dessa metodologia de análise e com apoio da história cultural e política, emergiram seis percepções associadas ao processo de institucionalização do FNE: (1) histórico de proposição; (2) condição institucional; (3) percepção dos governos; (4) competências e atribuições; (5) método de funcionamento; e (6) limitações políticas e econômicas. Convém observar que os conteúdos manifestos e os conteúdos latentes (CAMPOS, 2004) estiveram submetidos ao olhar preocupado do pesquisador.

Por fim, a opção por essa estrutura metodológica apreende uma dimensão científica importante, passando do plano pseudoconcreto ao concreto, que expressa o conhecimento apreendido da realidade. É na análise que se estabelecem as relações entre a parte e a totalidade (FRIGOTTO, 2000), evitando incorrer no reducionismo dogmático, o qual ignora a autonomia relativa da produção científica com relação às classes sociais (LÖWY, 1978), em especial, tratando-se de discutir as relações entre a sociedade política e a sociedade civil na organização das políticas educacionais.

O tratamento das entrevistas, realizado a partir da análise das entrevistas, deu-se, conforme evidenciado, em diálogo com as técnicas da história política e cultural. A esse respeito, os textos e as imagens que emergiram das inferências estão inscritos por uma conjuntura própria e foram problematizados, considerando-se o cuidado para com o fato de que as “palavras têm significados diferentes em contextos distintos, e os temas podem ser modificados ao se associarem com outros” (BURKE, 2008, p. 35).

A opção por adotar, a partir de empréstimos possíveis, as noções e interrogações presentes na história cultural – “[...] que os franceses chamam de história serial, ou seja, a análise de uma série cronológica de documentos[...]” (BURKE, 2008, p. 35) – e na história política, em que “a vocação do historiador é interrogar-se sobre o sentido dos fatos” (RÉMOND, 2003, p. 17), levou este estudo a adotar uma característica metodológica baseada na perspectiva histórica, pois, conforme define Rémond (2003), o objetivo precípuo da história é observar as mudanças que afetam a sociedade e, por missão, propor explicações para elas, neste caso, com as contribuições analíticas da análise de conteúdo.

## 1.5 Estrutura da Dissertação

A presente pesquisa está estruturada em quatro partes. A primeira corresponde à presente introdução, composta pelas motivações para o desenvolvimento deste estudo, em que são apresentadas: a temática e a justificativa, a relevância e a abordagem teórico-metodológica.

Na segunda parte, discute-se as concepções de Estado e Democracia no Brasil, no período da redemocratização brasileira, nas décadas de 1980 e 1990, com vistas a contextualizar o processo de institucionalização do Fórum Nacional de Educação. Para tal, o mergulho nas contribuições dos teóricos do campo bem como o enquadramento dessas proposições no contexto brasileiro tornaram-se o epicentro dessa discussão, a fim de apreender “quem” e “como” se estabelece a participação dos setores organizados em nossa democracia, que permanece em processo de constituição. A dimensão dos direitos sociais, a partir da perspectiva educacional, tornou-se o núcleo argumentativo para ampliar ou restringir a participação da sociedade civil e/ou política. As discussões foram apoiadas nas reflexões de Peroni (2008), Höfling (2001), Menezes (2008), Diniz (1995), Oliveira (2007), Montão e Duriguetto (2011); Avritzer (2000), Bobbio (1986, 1987, 2000), O’Donnell (1991); Dourado (2007, 2013), Cury (2010) e Saviani (2010), dentre outros autores.

Na terceira parte, foquei o FNE e os processos protagonizados pelos movimentos sociopolíticos para a sua conformação. Busquei mostrar que a proposição de espaços coletivos para participação nas políticas educacionais bem como a construção de uma identidade nacional da educação sempre estiveram no centro das preocupações de grupos organizados e/ou dos governos do final do Império até a nossa recente República. Nesta parte da pesquisa, busquei ainda identificar as particularidades do FNE, como primeira experiência do gênero no Brasil a lograr êxito, e apreender os limites e possibilidades do processo constitutivo e constituinte dessa nova instância educacional. Tal edificação foi estabelecida a partir dos trabalhos de Bollman (2010), Cunha (2000), Cury (2002, 2006, 2009, 2009a, 2010, 2010a), Dourado (2009, 2010, 2013) e Saviani (1999, 2004, 2005, 2007, 2008, 2010, 2013), dentre outros.

Optei por não estabelecer a parte com a apresentação dos resultados da pesquisa por considerar que a metodologia para produção deste estudo conduziu o pesquisador e sua orientadora a optarem pela emersão das análises e dos resultados das entrevistas e conclusões de acordo com o tempo histórico apresentado, tendo em vista a preocupação da pesquisa em evitar repetições de temas e abordagens.

A última parte deste trabalho contém as considerações finais da pesquisa e a expectativa empírica de contribuir com dados relevantes para futuros estudos a respeito dos espaços coletivos de construção de políticas públicas educacionais.

Com base nas considerações expostas aqui, passo a discutir as concepções de Estado e Democracia representativa e participativa no Brasil, pós 1988.

## **2 ESTADO, DEMOCRACIA E EDUCAÇÃO NO BRASIL: ALGUMAS REFLEXÕES DOS LIMITES E POSSIBILIDADES**

Proponho, aqui, perquirir o período da redemocratização brasileira a partir da década de 1980, para contextualizar o histórico do Fórum Nacional de Educação, objeto desta pesquisa. Busquei, dessa forma, construir maiores possibilidades para compreender as razões sócio-históricas para a proposição do FNE, com base na leitura crítica de estudiosos que se dedicam à discussão das políticas públicas educacionais a partir da relação entre Estado, democracia e educação.

A constituição do FNE em 2010 (BRASIL, 2010) e sua instituição em 2014 (BRASIL, 2014) apresentam um distanciamento de quase três décadas em relação à época de sua proposição inicial, qual seja, a década de 1980, o que possibilita considerar que essa temporalidade tenha produzido adaptações próprias a época da formulação e até a sua implementação. Lembro aqui que, assim como o FNE, a regulamentação do regime de colaboração e a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), elementos de intensa sinergia com o Fórum, também foram procrastinados nesse mesmo contexto. No entanto, observei aqui que, apesar da relevância do regime de colaboração e do SNE, esses dados não constituem foco prioritário desta dissertação, os quais, quando abordados, tiveram suas análises realizadas no intuito de complementar aquelas associadas ao FNE.

### **2.1 A construção democrática brasileira e o direito social à educação no contexto das reformas do Estado da década de 1990**

Após vinte e um anos de ditadura civil-militar<sup>16</sup>, o Brasil apresentou, no dia 5 de outubro de 1988, a sua nova Carta Magna (BRASIL, 1988) – fundamentada na forma de uma República Federativa baseada no sistema representativo e no regime democrático –, a qual, de acordo com Cury (2002, p. 172), refletia tanto “a escolha por um regime normativo e político, plural e descentralizado [...] com um modelo institucional cooperativo e recíproco”, o qual tenderia a ampliar “o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões”, quanto uma

---

<sup>16</sup> A consolidação de um novo governo, em 1964, não teria sido possível sem a atuação orgânica dos grupos civis, do empresariado e de políticos conservadores (DREIFUSS, 1989).

mudança conceitual importante em relação ao modelo constitucional que vigorava no período autoritário.

A Constituição do Brasil consolidou-se em um marco jurídico da transição para a democracia, a qual foi iniciada com uma abertura “lenta, segura e gradual” (ARRAES, 2010, p. 8), ainda no regime civil-militar. Novas questões emergiam desse novo contexto, e a condição democrática expressou as contradições da redemocratização. Ocorreram avanços e tensões no dimensionamento dos direitos sociais, civis e políticos, além da conservação de estruturas autoritárias e de crise econômica. E a educação esteve sempre no centro dessas polêmicas.

Dessa forma, a dinâmica estatal após a Constituição Federal de 1988 esteve envolvida no estabelecimento das bases da construção democrática e do direito educacional, estando articulada à necessidade de responder às relações desiguais e combinadas entre os grupos sociais que atuavam no “tensionamento” para a construção da esfera pública, bem como nos aspectos “meandroso”<sup>17</sup> entre o público e o privado (CUNHA, 2007).

Assim, o contexto de maior reflexão aqui será a década de 1990, tendo em vista as concepções de Estado responsáveis por nortear as políticas públicas no tocante à educação, bem como as tensões presentes na construção da esfera pública para a compreensão das “chamadas questões de fundo” (HÖFLING, 2001, p. 30), que permearam esse período.

A esse respeito, o momento de ampliação dos direitos sociais no Brasil, durante a redemocratização, está inserido na crise do capitalismo mundial (HÖFLING, 2001). O conjunto de pautas produzidas por partidos políticos, instituições, entidades e movimentos sociais, em relação às funções do Estado frente ao novo período histórico, apontava para as disputas na condução de ações estatais capazes de superar o ciclo de crises do sistema, bem como para a nucleação, ou não, de novos personagens nesse processo.

A dimensão de Estado usada aqui compreende o seu funcionamento como Estado histórico e classista, marcado por disputas hegemônicas e tensões acerca da concepção de homem, dimensionadas pelo sistema capitalista através do Estado neoliberal (PERONI, 2008; HÖFLING, 2001; DOURADO, 2007). Sob essa perspectiva, é importante indicar que o desenvolvimento do capitalismo no Brasil não é linear e assume forma própria quando comparado com as nações do capitalismo central. Logo, é preciso compreender que “existem, por trás das ocorrências históricas, realidades estruturais que precisam ser devidamente ponderadas” (FERNANDES, 1973, p. 43). Posto isso, o processo de análise traçado para este

---

<sup>17</sup> De acordo com Luiz Antônio Cunha, o caráter meandroso da educação brasileira, de um lado, concerne a uma crise de hegemonia da natureza do Estado republicano e, de outro, à falta de clareza na distinção entre o público e o privado, em sua dimensão institucional e curricular (CUNHA, 2007).

estudo, no que tange à concepção de Estado, não esgotará essa discussão aqui, sendo evocados conceitos e discussões ao longo da dissertação, a fim de assegurar maior dimensão do nosso processo.

Nesse sentido, ao identificar o Estado como histórico e classista e inserido na ordem capitalista, o decodificador adotado para compreender o dimensionamento dos direitos será posto através do que se entende por neoliberalismo. Há certo acordo entre os teóricos do campo educacional no que tange à constatação da influência da hegemonia do pensamento neoliberal nas reformas do Estado brasileiro, da década de 1990. Todavia, o peso demasiado conferido a fatores externos constitui importante polêmica. Assim, acompanharei as análises de Dourado (2002) e Oliveira (2007), que buscam dosar a relação entre os fatores internos e externos na perspectiva de compreender as injunções e adaptações do neoliberalismo ao nosso contexto. Dessa forma, a historicidade do pensamento neoliberal torna-se o ponto de partida para a discussão sobre Estado e suas aplicações no Brasil.

O nascimento do pensamento neoliberal, ou seja, do novo liberalismo, apresenta-se “como fenômeno distinto do simples liberalismo clássico” (ANDERSON, 1995, p. 9) e seus fundamentos partem como:

Reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política. (Grifos do autor).

O ambiente para a conformação do pensamento neoliberal está vinculado às crises do modelo capitalista na década de 1970, com seu ingresso na esfera estatal, em nações do capitalismo central, a partir das eleições de Thatcher<sup>18</sup>, na Inglaterra (1979), Reagan<sup>19</sup>, nos Estados Unidos (1980), Kohl<sup>20</sup>, na Alemanha (1982), e Schlüter<sup>21</sup>, na Dinamarca (1983) (ANDERSON, 1995). Na nossa realidade, o modelo de estado neoliberal assumiu seus principais contornos, especialmente, a partir da década de 1990 e suas principais estratégias

---

<sup>18</sup> Margaret Thatcher (1925-2013) foi a primeira mulher a se tornar Primeira-Ministra da Grã-Bretanha. Ficou no cargo por três mandatos consecutivos (1979-1990) (G1.GLOBO, 2013).

<sup>19</sup> Ronald Reagan (1911-2004) foi Presidente dos EUA por dois mandatos (1980-1988). Ex-ator e ex-governador da Califórnia, foi responsável por uma guinada conservadora no país, tendo dado os primeiros passos para o fim da Guerra Fria (O GLOBO, 2013).

<sup>20</sup> Helmut Joseph Michael Kohl (1930-) foi cientista político e político alemão, sendo chanceler federal alemão por dezesseis anos (1982-1998), tendo liderado o processo de reunificação daquele país, que se iniciou com a queda do Muro de Berlim (OPERA MUNDI, 2013).

<sup>21</sup> Poul Holmskov Schlüter (1929-) foi membro do Partido Conservador, sendo Primeiro-Ministro na Dinamarca, entre 1982-1993 (VILLAUME, 2017).

para o Brasil foram a privatização, publicização e terceirização a partir da reforma do Estado (PERONI, 2008).

Os liberais clássicos “concebem as funções do Estado essencialmente voltadas para a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade” (HÖFLING, 2001, p. 36), e tais funções são originadas nas teorias jusnaturalistas do direito natural, fundadas, em grande parte, na perspectiva contratualista de Hobbes, Locke e Rousseau, entre o início do século XVII e o fim do XIX (MONTÃO; DURIGUETTO, 2011).

As contribuições de Hobbes<sup>22</sup> e Locke<sup>23</sup>, dois próceres teóricos do Liberalismo, podem ilustrar a construção e abrangência das ideias de Estado nas sociedades modernas, até o advento do neoliberalismo. Em Hobbes, a identificação da soberania monárquica como elemento indivisível do Estado independe da separação dos poderes, devendo assegurar as garantias para a paz e a segurança e revertendo o ambiente de guerra de todos contra todos a partir das ações do soberano (MONTÃO; DURIGUETTO, 2011). Em Locke, a tese liberal aprofunda a forma do poder político estatal e reconhece, nos conflitos, pela ausência de leis de coerção (diferindo de Hobbes), a ameaça à paz natural. O alcance da liberdade estaria fundamentado no trabalho e na propriedade privada:

Os homens tornavam-se proprietários à medida que transformavam o ‘estado comum’ da natureza através de seu trabalho, visando a sua subsistência e satisfação. Assim, em Locke os homens passam a se apropriar da natureza do trabalho, podendo acumular bens à medida que seu trabalho conseguir produzir maior riqueza do que suas necessidades imediatas de consumo, tornando-se assim produtores de valores de troca, o que leva a existência de homens ricos e pobres nesse estado de natureza, justificados pela capacidade de trabalho de cada um de criar valores. (MONTÃO; DURIGUETTO, 2011, p. 25).

Essas formulações construíram as bases e diretrizes do pensamento do Estado liberal e condicionaram o estatuto do cidadão, ou seja, a cidadania nesse ciclo histórico. Tomando essas considerações como base, as formulações acerca do neoliberalismo apresentam distinções em relação às dos clássicos.

---

<sup>22</sup> Thomas Hobbes (1588-1679) foi teórico político, filósofo e matemático inglês, entre outras publicações, apresenta como obra mais destacada o *Leviatã* (EBIOGRAFIA, 2017).

<sup>23</sup> John Locke (1632-1704) foi filósofo inglês, sendo o principal representante do empirismo, teoria que afirmava que o conhecimento era determinado pela experiência, tanto de origem externa, nas sensações, quanto interna, a partir das reflexões (EBIOGRAFIA, 2017a).

O estado de bem-estar social originado das propostas de John Maynard Keynes<sup>24</sup> (1883-1946), no intuito de superar os efeitos da crise do capitalismo de 1929, nos Estados Unidos da América (EUA), teve como estratégia o incentivo aos capitalistas para deixarem de guardar os seus recursos e passarem a investir na atividade produtiva (MONTÃO, DURIGUETTO, 2011). Nesse sentido,

Keynes não apresenta, assim, uma teoria sobre o Estado, mas uma proposta sobre o *papel do Estado* para “salvar o capitalismo” de suas deficiências naturais. Ele concebe o Estado como um *instrumento a serviço da economia*, do equilíbrio econômico entre oferta e demanda, da superação da crise. (MONTÃO, DURIGUETTO, 2011, p. 57. Grifos dos autores).

Os opositores a essa concepção e fundadores da matriz do pensamento neoliberal encontraram nas propostas do austríaco Hayek<sup>25</sup>, na década de 1940, as bases para criticar o modelo de bem-estar social, a partir da ênfase nas liberdades individuais, com críticas à intervenção estatal e intensos elogios às virtudes reguladoras do mercado (HÖFLING, 2001). O Estado de bem-estar social tornou-se central na vida cotidiana de grande parte da população (THERBORN, 1995) dos países do capitalismo central. Na acepção neoliberal, o mercado seria a esfera de maior relevância e estratégia quando comparado às funções do Estado (THERBORN, 1995), compreendendo que “o *intervencionismo estatal* levaria ao *totalitarismo* e à *perda de liberdade*” (MONTÃO; DURIGUETTO, 2011, p. 60. Grifos dos autores). Dessa maneira, no interior do próprio liberalismo, o confronto de concepções estava estruturado na perspectiva de reorientar as funções do Estado.

Para Hayek, de acordo com Montão e Duriguetto (2011, p. 61. Grifos dos autores), “a *liberdade*, e não a democracia, a igualdade ou a justiça social, constitui o *valor supremo*; dessa forma, todas as instituições e atividades que, de forma permanente, militam contra esse princípio superior devem ser eliminadas”. A qualidade de liberdade na perspectiva de Hayek está conformada no campo econômico, como principal pilar para a constituição de outras liberdades manifestadas na dimensão dos direitos civis e políticos, secundarizando o social.

Identificar as diferenças apresentadas na forma e no conteúdo do sistema capitalista, a partir da distinção entre liberalismo e neoliberalismo, significa assumir os cuidados para evitar análises lineares e mecanicistas quanto aos seus desdobramentos no Brasil, pois, “em cada país sua concretização se dá com diferenças, em ênfase e amplitude, decorrentes de história e

---

<sup>24</sup> John Maynard Keynes (1883-1946), natural da Inglaterra, foi economista e formulador do *New Deal*, defendeu a substituição da mão invisível pela regulação estatal do mercado (MONTÃO; DURIGUETTO, 2011).

<sup>25</sup> Friedrich August von Hayek (1899-1992) foi jornalista, educador, acadêmico e economista, recebeu o Nobel de Economia em 1974 (NOBEL PRIZES AND LAUREATES, 2014).

trajetória específicas” (OLIVEIRA, 2007, p. 664). Sendo assim, as questões a serem levantadas devem compreender os processos a partir de suas múltiplas dimensões, pois, caso contrário, “a menos que interpretemos de uma forma tão ampla o neoliberalismo e a natureza das políticas aqui implementadas que, no limite, qualquer concepção seria neoliberal” (OLIVEIRA, 2007, p. 664).

Considerando essa perspectiva, as reformas do Estado brasileiro, a partir dos anos da década de 1990, expressaram os confrontos teóricos e práticos das classes sociais que atuavam no interior do Estado, envolvendo tensões e negociações para a condução das funções públicas no que tange ao direito à educação. As reformas em questão acabaram flexibilizando a noção de Estado e dos direitos civis após a promulgação da atual Constituição, sendo possível localizar que se vivenciou a euforia de conquistar direitos, principalmente os sociais, inclusive na legislação, mas com a grande dificuldade de implementá-los (PERONI, 2008).

A esse respeito, a condição de “quem” e “como” participa torna-se elemento relevante. De acordo com Diniz (1995), as reformas do Estado, na década de 1990, estiveram ancoradas sobre o binômio: modernização e superação da crise. Entende-se modernização como sendo o estabelecimento da melhoria da máquina pública para cumprir com seus objetivos, o que levaria à superação da crise econômica iniciada no final da década de 1970. O diálogo com o legislativo e as organizações da sociedade civil recebeu tratamento diferenciado quando comparado com a sobrevalorização dos setores técnicos no interior da burocracia (DINIZ, 1995).

A relação estabelecida pelos governos que ascenderam ao poder a partir da década de 1990 com o Legislativo esteve articulada em torno da governabilidade de coalizão (O’DONELL, 1991) através da construção de um bloco parlamentar dedicado a votar os interesses do Executivo no Congresso Nacional. No caso da sociedade civil, o diálogo prioritário do governo ocorria com as organizações não governamentais. As entidades sindicais de trabalhadores urbanos e do campo bem com os estudantes encontraram pouco espaço de negociação durante a década de 1990.

Todavia, a lógica governamental organizada nesse contexto buscava viabilizar a modernização e superação da crise a partir da valorização de quadros técnicos no alto escalão do governo e em pastas estratégicas, para reorganizar os parâmetros distributivos bem como a relação capital trabalho e a institucionalização da democracia (DINIZ, 1995).

O reposicionamento do diálogo entre as decisões do Executivo e o sistema de representação, na perspectiva de Diniz (1995), contribui para acirrar a crise econômica, social e política do período. Os problemas originários da transição do regime somados à redefinição

de novos parâmetros de inserção internacional e nacional potencializaram as decisões técnico-burocráticas e a baixa valorização da democracia como instrumento político, no bojo das reformas da década de 1990.

Nesse contexto, a partir de 1995, o primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>26</sup> (FHC), através da implementação do Projeto de Reforma do Estado apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), consagrou uma agenda gerencialista no Estado.

O governo, sob o argumento de superação da crise e modernização do Estado, desenvolveu um conjunto de políticas focadas na racionalização do uso dos recursos públicos e na atração de capitais, diminuindo suas funções no que se refere às políticas sociais (PERONI, 2008). De acordo com a autora, “as políticas sociais foram consideradas serviços não-exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não-estatal ou privada” (PERONI, 2008, p. 3), configurando como uma prática a constituição de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital (PERONI, 2008). Todavia, os argumentos de Luiz Carlos Bresser Pereira, Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado na gestão de FHC, e de Regina Pacheco explicitam que a lógica das reformas buscava assegurar a constituição de um Estado forte e democrático.

A organização e macro-estrutura adequadas ao Estado forte e democrático tornam-se concretas quando as entidades estatais realizam apenas as funções que lhe são próprias, descentralizando suas atividades não-exclusivas, especialmente os serviços sociais e científicos que presta, para organizações sem fins lucrativos, e terceirizando para empresas privadas atividade de apoio. (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 5).

Sem dúvida, as perspectivas apresentadas pelos autores assumem interpretações distintas acerca do papel do Estado. Parece que ambos anseiam pela construção de um Estado forte. No entanto, os pontos de partida para tal edificação são opostos. Para Bresser-Pereira e Pacheco (2005), a base de argumentação parece estabelecer, no mercado, a centralidade das ações, o que provocaria o fortalecimento estatal. Já para Peroni (2008), as políticas sociais e a ação direta do Estado tornam-se o elemento organizador.

---

<sup>26</sup> Fernando Henrique Cardoso é sociólogo, escritor e político brasileiro, atou na Cepal, participou da campanha pela Anistia (1979), integrou o partido MDB e depois o PMDB. Foi Senador por São Paulo (1983-1992 e 1994) e Ministro das Relações Exteriores (1992-1993) e da Fazenda (1993-1994). Em 1994, foi eleito Presidente da República, cargo que ocupou por dois mandatos (1995-2002) (LEMOS, 2017).

Aqui repousa algumas importantes diferenças no caráter da organização estatal inaugurada pelas reformas estabelecidas pelo MARE. Na visão de Bresser-Pereira e Pacheco (2005), a constituição de um Estado forte:

Destoa do *mainstream* conservador que se impôs no final da década de 1970, que proclamou o mercado auto-regulado, e atacou o Estado e a política em nome da eficiência, buscando assegurar a inserção competitiva dos Estados-nação no cenário global, a partir da requisição de um Estado capaz de dar apoio às empresas nacionais e defender os interesses da nação. (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005, p. 3).

Nessa perspectiva, a lógica de organização e funcionamento do Estado expressa a combinação entre Estado e Mercado como instituições capazes de coordenar o sistema capitalista no Brasil, atuando como dois polos. O primeiro está na capacidade de o Estado gerar competitividade das empresas no mercado global, por meio de incentivos fiscais e construção de demandas. O segundo caracteriza-se pela atuação do mercado nas ações do Estado, para “atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social” (BRASIL, 1995, p. 10). Essa relação, inaugurada pelas reformas, seria capaz de superar a crise que colocava “em cheque o modelo econômico em vigência” (BRASIL, 1995, p. 10).

Assim, as alternativas apresentadas para superar a crise, crise esta concebida como inerente aos Estados e não ao sistema capitalista (PERONI, 2008), localizavam como solução a capacidade de oportunizar espaços de atuação para o mercado, no intuito de superar as falhas do Estado através da lógica gerencialista privada, para que ele pudesse ser mais eficiente e produtivo (PERONI, 2008). Emerge dessa vertente o reforço:

[...] da mercantilização das condições sociais, agravando ainda mais o horizonte das conquistas sociais, ao transformar direitos em bens, subjugando o seu usufruto ao poder de compra do usuário, mercantilizando as lutas em prol da cidadania pelo culto às leis do mercado. (DOURADO, 2002, p. 236).

De acordo com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), os caminhos traçados pelo País para enfrentamento da crise estariam na correção do excesso de intervenção estatal na esfera produtiva. Tais caminhos, adotados em outros períodos, foram responsáveis por desviar o Estado das suas funções precípuas, sem, contudo, constituir um Estado mínimo, aos moldes do defendido pelos teóricos do pensamento neoliberal (BRASIL, 1995). Frente a tais finalidades do PDRAE, é preciso indagar se a lógica das reformas brasileiras definidas por esse Plano estaria colocada em oposição ao neoliberalismo, ou como sua expressão adaptada no Brasil.

A esse respeito, as análises com maior abrangência temporal podem ajudar a compreender as questões levantadas. A agenda de privatizações e terceirizações bem como a assunção da terceira via por meio da valorização de organizações não governamentais para o trato de questões sociais e a consolidação de uma visão tecnicista gerencialista parecem indicar que o resultado de tais injunções atuou na adaptação do neoliberalismo no Brasil. Ao considerarmos o peso demasiado dado ao fortalecimento do mercado e a ampliação das organizações não governamentais na atuação das políticas sociais, a possibilidade de o Estado atender com a mesma equidade, sem escalonamento, os direitos civis, políticos e sociais emanados da nossa Constituição parece aproximar-se da defesa de Hayek, em que o campo econômico, ou seja, o mercado atuaria como principal pilar para a constituição de outras liberdades manifestadas na dimensão civil e política, reservando aos direitos sociais a condição de serviço dentro do prisma mercantil.

Considerando essa argumentação, ao estabelecer as políticas sociais imbuídas pela dimensão dos direitos *ad hoc* ao mercado, ou seja, a descentralização das atividades não exclusivas do Estado para o mercado, localizamos o estabelecimento do Estado mínimo para as políticas sociais, pelo viés gerencialista, através da mercantilização dos serviços públicos.

Os direitos sociais, adjetivados como serviços sociais, tornam-se não exclusivos ao aparato estatal e são remanejados para as organizações sem fins lucrativos e empresas privadas, a partir das terceirizações diretas e indiretas. Vale recuperar que a Constituição Federal de 1988 assinalou uma perspectiva universalizante dos direitos sociais e a construção de um sistema jurídico capaz de assegurar um ambiente de bem-estar social até então inédito no País (OLIVEIRA; ARAUJO, 2005). Assim, a construção produzida do que se entende por serviços sociais e atividades exclusivas e não exclusivas do Estado pode iluminar o contexto de desenvolvimento das reformas do Estado e a garantia do direito à educação.

Para tal, a questão do financiamento através da vinculação constitucional de recursos torna-se elemento estratégico para qualquer discussão acerca das políticas sociais. De acordo com Barjas Negri, entrevistado por Menezes (2008):

Três são os principais motivos que levam a maioria dos “economistas da área social” a defender a vinculação: (1) possibilitar maior segurança na aquisição de recursos para a Educação, (2) facilitar o planejamento das suas ações e políticas, além de: (3) facilitar a fiscalização da destinação de tais recursos. (MENEZES, 2008, p. 159).

Sem dúvida, essa perspectiva contrasta com as propostas de flexibilização defendidas pelos “economistas do mercado”. Para os defensores da vinculação, a ausência desse

vínculo constitucional “permite que a educação fique à mercê das mudanças políticas implementadas por seus dirigentes que, com a intenção de direcionar o orçamento para as rubricas que estejam em melhor acordo com suas concepções e projetos” (MENEZES, 2008, p. 159), não teriam as “amarras” constitucionais como óbices para seus projetos.

Posto isso, destaco as observações de Cury (2006) acerca da educação como um serviço público do Estado, tendo em vista as competências estabelecidas pela Carta Magna ao definir a educação como direito de todos (BRASIL, 1988, Art. 205). Porém, a presença de setores privados na aplicação desse direito pode ser entendida à luz da distinção entre serviço público próprio e impróprio, reforçada durante a década de 1990.

No caso dos serviços públicos próprios, sua competência e sua execução por parte do Estado estão vinculadas a dois fatores: os indelegáveis, que, “por serem exclusivos do Estado, não comportam delegação aos particulares (ver CF/88, artigos 20 e 21), e os delegáveis, que, ainda que privativos do Estado, podem ser delegados caso se submetam aos critérios de concessão ou de permissão” (CURY, 2006, p. 146). Para a condição dos serviços públicos impróprios, “além de delegáveis a particulares, obedecem aos ditames autorizatórios, normativos, fiscalizatórios e avaliadores do poder de Estado” (CURY, 2006, p. 146), o que reforça a dimensão gerencialista.

O epicentro das reformas explicitadas pelo PDRAEP de 1995 esteve localizado no afastamento do Estado das atividades não exclusivas e na flexibilização das atividades exclusivas, principalmente, no que tange ao funcionalismo público. A diferenciação entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado está presente no PDRAE com a seguinte definição:

**ATIVIDADES EXCLUSIVAS.** É o setor em que são prestados serviços que só o Estado pode realizar [...] como exemplos temos: a cobrança e fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, [...] subsídio à educação básica [...].

**SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS.** Corresponde ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e da saúde [...]. (BRASIL, 1995, p. 41 e 42).

Considerando essas afirmações, a concepção de Estado consolidada a partir de 1995 estabeleceu uma égide gerencialista “voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às

instituições e que, portanto, se torna ‘cliente privilegiado’ dos serviços prestados pelo Estado” (BRASIL, 1995, p. 7).

O estabelecimento da relação entre Estado e cidadão, pautado na ideia de “cliente privilegiado” na qual o cidadão, pela via eleitoral, é responsável por legitimar o gestor nas funções de tributar e legislar (BRASIL, 1995), estrutura a forma de democracia que pode ser qualificada como representativa, alinhada à tipologia delegativa (O’DONNELL, 1991), na qual o chefe do poder Executivo atua voltado para assegurar bem mais as políticas do governo do que as políticas de Estado, embora devesse ser o contrário.

A prevalência das políticas de governo associada ao fortalecimento gerencialista do Estado e à construção democrática vinculada aos padrões do mercado, que regula o direito do cidadão à cidadania, fortaleceram os padrões: consumo *versus* cliente, presentes no cotidiano. Essa nova condição dificultou a constituição da esfera pública no interior do Estado brasileiro, a partir das percepções defendidas por grupos organizados pela sociedade civil, em confronto com as ações definidas pelos governos, considerados fora de sintonia com as reformas do Estado da década de 1990.

As contradições da governabilidade de coalizão, a partir da centralidade do poder Executivo e de suas relações prioritárias com líderes partidários e o alto escalão técnico burocrata, permitiram o amplo uso do aparato institucional de que dispunha o governo para estabelecer com os movimentos oposicionistas da sociedade e parlamento a política do “rolo compressor” nas propostas que conflitavam com as suas perspectivas (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 2000).

O que se pretende ressaltar é que o governo não rompeu, institucionalmente, com a Constituição Federal, para assegurar suas posições. O leque de questões sociais não compunha a agenda pública, com isso “a saída seria a contenção de demandas e o reforço da autoridade estatal” (DINIZ, 2016, p. 52), acentuando os traços tecnicistas da governabilidade. A partir das análises de Lamounier (1991; 1992) e Martins (1994), as teorias que prevaleceram durante muito tempo, para explicar parte dos problemas entre governabilidade e democracia, estabeleciam que a ampliação das demandas reprimidas durante o regime autoritário associada à exaltação das expectativas e à radicalização das posições pelo aumento da competição política produziriam efeitos capazes de paralisar as decisões dos governos e interferir na sua crescente perda de credibilidade (DINIZ, 2016).

Considerando as bases apresentadas acerca da concepção de Estado adotada no Brasil, a partir da década de 1990, a questão democrática precisa de maior tratamento no intuito de contribuir para a análise desta pesquisa. Assim, o horizonte analítico da democracia estará

associado ao processo de deliberação no interior dessa discussão, localizando sua origem, a ascensão da forma moderna e seus reflexos para o País, para a consecução do direito à educação.

## **2.2 Um panorama histórico: entre a decisão e o argumento na questão democrática**

No contexto deste estudo, a redemocratização em nosso País é percebida como sendo “uma conquista; não um dado” (SAVIANI, 2008, p. 62), ou seja, encontra-se em constante processo de consolidação e esbarra em injunções de diversas ordens e matrizes capazes de retroagir sua concretização. Dessa forma, uma das vertentes possíveis para superar esse cenário está vinculada à constituição da democracia moderna e da esfera pública como práticas políticas permanentes, a partir do fortalecimento da deliberação, no interior das relações entre a sociedade civil e a sociedade política, constituidoras do Estado (GRAMSCI, 2007).

Em relação ao vocábulo “deliberar”, o dicionário Houaiss (2004) tipifica-o da seguinte forma: “refletir, decidir e ponderar”, demonstrando algumas das suas profusões e sentidos. Na certa, nenhum desses verbos, por si só, traduz de forma unívoca o sentido de deliberar. Dessa forma, a sua constituição é de caráter polissêmico, pois “refletir” deve resultar de um ato filosófico que tenha por base argumentos, coerentes ou não, capazes de orientar o processo “decisório”, constituído a partir do ato de “ponderar”. Ao assumir o termo “deliberar” em seu sentido tautológico, aceitamos que não podemos explicá-lo sem considerar sua condição plena. Logo, é possível distinguir a forma democrática moderna, associada à questão “decisionística”<sup>27</sup> e argumentativa, no interior do processo deliberativo (AVRITZER, 2000).

A partir dessa perspectiva, a condição moderna está associada ao estabelecimento do Estado democrático, donde as instituições estruturam-se de maneira a colimar a soberania (MELLO, 1998), objetivando o estabelecimento das relações entre Estado e cidadão orientado, a princípio, em favor deste último.

A partir dessa perspectiva, identificamos, na teoria democrática moderna oriunda do século XIX e com forte presença no mundo ocidental, que uma das principais variações do processo deliberativo está no “como” ele se aplica. Assim, as dimensões “decisionista” e argumentativa constituem duas importantes vertentes dessa teoria. O ponto de convergência

---

<sup>27</sup> Nesta pesquisa, a palavra “decisionístico” será utilizada com o sentido de modelo democrático dedicado à decisão. Assim, ela e suas variantes serão apresentadas entre aspas.

entre essas duas dimensões “é a concepção individualista, segundo a qual a ação individual ganha relevo e a realidade social é vista como resultante da interação de sujeitos individuais, que a moldam de acordo com seus interesses” (VILANI, 1999, p. 38). A condição da representação e da participação, no interior da teoria democrática moderna, sofre variações e condicionantes, a depender do momento histórico e de quem as propõe. Todavia, a condição individual pode ser calibrada por uma percepção de partes que se conjugam no todo, contribuindo para o estabelecimento de assertivas conjuntas.

Pode-se estabelecer que a democracia moderna “é definida como regime policrático oposto ao regime monocrático” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO 1998, p. 322), considerada, universalmente, como a “mais adequada forma de organização da vida política” (NUNES, 2003, p. 11). Ou seja, a sua constituição prevê a multiplicidade de poderes e variantes, em oposição aos modelos despóticos, proporcionando novas referências para dimensionar a relação entre Estado e sociedade.

Partindo dessas reflexões, a teoria democrática moderna recebeu do liberalismo importantes contribuições e tornou-se a principal corrente hegemônica dos últimos dois séculos. Segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 686), “a história do liberalismo acha-se intimamente ligada à história da democracia”, e o ingresso pleno do liberalismo na estrutura estatal ocorreu a partir das revoluções liberais europeias do século XIX<sup>28</sup>.

O resultado dessa associação permitiu a algumas parcelas da sociedade reivindicarem direitos à nova esfera política, conformada a partir de um “corpo de cidadãos, cuja soberania coletiva os constituía como Estado concebido como sua expressão política. Pois, fosse o que fosse uma nação, [...] o elemento da cidadania e da escolha ou participação de massa” (HOBSBAWM, 1990, p. 31) tornava-se o horizonte teórico e prático para se alcançar a soberania como exercício do poder político (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1998), definindo “quem” e a partir “de que” ela será exercida.

Frente a tais questões, a democracia moderna tornou-se o elo, na maior parte da Europa e América, para mediar as liberdades individuais e a representação popular, (re)dimensionando o caráter da soberania, até aquele momento, no interior dos novos territórios.

São diversas e complexas as compreensões dos teóricos acerca do sentido do termo deliberação. Sob essa perspectiva, vale observar que a obra de Rousseau<sup>29</sup> intitulada *Do*

---

<sup>28</sup> O século XIX representa a ascensão das propostas da burguesia voltadas para o controle do Estado-nação, na Europa e nos Estados Unidos, a partir das jornadas revolucionárias e guerras civis (HOBSBAWM, 1990).

<sup>29</sup> Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) foi filósofo, teórico político e escritor, nasceu em Genebra/Suíça, em uma família de origem francesa e protestante (PIROLLA, 2001).

*Contrato Social* deu origem à primeira formulação sistemática do termo com o intuito de estruturar o caráter da deliberação no interior das questões democráticas. No entendimento de Bobbio (1998, p. 333), essa era uma:

[...] doutrina contratualista do Estado fundado sobre o consenso e sobre a participação de todos na produção das leis e o ideal igualitário que acompanhou, na história, a idéia republicana, levantando-se contra a desigualdade dos regimes monárquicos e despóticos.

A ideia de consenso e participação, em Rousseau, está inserida na visão de que as formas de aferir o desejo da maioria resultam da “decisão como elemento central do processo deliberativo”, possuindo “a ideia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro” (AVRITZER, 2000, p. 26), ou seja, a vontade da maioria deveria organizar as propostas, e a da minoria constituiria erro.

De acordo com Avritzer (2000), Rousseau privilegiou o aspecto decisório no interior do processo deliberativo ao tratar da formação da vontade geral, assumindo-a como elemento central do processo. Na certa, questões como hegemonia, contraditório e antagonismo tornaram-se ofuscadas e deslocadas das suas manifestações e de sua compreensão.

No livro *Crítica à Filosofia do Direito de Hegel*, elaborado por Karl Marx, em 1843, a relação contratualista do Estado assumiu outro patamar e outra dimensão: vinculando o contrato à esfera estatal, e foi entendida como a máxima personificação da monarquia constitucional prussiana<sup>30</sup>, que separava e opunha Estado e sociedade civil (ENDERLE, 2010). Nesse sentido, as contradições dessa dimensão apresentaram os pressupostos ontológicos como elementos capazes de produzir, a partir da democracia, o caminho para a emancipação e liberdade humana, em toda sua plenitude, ao formar o homem total como meta do desenvolvimento civil da humanidade (BOBBIO, 1986; ENDERLE, 2010; MARX, 2010).

Dessa forma, a teoria marxista articulou democracia e socialismo como elementos indissociáveis da relação entre Estado e sociedade (REZENDE, 1996). Após Marx, as correntes do materialismo histórico pouco dedicaram-se a aprofundar essa relação, imperando, em grande parte desses teóricos, a insistência em aferir que a democracia burguesa é hipócrita<sup>31</sup> (REZENDE, 1996).

---

<sup>30</sup> A Prússia liderou o processo de unificação da Alemanha entre 1866 e 1871.

<sup>31</sup> Foi identificada aqui a escassez de análises que relacionassem materialismo histórico e democracia. Após a obra de Marx, *Crítica à filosofia de Hegel* (1843), as produções desse campo epistemológico conseguiram pouco espaço no campo científico. Provavelmente, o reducionismo do marxismo às questões econômicas e o comunismo russo, na liderança de Stalin, possam ter arrefecido essas discussões. Apesar dos esforços teóricos de alguns socialistas, a ideia de que a democracia (burguesa) é hipócrita ainda perdura.

Frente ao exposto e para além das variadas concepções acerca da deliberação, a teoria democrática moderna receberá duas expressivas contribuições: a primeira será do elitismo democrático, ou teoria das elites, originada no liberalismo, e a segunda, da teoria crítica, principalmente a partir dos teóricos da Escola de Frankfurt (AVRITZER, 2000).

Partindo desse entendimento, será com Weber<sup>32</sup> que o liberalismo assumirá a predominância na teoria democrática moderna, a partir da sua crítica ao ceticismo democrático, que vigorou até metade do século XX (AVRITZER, 2000). A teoria weberiana propõe que o monopólio da violência legitimada do Estado assegura a sua burocracia e seu poder na relação de dominação e coação entre os homens, inscrita pela ideia de igualdade democrática entre os sujeitos políticos ao quererem estes participarem do poder. Ou seja, o sufrágio universal atribui a legitimidade aos representantes da sociedade (PIOLA; MACIEL, 2014).

Há, no entanto, divergência, entre alguns teóricos, na caracterização de Weber como pioneiro do elitismo democrático. Para os que defendem essa perspectiva, as formulações sobre neutralidade científica e a problemática do valor exerceram bastante influência para atribuir a Weber o advento do elitismo democrático (AVRITZER, 2000; SAES, 1994). O contrapondo à ideia de que Weber inaugurou essa perspectiva está na identificação de que a “democracia seria, portanto, um novo princípio de legitimação do poder” (SELL, 2011, p. 144), a partir da vontade dos dominados. Colvero, Schmökel e Miranda (2014, p. 3) defendem que “a Teoria das Elites tem suas bases nos pensamentos e escritos de Vilfredo Pareto e Gaetano Mosca, que datam do final do século XIX e início do século XX”.

A partir das considerações tecidas acima, a questão da teoria das elites, ou elitismo democrático, será abordada levando-se em consideração os teóricos que não participam dessa polêmica em relação a Weber. De acordo com SAES (1994, p. 7), as obras, a seguir destacadas, proporcionam a identificação de alguns autores a essa teoria:

Karl Mannheim na década de 1930 (Homem e sociedade, Ensaio de sociologia da cultura), Joseph Schumpeter na década de 1940 (Capitalismo, socialismo e democracia), Raymond Aron na década de 1950 (Luta de classes; Democracia e totalitarismo) e Robert Dahl na década de 1960 (A moderna análise política).

Podemos compreender que o elitismo democrático propõe “a redução da soberania nacional ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto corrente da presença de elites políticas ao nível governamental” (AVRITZER, 2000, p. 27), estabelecendo

---

<sup>32</sup> Max Weber (1864-1920) sociólogo e destacado economista alemão (EBIOGRAFIA, 2017b).

a legitimidade da deliberação com vista ao processo decisório e consolidando “a ideia da democracia como [...] escolha daqueles que devem decidir” (RIBEIRO, 2010, p. 412).

De acordo com Avritzer (2000), as análises de Schumpeter<sup>33</sup> revisitaram algumas das contribuições de Weber acerca da impossibilidade de resolução dos conflitos culturais na modernidade, consolidando uma resposta definitiva do elitismo democrático a essa questão. Para Schumpeter, a impossibilidade de determinar o que seria o bem comum estaria na dificuldade de diversos grupos e indivíduos determinarem as suas diferenças e os seus sentidos (AVRITZER, 2000). Além disso, Schumpeter “ressaltou que o povo não pode decidir, pois esse não tem uma vontade [...] [e] a ideia de que o povo elege representantes para realizar sua vontade é falsa” (RIBEIRO, 2010, p. 413). A solução a essas questões estaria em deslocar a cultura e os aspectos individuais para fora da política democrática e remeter, centralmente, toda decisão à aferição decorrente do processo eleitoral.

A partir dessas considerações, a doutrina percorrida por Schumpeter era a de “inverter a relação entre soberania e governo” (AVRITZER, 2000, p. 30), estabelecendo, na decisão e não na opinião, o eixo norteador da escolha de representantes que tomassem a decisão (AVRITZER, 2000). Essa questão aponta para a formação de uma elite dirigente ativa e “define como um fenômeno universal, presente em diferentes épocas históricas e em diferentes espécies de sociedade humana, a dominação política da maioria social pela minoria social” (SAES, 1994, p. 9).

O exercício desenvolvido pela teoria elitista consistiu na desvinculação dos interesses de classes e das relações culturais do epicentro do processo “decisionístico”. O caráter deliberativo, desse modo, foi atomizado pelo poder de uma minoria sobre a maioria. Todavia, os adeptos dessa teoria compreendiam que uma classe economicamente dominante até poderia tornar-se, também, o grupo politicamente dirigente, mas por pura coincidência (SAES, 1994).

A consagração do processo “decisionístico”, aprofundado em Schumpeter, acentuou-se na metade do século XX. O motivo para tal era o de que a “democracia como forma de organização política” havia entrado “em crise na Europa” (AVRITZER, 2000, p. 30), uma vez que o aparecimento dos governos totalitários e a crise de 1929 contribuíram para o avanço do elemento antideliberativo.

---

<sup>33</sup> Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) foi professor, economista e historiador e dedicou seus estudos à relação entre capitalismo e democracia (LIBRARY A ECONOMICS AND LIBERTY, 2017).

A superação argumentativa no interior do processo deliberativo conquistou primazia com Anthony Downs<sup>34</sup>. Para ele, a racionalidade do indivíduo está na capacidade de formar um *ranking* (classificação) de preferências e decisões próprias, a partir das proposições feitas pelas elites políticas (AVRITZER, 2000), com o objetivo de atender ao próprio bem estar, estabelecendo, assim, uma “democracia concorrencial” (MIGUEL, 2012, p. 4). Nessa perspectiva, os políticos “lutam para se manter no poder, mas para isso precisam obter o voto popular. Os eleitores comuns votam de acordo com a melhoria de suas próprias condições de vida” (MIGUEL, 2012, p. 5).

A desestruturação do consenso em torno da teoria das elites conta com as contribuições teóricas no interior do próprio liberalismo e no florescimento da teoria crítica. A superação do modelo “decisionístico” está associada, centralmente, à reabilitação do argumento para o desenvolvimento da democracia moderna (AVRITZER, 2000). Nesse sentido, as teorias de John Rawls<sup>35</sup>, Jürgen Habermas<sup>36</sup>, Herbert Marcuse<sup>37</sup> e Claus Offe<sup>38</sup> assumiram destaque no esgarçamento do modelo decisório, a partir da década de 1970 (AVRITZER, 2000; REZENDE, 1996; SAES, 1994). O primeiro a retomar a condição desse argumento foi Rawls, ao identificar “que as diferenças culturais são parte de uma condição de pluralismo que supõe a argumentação e deliberação” (AVRITZER, 2000, p. 32).

Nesse sentido, as contribuições teóricas de Rawls avançam para além das questões “decisionísticas” e colocam que a democracia não pode ser reduzida às decisões de uma minoria política. A relevância no envolvimento da vontade da maioria assegura, principalmente, o respeito ao pluralismo de ideias e concepções. Mesmo assim, de acordo com Avritzer (2000), Rawls adverte que nem sempre a vontade da maioria está correta. Sendo assim, Rawls (1971 citado por AVRITZER, 2000, p. 33) compreende que “a troca de opiniões com os outros questiona a nossa parcialidade e amplia a nossa perspectiva”. Ou seja, a ideia de que todos são iguais opera, na teoria rawlseana, uma ação a qual leva em consideração as individualidades e os seus desdobramentos para a construção da ordem democrática baseada na ideia do contraditório, como demonstra os trabalhos desse autor nos anos da década de 1990

---

<sup>34</sup> Anthony Downs é estudioso em políticas públicas e professor, dedicou seus estudos à nova economia institucional, que consistia em processos complexos de negociação entre indivíduos e grupos (EUMED, 2017).

<sup>35</sup> John Bordley Rawls (1921-2002) foi filósofo, economista e professor norte americano, dedicou seus estudos à teoria da justiça (SILVA, 2017).

<sup>36</sup> Jürgen Habermas foi filósofo, professor emérito, membro da Escola de Frankfurt e adepto da Teoria Crítica e escreveu inúmeros trabalhos sobre democracia (RUTA, 2014).

<sup>37</sup> Herbert Marcuse (1898-1979) foi filósofo e sociólogo norte americano, de origem alemã, e constitui as bases da nova esquerda e uma das principais figuras da Escola de Frankfurt (BIOGRAFÍAS Y VIDAS, 2017).

<sup>38</sup> Claus Offe é sociólogo, político alemão e professor, dedicou seus estudos à relação entre democracia e capitalismo. Faz parte da segunda geração da Escola de Frankfurt (SENKO, 2012).

(AVRITZER, 2000). Com isso, as análises partem do reconhecimento da cultura e de suas dimensões, mediadas pelo diálogo, para assegurar a deliberação.

Para além dos princípios enunciados, a justiça atuaria como elemento revisor e facilitador para a construção de uma “democracia constitucional” (RAWLS, 1992, p. 27). No interior dessa nova condição democrática, a cooperação entre as instituições sociais, políticas e econômicas constituiria os espaços estatais oficiais.

A preocupação com a “formação de uma esfera de argumentação terá Habermas como principal construtor” (AVRITZER, 2000, p. 36). Nesse sentido, o processo argumentativo assume centralidade na esfera pública, configurando-se como base para as “decisões democráticas legítimas” (RIBEIRO, 2010, p. 421), através da publicidade, e refere-se ao espaço público para o exercício da razão e da participação, constituindo o argumento como o ápice democrático (AVRITZER, 2000; LUBENOW, 2010).

A questão da esfera pública amplia-se “para além das estruturas institucionais do Estado” (RIBEIRO, 2007, p. 40) e parece devolver ao povo a soberania (RIBEIRO, 2007), e, para além disso, confere-lhe a institucionalidade – importância mediadora dos processos formais do “paradigma procedimental da democracia” (LUBENOW, 2010, p. 231) –, levando-o a atuar como intermediário entre o Estado e o sistema político com os setores privados do mundo da vida (LUBENOW, 2010).

O movimento para relacionar as contribuições de Rawls e Habermas, a partir de uma interseção de sentidos, contou com as contribuições de Joshua Cohen<sup>39</sup> e James Bohman<sup>40</sup> (AVRITZER, 2000). Esses autores procuraram associar a deliberação e a participação como partes do mesmo processo.

A perspectiva de Cohen compreende a igualdade entre os membros inseridos no processo decisório e retoma a razão como elemento distintivo de deliberação (AVRITZER, 2000). Em relação a Bohman, encontra-se a ideia de que o avanço da deliberação está no momento em que os envolvidos compreendem que suas decisões influenciam na deliberação (AVRITZER, 2000). Para Avritzer (2000), a democracia deliberativa assume forma nos fóruns entre o Estado e a sociedade.

A partir das considerações apresentadas, a teoria democrática moderna procurou estabelecer propostas e métodos, no contexto dos Estados-nações, para as formas de efetivação

---

<sup>39</sup> Joshua Cohen é Professor de Ciência Política, Emérito Honorário Marta Sutton Weeks, Ética na Sociedade, Filosofia e dedica seus estudos à governança democrática (STANFORD UNIVERSITY, 2017).

<sup>40</sup> James Francis Bohman é Professor de Filosofia do Departamento de Filosofia da Universidade de Saint Louis e dedica seus estudos à democracia deliberativa e transnacional (SAINT LOUIS UNIVERSITY, 2017).

da soberania. Para tal, o centro do processo esteve no dimensionamento das formas “decisionística” e argumentativa para o alcance da deliberação. Em relação à primeira forma, a Teoria das Elites foi a mais eficaz. No caso da segunda, a Teoria Crítica conseguiu romper o consenso, até então existente, e reabilitar o argumento no interior da deliberação. Outra novidade está na criação da esfera pública para a tomada de posições, a partir de um conjunto de processos combinados.

Frente ao exposto, na seção subsequente, serão apontadas as contribuições da teoria democrática moderna, em seus encontros e desencontros com os postulados apresentados, subsidiando a compreensão do processo de redemocratização do País, nas décadas de 1980 e 1990. Essa proposta levará à compreensão da participação e da representação no interior de um país que ainda vivencia o forte peso de sua formação social. Será tomada, também, a questão da institucionalidade como processo analítico.

### **2.3 O pacto federativo a partir da década de 1990 e algumas reflexões dos limites do SNE**

As oscilações vivenciadas pelo Estado brasileiro, depois da promulgação da Constituição de 1988 e das primeiras eleições diretas, associaram-se à ascensão de uma concepção governamental pautada no fortalecimento do mercado, como indutor do crescimento estatal, e no progressivo afastamento do poder público de suas funções elementares e das garantias sociais, conforme apontado anteriormente. No que tange à educação, os avanços associados à Carta Magna “acabaram sendo neutralizadas no contexto da adesão do país aos cânones econômicos e políticos que ficaram conhecidos pelo nome de neoliberalismo” (SAVIANI, 2013, p. 2017). As prioridades dos novos governos realinharam as interpretações dos direitos sociais, políticos e civis. A regulamentação das normatizações para a educação, prevista na Constituição de 1988, culminou com a aprovação da LDBEN e do PNE, os quais estiveram no centro dessas mudanças.

O caráter da transição democrática adotado no País, envolvendo os processos para a institucionalização da democracia, deu-se a partir de um cenário de intensa complexidade de ordem organizacional e histórica. De acordo com O’Donnell (1991), o deslindar do processo de transição dos regimes autoritários para o democrático na América Latina esteve baseado, a partir das contribuições de Robert Dahl, nas ideias de soberania coletiva, definidas como poliarquia.

De acordo com ABU-EL-HAJ (2014, p. 10), a ideia de poliarquia de Dahl é constituída por três princípios, organizados em oito procedimentos:

I. A igualdade política (inclusão): 1) transformar as preferências políticas dos cidadãos em votos; 2) assegurar a contagem de votos atribuindo a eles pesos iguais; 3) declarar vencedora a alternativa que receber o maior número de votos; 4) permitir a inserção, a qualquer instância, de alternativas políticas além das postas em votação; e 5) garantir acesso à informação antes da votação.

II. A competitividade eleitoral (contestação) existe sob duas condições: 6) as alternativas mais votadas em eleições periódicas implicam no deslocamento de todas as outras da agenda; e 7) os eleitos têm o direito de implementar as suas alternativas.

III. A responsabilidade pública implica que: 8) os vencedores serão obrigados a implementar seus programas, ou qualquer ajustamento dos programas vencedores demanda uma repetição dos sete procedimentos anteriores

Apesar dessa consideração, isso não significa que o modelo brasileiro caminhou de forma plena para essa proposta. Pelo contrário, em grande medida, a nossa dinâmica acabou consolidando uma nova tipologia, caracterizada como democracia delegativa. Segundo O'Donnell (1991, p. 26):

As democracias delegativas não são democracias consolidadas ou institucionalizadas, mas podem ser duradouras. Na maioria dos casos não se vislumbram ameaças iminentes de uma regressão autoritária aberta, mas tampouco se vislumbram avanços em direção a uma representatividade institucionalizada.

O que se coloca para essa tipologia democrática está na forma como os governos eleitos conduzem seus mandatos. Nesse sentido, as eleições atribuem à presidência da república o papel de fiadora do interesse nacional, cabendo a ela definir o que será realizado ou não (O'Donnell, 1991), podendo, inclusive, estabelecer total desvinculação entre o programa político proposto e o executado. Essa desvinculação e o sistema de alianças atuam com força na governabilidade de coalizão, inserindo, no mesmo processo, coligações, na maioria das vezes, eleitorais e não programáticas.

Certamente, as situações da vida democrática brasileira não serão mediatizadas apenas por essas questões. O que se coloca em destaque, aqui, é o “como” se encontram a participação e a representação no interior da esfera pública brasileira.

Essas questões exercem influência no processo de institucionalização da democracia e afetam a dimensão dos direitos, entre eles, o direito à educação. Como resultado desses fatores, intui-se que a demora na aprovação e regulamentação dos ordenamentos legais, com vistas à efetividade das políticas públicas educacionais, apesar dos relativos avanços

quando comparado com outros momentos históricos, reflete os problemas da forma de transição democrática adotada, os mecanismos para assegurar o poder e a governabilidade de coalizão estabelecidos pelos governos eleitos, a partir da década de 1990. Essas questões auxiliam na compreensão da pertinência dos problemas no campo educacional presentes até o momento, dentre eles: a falta de um SNE; os “limites do pacto federativo em um Estado com égide patrimonial”; as “dificuldades de regulamentação do regime de colaboração”; e a “centralidade conferida às políticas governamentais em detrimento das políticas de Estado” (DOURADO, 2009, p. 369-370).

No entanto, essa é uma questão complexa e ainda inconclusa, tendo em vista que “o SNE não está instituído, ainda que tenhamos diretrizes e bases da educação nacional e a organização de sistemas de ensino, entre outros” (DOURADO, 2013, p. 776).

Em termos históricos, a proposta para a criação do SNE e a defesa da sua centralidade no planejamento de longo prazo não são recentes. Pode-se atribuir ao *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932, uma primeira iniciativa rumo à origem da ideia de plano e visão sistêmica de educação (CURY, 2010; SAVIANI, 2010).

A organização de um SNE só faz sentido quando associada à universalização do direito à educação, requerendo o encadeamento de funções entre instituições escolares, órgãos/instâncias de controle social e de gestão pública, financiamento público e aprovação de ordenamentos legais (DOURADO, 2013; CURY, 2010). A esse respeito, a confluência de teóricos, apresentada por Abicalil (2012 citada por DOURADO, 2013, p. 776-777), identificando os elementos constitutivos de um SNE, merece ser apresentada:

Igualmente, é imperativo resguardar o conceito de SNE com as características intrínsecas ao seu caráter ontológico, essencialmente público e unitário, considerada a variedade de seus elementos e a sua unidade coerente e operante (SAVIANI, 2011) [...]. Além disso, ainda que concordemos que o objeto central da disputa para a implantação do SNE esteja menos na formação de organização e mais na concepção de educação (GRACINDO, 2010), [...] impõe-se a atenção em relação ao vigor do movimento social e ao rigor da lei na formulação da política [...]. Ganham destaque, por outro lado, as formulações de avanço na composição de instâncias interfederativas de decisão, formulação e decisão operacional (ABRUCIO, 2010) – mais visível como pleito e inovação no nível da educação básica (MARTINS, 2011) – e de controle, acompanhamento e participação democrática. No entanto, além das medidas de coordenação federativa, necessário se faz avançar na normatização das responsabilidades compartilhadas entre os entes federados (ARAUJO, 2010), assim como na retomada de iniciativas de políticas nacionais que resguardem o protagonismo da ação pública (BALDIJÃO; TEIXEIRA, 2011) e as novas e ampliadas dimensões, para enfeixar – em perspectiva – os ordenadores do financiamento e da democratização da gestão da educação no PNE (DOURADO; AMARAL, 2011).

Essa análise explicita responsabilidades, aponta finalidades para a perspectiva educacional e concebe a necessidade de estabelecer instâncias de controle, acompanhamento e participação democrática e de pressão dos movimentos sociais sobre as esferas políticas do Estado. O arranjo teórico articulado por Abicalil, como demonstrado por Dourado (2013), aponta caminhos e perspectivas a esse respeito, porém as interferências para a sua materialidade são indicativos de que alguma coisa interrompeu a concretização de grande parte dessas perspectivas.

A hipótese lançada considera que as dificuldades para a constituição do SNE e do próprio FNE, como instância orgânica, associam-se a duas questões estruturais. A primeira diz respeito aos problemas para institucionalizar a democracia depois da eleição do primeiro governo do regime democrático, a partir de parâmetros desconexos com a nossa tradição. A segunda está vinculada à manutenção de problemas históricos, como o patrimonialismo e o clientelismo, enraizados na cultura política do País, bem como à construção de uma nova governabilidade estabelecida pelos novos governos à luz dos contextos locais e internacionais. Intui-se que as temáticas apresentadas atuam dialeticamente e exercem profunda relação com o quadro social atual, em que a percepção da democracia encontra-se em conflito.

Apresentadas essas considerações, a perspectiva do alargamento democrático brasileiro parece ter mais fundamento, de um lado, quando consideramos os fatores históricos de longo prazo e, de outro, quando consideramos o grau de profundidade da crise socioeconômica que os governos democráticos, instalados após a ditadura, herdaram (O'DONNELL, 1991).

O desenvolvimento dessa conjectura está colocado na perspectiva de apontar que a opção democrática brasileira, apoiada nas ideias de Robert Dahl sobre poliarquia, defendida no período da transição, filiou a nossa democracia às condições do elitismo democrático delegativo. No entanto, as pressões advindas dos movimentos sociais, no contexto das décadas de 1970 e 1980, que exerceram forte influência na redemocratização do País, defendiam maior vinculação com as propostas fornecidas pela teoria crítica. Ou seja, o processo deliberativo estaria vinculado à condição argumentativa, na qual a combinação entre as formas de representação e participação na vida política abarcaria as novas expressões sociais que lutaram contra o autoritarismo. Porém, conforme já apontado, o remodelamento estatal aplicado na década de 1990 consolidou uma engenharia política marcada pela governabilidade de coalização e de quadros técnicos.

Pode-se ilustrar essa percepção a partir da análise do processo de formulação da temática educacional na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), em que as propostas apresentadas pelos movimentos de educação, as quais refletiam alguns dos anseios dos debates da Conferência Brasileira de Educação (CBE), previam:

[...] a constituição de um Sistema Nacional de Educação; a participação da sociedade civil na administração desse Sistema por meio dos órgãos colegiados Conselho Nacional de Educação (deliberativo) e do Fórum Nacional de Educação (consultivo); o controle do destino de verbas públicas. (OLIVEIRA, 1997, p. 818).

Remetendo-se às proposições de O'Donnell (1991), no caso da institucionalização da democracia, a ideia de constituir o SNE e as instâncias deliberativas e consultivas, no intuito de regular o sistema, vai ao encontro das aspirações da época, por parte dos movimentos progressistas, na perspectiva de consolidar as formas de representação e participação na vida pública. Não obstante as questões apresentadas, os processos e caminhos estabelecidos na sequência engajaram as soluções de descontinuidade das políticas públicas educacionais de Estado e a valorização das políticas de governo, a partir do viés do mercado.

O contexto para a implementação do FNE está em íntima associação com o SNE. Apesar disso, “a proposta de Sistema Nacional não vingou, nem na Constituição Federal de 1988 nem na LDB de 1996” (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 21). Assim, os avanços parciais das funções do Conselho Nacional de Educação e a completa supressão do FNE refletem, nesse sentido, o que O'Donnell (1991) considerou como limitador da institucionalidade do regime democrático, podendo estar na raiz de alguns dos problemas educacionais da atualidade, bem como nas opções gerencialistas estatais fortalecidas a partir de 1995.

A opção estatal inaugurada nos governos do Presidente Fernando Henrique Cardoso, cuja matriz esteve associada ao “neoliberalismo à brasileira”, orientou suas ações na obtenção de amplos acordos no Legislativo, a partir dos líderes partidários, assegurando a governabilidade de coalizão e a execução das políticas sociais enquadradas como não exclusivas pelas ONGs. Apesar das inúmeras incursões e tensões produzidas pelos movimentos sociais progressistas, esse período consolidou uma democracia delegativa elitista, marcada pelo viés gerencialista e tecnicista.

Apesar da Constituição Federal determinar que a “educação, como direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, Art. 205), os caminhos para estabelecer a

participação da sociedade estiveram no centro de inúmeras disputas, tanto no governo quanto nos movimentos sociais.

Vale apontar que os esforços do governo em priorizar o mercado e transferir as suas competências, no que tange aos direitos sociais para o próprio mercado, produziram o fenômeno da privatização do público e a publicização do privado, estabelecendo o crescimento das soluções de caráter empresarial para as soluções educacionais, a partir de ações que confundem os papéis das esferas públicas e privadas (AMORIM, 2007).

Dessa forma, a educação teve seu crescimento associado à lógica empresarial e à avaliação educacional, podendo servir como referência à criação de um conjunto de instrumentos de avaliação, a saber: o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), em 1990; o Exame Nacional de Cursos (ENC), mais conhecido como “Provão”, em 1995; e a criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), em 1998, consolidando a busca pela eficiência e melhoria da qualidade associada à dimensão técnica e desvinculada de outras, como a da gestão democrática. Observa-se, assim, o avanço da ampliação das opções técnicas gerenciais para a educação, como se esta ocorresse em abstrato, sem considerar que “o processo educativo é mediado pelo contexto sociocultural” (DOURADO, 2007, p. 921).

O contexto apresentado buscou explicitar a nova complexidade da esfera pública e seus “tensionamentos”, apontando as principais linhas demarcadas entre Estado, democracia e educação, bem como os desafios para a institucionalização do SNE e FNE.

O modelo de Estado inaugurado a partir da década de 1990 procurou dar sentido aos direitos inscritos em nossa Constituição, através de uma leitura guiada pelo fortalecimento do mercado como epicentro do desenvolvimento nacional. Assim, os direitos sociais foram inscritos na categoria de políticas não exclusivas e suscetíveis à influência gerencialista, após a introdução do PDRAE em 1995. Dessa forma, buscou-se problematizar os impactos dessas mudanças para a educação.

A dimensão governamental vitoriosa ao longo da década de 1990 configurou a relação entre Estado e cidadão por meio da democracia elitista delegativa, na qual a sociedade passou a ser disposta como legitimadora das decisões técnico-burocráticas apenas nos períodos eleitorais. No entanto, o Poder Executivo, por meio da governabilidade de coalizão, estabeleceu, como um dos aspectos da nossa vida democrática, a prevalência na relação com os líderes partidários, através das negociações das pautas do governo, contribuindo para redimensionar a atuação do Poder Legislativo. Dessa forma, a tensão para o estabelecimento da esfera pública – em que se compreende a relativa autonomia do Legislativo e da própria sociedade civil, com capacidade de apresentar os argumentos para a decisão – foi ultrapassada

pelo fortalecimento do Executivo como impulsionador da política e do desenvolvimento nacional.

A esse respeito, a forma democrática organizada no Brasil, além de representar um misto entre as variadas correntes teóricas do elitismo, contraditoriamente, não superou o estágio das polêmicas presentes na década de 1970 entre essas correntes e as originadas pela teoria crítica, indicando maior relação com o primeiro modelo. Isso não implica afirmar que assumimos as trajetórias em questão de forma mecânica e com as mesmas particularidades. Compreendemos que o nosso modelo Estatal respondeu a uma realidade histórica própria, articulando bases da nossa formação sócio-histórica, com os impactos teóricos generalizados pela globalização.

Assim, perscrutar os caminhos da redemocratização brasileira através da análise sobre Estado, democracia e educação implica fomentar o debate e propor a ele novos olhares. A partir do arcabouço teórico realizado, com ênfase nas ações governamentais a partir da década de 1990, bem como da associação do objeto desta pesquisa com os processos protagonizados pelos movimentos da sociedade civil progressista, para a conformação de uma esfera pública consultiva para incidir nas políticas públicas educacionais, no caso, o FNE, procurou-se demonstrar as diferenças conceituais dos grupos que atuam no interior do Estado e como as opções adotadas no período da redemocratização refletiram o contexto das tensões do período. Dessa forma, serão apresentados, na sequência, o inventário (político-jurídico) do FNDEP e o papel dos intelectuais e das Conferências e Congressos Nacionais de Educação na dinâmica de proposição do FNE.

Além dessa perspectiva, será abordado o processo constitutivo do FNE, de 2010, e seus processos constituintes, reconhecendo, *a priori*, que a construção da institucionalidade é um processo permanente e não se encerra na criação do FNE.

### **3 O FNE E OS PROCESSOS PROTAGONIZADOS PELOS MOVIMENTOS SOCIOPOLÍTICOS**

As reflexões desenvolvidas até agora procuraram relacionar a concepção de Estado, originada na década de 1990, e suas limitações, bem como mostraram as contribuições das teorias democráticas modernas para o período da redemocratização do País. Nesse sentido, buscou-se compreender a conjuntura política do período, a fim de apresentar uma interpretação que auxilie no entendimento acerca das interdições da participação de setores representativos da sociedade civil e política, a partir daquele contexto.

A perspectiva nesta parte da pesquisa é apresentar a criação do FNE de forma associada à longa tradição de experiências desenvolvidas no País, as quais, por meio da realização de conferências e congressos e das entidades e instituições, buscavam influenciar a construção do pensamento educacional brasileiro.

Emerge deste estudo a compreensão de que o Brasil possui um histórico de construção e desconstrução de políticas públicas no campo educacional, fato que vem dificultando a efetivação de uma visão sistêmica associada à educação. Por sua vez, a atuação de diversos movimentos de abrangência nacional, ao longo do tempo, procurava estabelecer formas para superar essa deficiência.

No intuito de perseguir tais considerações, será apresentado aqui um histórico das iniciativas que objetivavam a construção de uma visão sistêmica de educação e de participação, bem como o estabelecimento de instâncias cuja convergência sinalizava para a referida construção. Serão apresentados, ainda, alguns processos que destoaram dessa perspectiva, os quais estavam presentes, especialmente, nos períodos autoritários. Cabe realçar que, ao longo dessa seção, as entrevistas e suas categorias receberam um maior tratamento.

Sendo assim, na primeira seção desta pesquisa, foram analisadas as conferências e os congressos realizados pela sociedade civil e/ou pelo governo, cuja finalidade se fazia associar ao tratamento das questões educacionais em âmbito nacional e/ou local, do final do Império brasileiro até a Conae de 2014. A expectativa foi demonstrar a relevância desses espaços/eventos como laboratórios de políticas para a educação brasileira, bem como os desafios para a efetivação e permanência desses encontros/eventos, indicando que a prevalência das políticas governamentais, frente às de Estado, tem como uma de suas naturezas as constantes interrupções da vida política do País. Já na segunda seção, foram abordadas as proposições de intelectuais e do FNDEP para instituir o FNE, no período de tramitação da

LDBEN (1988-1996) e do PNE (1998-2001), além do contexto associado à instituição do FNE, em 2010, e dos caminhos para a sua efetivação.

Para esta seção, serão tomadas, como apoio, dentre outras, as seguintes legislações: as Constituições Federais de 1934, 1937, 1946 e 1988 e as Leis nº 378/1937, 4.024/1961, 9.394/1996, 10.172/2001 e 13.005/2014; o Decreto nº 54.999/1964 e as Portarias Normativas nº 10/2008, 17/2008, 828/2009, 1.407/2010, 502/2012 e 1.033/2014, bem como estudos científicos relacionados a esses períodos.

### **3.1 Conferências e Congressos Nacionais de Educação: histórias de (des)continuidades**

Analisar a influência das Conferências e dos Congressos Nacionais de Educação dedicados a organizar o planejamento da educação nacional trouxe à tona uma longa tradição de processos de disputas associadas a modelos e concepções educacionais. Nesse sentido, os governos brasileiros e algumas entidades e/ou movimentos da sociedade civil produziram inúmeras iniciativas no intuito de incidir nessas questões. Sob essa perspectiva, a presente seção está segmentada em sete unidades, as quais abarcam, respectivamente: (1) o Congresso de Instrução e a Exposição Pedagógica de 1883, (2) os Congressos de Instrução na Primeira República, (3) as primeiras Conaes da Associação Brasileira de Educação (ABE), (4) a era Vargas e as primeiras iniciativas legislativas para uma visão sistêmica da educação, (5) a conformação da Lei nº 4.024/1961, primeira LDBEN, e do PNE, (6) as Conaes da ditadura civil-militar e o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes), no contexto do Golpe de 1964, e, por fim, (7) as conferências brasileiras de educação e congressos nacionais de educação, no contexto da redemocratização.

### 3.1.1 O Congresso de Instrução e a Exposição Pedagógica de 1883

Lourenço Filho<sup>41</sup> – um dos primeiros intelectuais brasileiros do século XX nas temáticas da educação e das políticas públicas a apresentar preocupação com a recomposição histórica das circunstâncias do período imperial no que tange à uniformização da educação no País – indica que uma das importantes iniciativas articuladas a essa perspectiva data do dia 19 de dezembro de 1882, a partir da convocação do Ministro do Império e Senador Pedro Leão Veloso<sup>42</sup> (LOURENÇO FILHO, 1946), cuja proposição tinha por objetivo a realização de um Congresso de Instrução para “tratar de questões de ensino primário, secundário, profissional e superior, na Corte e nas províncias” (LOURENÇO FILHO, 1946, p. 6), com vistas a superar a falta de “uniformidade na legislação das diferentes províncias em relação ao ensino público” (LOURENÇO FILHO, 1946, p. 6) e construir uma visão nacional para a educação, com responsabilidades do poder central. Dentre os temas previstos para o Congresso, estava o “problema de coordenação administrativa nos serviços de educação” (LOURENÇO FILHO, 1946, p. 8). Além desse Congresso, também seria realizada uma Exposição Pedagógica (LOURENÇO FILHO, 1946). Assim, foram organizadas, “como base de discussão”, “as conclusões de pareceres previamente impressos e distribuídos pelos congressistas [e] [...] a exposição dos fatos atestados pelas estatísticas e relatórios” (LOURENÇO FILHO, 1946, p. 7).

O contexto para a realização desse Congresso estava em consonância com os movimentos internacionais da época, a partir da realização de Congressos Pedagógicos e Exposições, apresentando a crença na educação escolar como fator de modernização das nações (SCHELBAUE, 2016).

No entanto, essa iniciativa enfrentou algumas barreiras para se efetivar no Brasil. De acordo com Hilsdorf (1999 citado por SCHELBAUE, 2016), a realização do Congresso sofreu críticas pelos liberais e republicanos por se tratar de uma experiência vinculada à Monarquia. Outro problema associou-se à negativa do Senado imperial em prover os recursos necessários para a realização do Congresso e da Exposição (LOURENÇO FILHO, 1946),

---

<sup>41</sup> Manoel Bergström Lourenço Filho (1897-1970) foi professor, bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, escritor, diretor de educação do Ceará, reformador do ensino normal e técnico de São Paulo, criador do Serviço de Psicologia Aplicada de São Paulo e signatário do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 1997).

<sup>42</sup> Pedro Leão Veloso (1828-1902) foi jornalista, professor, advogado e magistrado na Bahia. Atuou como deputado provincial, conselheiro de estado, senador, ministro e presidente das províncias do Espírito Santo, Alagoas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Piauí, Pará e Ceará e como ministro dos Negócios do Império, no gabinete de 1882 (BRASIL, 2017).

levando ao adiamento desses eventos. No entanto, a comissão organizadora da Exposição, preocupada com:

[...] o desagradável reflexo do domínio das relações internacionais, pois vários países já haviam mandado ao Brasil as suas respectivas contribuições, entre as quais a Bélgica, solicitou do Governo licença para realizá-la, ‘como simples cidadãos, por meio de donativos particulares que tratariam de conseguir’.  
(LOURENÇO FILHO, 1946, p. 7).

Os recursos para a realização da Exposição Pedagógica foram obtidos a partir de doações pessoais do Imperador D. Pedro II<sup>43</sup>, dos membros da sua família, como o Conde e a Condessa D’Eu<sup>44</sup>, e dos Conselheiros Francisco Antunes Maciel<sup>45</sup> e Dr. Amaro Cavalcanti<sup>46</sup>, sendo realizada no dia 2 de dezembro de 1883 (LOURENÇO FILHO, 1946).

Em relação ao “malogrado Congresso de Instrução” (LOURENÇO FILHO, 1946, p. 5), este não foi realizado até o final do Império. Apesar disso, os pareceres preparados para o encontro foram publicados em 1884, pela Typographia Nacional, com a estrutura das atas e dos pareceres (SCHELBAUER, 2016). A partir dessa publicação, é possível indicar o pensamento circulante sobre a construção de uma visão de nacionalização da educação, fato que nos possibilita intuir que a temática do encontro possa ter recebido a influência de uma organização recém-criada e de abrangência nacional, qual seja, a Sociedade da Liga do Ensino no Brasil, criada em 22 de outubro de 1883, fundada e presidida por Rui Barbosa<sup>47</sup> e composta por Hilário Gouveia<sup>48</sup> (vice-presidente), Balduino Coelho<sup>49</sup> (primeiro-secretário), José Pedro da

---

<sup>43</sup> Dom Pedro II (1825-1891) foi o segundo e último Imperador do Brasil (CASA IMPERIAL DO BRASIL, 2017).

<sup>44</sup> O Conde e a Condessa D’Eu referem-se, respectivamente, ao Príncipe Gastão de Orleans (1842-1922) e à Princesa Isabel (1846-1921), membros da família imperial (CASA IMPERIAL DO BRASIL, 2017; 2017a).

<sup>45</sup> Francisco Antunes Maciel (1836-1917) foi advogado, jornalista e político, membro do Partido Liberal, atuou como deputado geral pelo Rio Grande do Sul e Ministro do Interior, participou da Revolução Federalista de 1893 (LOPES; NOLL, 2017).

<sup>46</sup> Amaro Cavalcanti Soares de Brito (1849-1922) foi professor, jurista e político, natural do Rio Grande do Norte, diretor de instrução da sua província e Ministro do Império. Na República, foi Vice-governador do Rio Grande do Norte, Ministro da Justiça, Consultor do Ministério das Relações Exteriores, Ministro do STF, Prefeito do DF, membro da Corte Permanente de Arbitragem em Haia e Ministro da Fazenda (BRASIL, 2017a).

<sup>47</sup> Rui Barbosa de Oliveira (1849-1923) foi advogado, jornalista, jurista, político, diplomata, ensaísta e orador. Foi membro fundador da ABL, deputado, durante o Império, e Ministro da Fazenda e da Justiça, na República. Em 1881, apresentou as propostas da Reforma Geral da Instrução Pública e representou o País na Conferência de Haia (BRASIL, 2017b).

<sup>48</sup> Hilário Soares de Gouveia (1843-1923) foi médico, professor e diretor da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro (1910-1911). Em 1910, apresentou, na Academia Nacional de Medicina, um plano de estudos que poderia fundamentar a elaboração da Lei Orgânica do Ensino Superior (FIOCRUZ, 2017).

<sup>49</sup> Balduino José Coelho foi jornalista, diretor interino da 2ª Diretoria do Império, Secretário da Província de Alagoas (ALAGOAS, 1886; BRASIL, 2017w; SODRÉ, 1999).

Silva Maia<sup>50</sup> (segundo-secretário), Joaquim A. Fernandes Pinheiro<sup>51</sup> (tesoureiro), e com 50 sócios fundadores. As questões levantadas por esse grupo estavam afinadas com as teses que orientariam o Congresso de Instrução Pública (BASTOS, 2006; 2007).

As análises de Bastos (2007) sobre as matérias jornalísticas publicadas em diversos periódicos daquele período abarcam a edição do dia 23 de outubro de 1883, da *Gazeta de Notícias*, a qual apresenta argumentos que fazem pensar que a Sociedade da Liga do Ensino se tratava de um movimento com pretensões de interferir nos rumos da educação nacional. Segundo a autora, muitas publicações realizaram críticas e pressões às tentativas acanhadas do Estado frente aos problemas do ensino e apresentaram a relevância desse grupo relacionada à necessidade de instituir um centro, modesto, mas essencialmente ativo, de movimento e de força para superar os abusos que obstruíam o caminho do progresso. Ora, seria a experiência da Sociedade da Liga do Ensino, a partir de uma comparação incipiente e hipotética, uma primeira tentativa de fórum para interferir na política educacional?

A liderança de Rui Barbosa na organização da Sociedade da Liga do Ensino tinha o objetivo de levar à frente a “causa da instrução pública e de procurar a implementação de alguns itens do projeto” (BASTOS, 2007, p. 227-228) da reforma do Ensino Secundário e Superior e do Ensino Primário e de várias Instituições Complementares da Instrução Pública, apresentados quando ele ainda era parlamentar, em 1882 e 1883. As reformas foram, de forma flagrante, enterradas pela Câmara dos Deputados (MACHADO, 2010; BASTOS, 2007).

A escolha da organização da Liga do Ensino parece ter ocorrido por inspiração oriunda das leituras “que Rui Barbosa fez da obra de Jean Moussac – *La Ligue de l’enseignement. Histoire, doctrines, oeuvres, résultat et projets*, que compunha sua biblioteca, na qual fez inúmeras observações nas margens” (BASTOS, 2007, p. 227).

O processo de disseminação das Ligas do Ensino teve início na Bélgica (1854), seguindo para a França (1866), com objetivo de defender prioritariamente o ensino laico nas escolas públicas bem como o ensino primário, obrigatório e gratuito. No caso da Inglaterra, a Liga do Ensino Livre surgiu em 1881 e buscava aprovar a instrução pública gratuita a partir da participação de muitos membros do parlamento (GAZETA DE NOTÍCIAS, 1881; BASTOS, 2007).

---

<sup>50</sup> José Pedro da Silva Maia ([18--]-1884) foi professor, advogado, bacharel em Letras e amanuense. Membro fundador da Sociedade Litteraria Amor ao Estudo, Instituto de Bachareis em Letras (1863-[187-]) (BRASIL. MINISTÉRIO DO IMPÉRIO, 2017u; 2017v; ALMANAK ADMINISTRATIVO, MERCANTIL E INDUSTRIAL DO RIO DE JANEIRO (RJ), 2017a, 2017b, 2017c).

<sup>51</sup> Sobre Joaquim A. Fernandes Pinheiro, as informações não foram identificadas.

O objetivo da Liga no Brasil era “estudar as questões da Instrução pública, fazer conferências, publicar uma revista em que se” estudasse e debatesse “o assumpto”. E logo “que as circunstâncias sociaes o” permitissem, seria “fundada uma escola leiga” (GAZETA DE NOTICIAS, 1883). Nesse sentido, a Liga no Brasil destinava-se “ao estudo dos diversos ramos do ensino público, para promover a adopção de methodos scientificos e o melhoramento das condições do professorado” (GAZETA DE NOTICIAS, 1883a).

Com vistas a expandir as ideias pelas províncias do Império, o Artigo 5º do Estatuto da Liga do Ensino estabelecia: “[...] as informações sobre as coisas da instrução e diligenciarem nas localidades respectivas os mesmos cometimentos a que nos abalançamos”<sup>52</sup> (ESTATUTO DA LIGA, 1883 *apud* BASTOS, 2007, p. 231). Tais informações seriam tomadas por delegados da própria entidade, os quais:

[...] teriam a tarefa de preparar relatórios sobre o estágio da educação em suas respectivas províncias e fornecer à Liga o máximo possível de dados estatísticos, de vez que o Governo praticamente não dispunha de fontes e as poucas existentes não eram dignas de confiança. (BASTOS, 2007, p. 231).

Essa perspectiva parece remeter à ideia de acompanhamento e monitoramento da situação do ensino de cada província a partir da elaboração de dados mais confiáveis, a fim de constituir planos locais para o estabelecimento da instrução pública nos moldes defendidos pela Liga, a qual adotava duas frentes para difundir e organizar suas propostas: a realização de conferências e a publicação de uma revista mensal sobre o ensino.

No caso das conferências, a Liga realizou nove conferências pedagógicas dos professores primários do Município da Corte até o ano de 1886 (BASTOS, 2007). A proposta desses encontros remetia muito mais ao fortalecimento do caráter pedagógico do que à função de estabelecer formulações para o funcionamento da Instrução Pública. Vale registrar que a oitava conferência contou com limitação no número de participantes, “estando presentes 31 no dia de maior presença” (BANDEIRA FILHO, 1884, p. 28 *apud* BASTOS, 2007, p. 240). Os motivos para tal atitude associavam-se à alegação de que:

Os professores parecem não ter compreendido ainda com clareza o caráter e o fim das conferências. [...] Os atos das autoridades eram sujeitos à crítica e a julgamento, como se tratasse de um tribunal encarregado de tomar contas à administração. Por outro lado, havia queixas de que não se tinha ligado aos

---

<sup>52</sup> Isto é: as províncias deveriam adotar as informações sobre os processos educacionais e utilizar, em suas localidades respectivas, os mesmos procedimentos que a Liga do Brasil adotou para o levantamento dos dados educacionais.

trabalhos das anteriores conferências o valor que eles mereciam; nem eram publicados, nem se tomavam providências no sentido indicado pelos professores. (BANDEIRA FILHO, 1884, p. 28 *apud* BASTOS, 2007, p. 240).

Para além dessa questão, as críticas realizadas por Balduino Coelho na sétima conferência, “relativas ao fato de a classe do magistério ter abandonado o *majestoso* projeto de instrução popular” (BASTOS, 2007, p. 241, Grifo da autora), parecem indicar os motivos para as ausências dos professores, nesse evento. Todavia, os assuntos levantados frente às autoridades públicas, por parte dos professores, no que tange às condições de trabalho, parecem não ter recebido entusiasmo por parte de alguns membros da Liga. No entanto, é válido recuperar que uma das finalidades da Liga era “o melhoramento das condições do professorado” (BASTOS, 2007, p. 228).

A segunda frente de difusão e organização instrucional estava na veiculação das revistas sobre o ensino: “O primeiro número da *Revista Liga do Ensino* é de 31 de janeiro de 1884 [...], o número 2 apareceu em 29 de fevereiro; o de número 3, em 31 de março e o último, de número quatro, a 30 de abril de 1884, mas distribuído em junho/julho de 1884” (BASTOS, 2007, p. 232-233). Os assuntos abordados nesses periódicos abarcavam várias temáticas vinculadas à Instrução Pública, transitando por questões do ensino primário ao superior, até das leis do ensino e do ensino secundário para o sexo feminino (BASTOS, 2007).

A estratégia de associar as conferências à publicação da Revista representava um esforço para colocar as questões da Instrução Pública na ordem do dia. Parece que essas duas frentes instrucionais fomentariam o debate junto à comunidade educacional, bem como em toda sociedade.

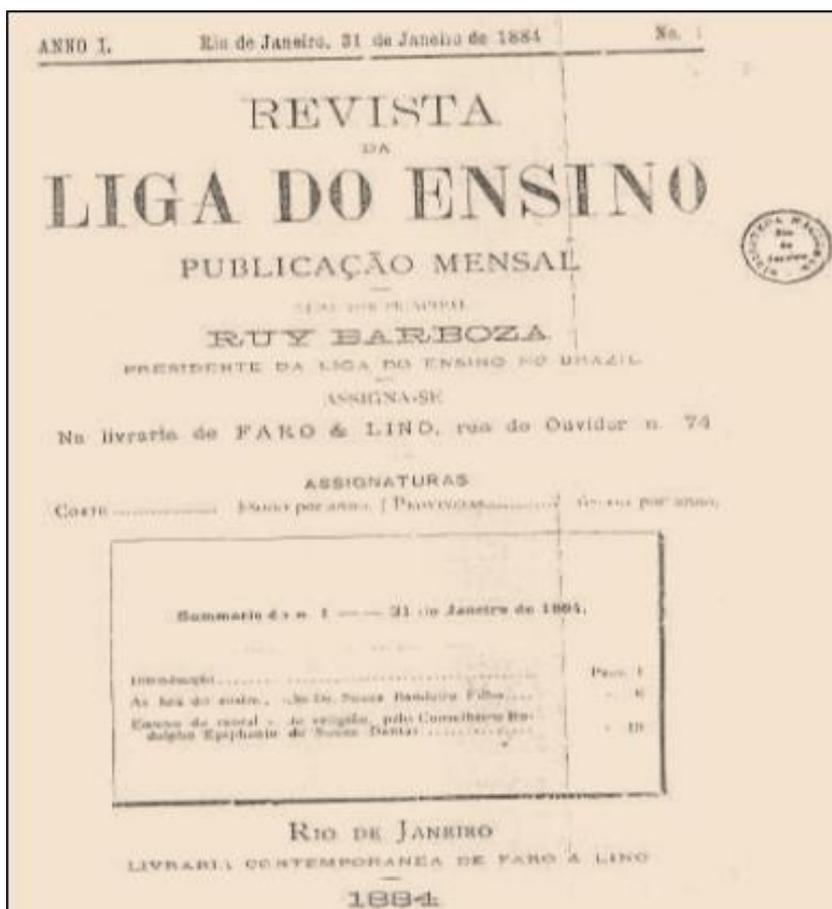


FIGURA 1 – *Revista da Liga do Ensino*

Fonte: Capa da primeira *Revista da Liga do Ensino*, nº 1, de janeiro de 1884, p. 1-30 (BASTOS, 2007).

Apesar da importância das polêmicas e proposições suscitadas, a Liga do Ensino e suas publicações tiveram existência curta, limitando-se ao ano de 1884, sendo que os motivos que as levaram à extinção não são claros (BASTOS, 2007). Partindo da constatação de que foram consideráveis e perceptíveis os esforços da Liga do Ensino para promover medidas para a ampliação da Instrução Pública, convém destacar que os princípios evocados para sua organização – defesa da gratuidade e da laicidade na Instrução Pública – são aclamados ainda nos dias atuais.

### 3.1.2 *Os Congressos de Instrução na Primeira República*

Após a Proclamação da República, em 1889, os problemas para uniformizar a educação continuavam sem direcionamento. Em linhas gerais, apesar de alguns discursos da

época estarem voltados para tal objetivo, as iniciativas desencadeadas por parte dos legisladores e do Governo Federal contribuíram para agravar, ainda mais, esse quadro. Um dos problemas pode ser atribuído à Constituição da República de 1891, pois, apesar de ela apresentar o “maior número de dispositivos sobre educação que o texto de 1824, [...] ainda não chega[va] a ser pródiga” (VIEIRA, 2007, 295), tendo em vista que fortaleceu “a descentralização política e administrativa do ensino” (LOURENÇO FILHO, 1946, p. 8), concedendo maior autonomia aos entes federados nessa temática, sem estabelecer processos de sinergia entre os entes subnacionais e a União, com vistas à uniformização do ensino. Outro problema associava-se à Reforma Rivadávia Corrêa<sup>53</sup>, de 1911, a qual contribuiu para promover a desoficialização dos ensinos secundário e superior, a partir da interpretação do Artigo 72 da Constituição de 1891, a qual retirou do Estado a titularidade do monopólio da validação dos diplomas (CURY, 2009). Nesse sentido, o “novo regime não assumiu a instrução pública como uma questão de responsabilidade do governo central” (SAVIANI, 2004, p. 22).

Com vistas a superar esse cenário, algumas iniciativas foram propostas. Dentre elas, a Lei nº 1.617/1906, de autoria do Legislativo, que definia:

Aos Estados que dispenderem anualmente com a verba – Vencimentos a professores incumbidos de ministrar instrução publica primaria [*sic*], leiga e gratuita, pelo menos 10% da sua receita, poderá a União conceder a subvenção annual correspondente a 25% daquela dotação orçamentaria. (BRASIL, 1906, Art. 7º).

Nesse caso, a União assumia a responsabilidade de auxiliar os Estados quando estes dispendessem verbas destinadas à educação pública primária. Essa medida buscava alternativas ao modelo de federalismo centrífugo, adotado pela Carta Magna de 1891, e produziu efeitos desvinculantes de uma visão sistêmica ao fortalecer “a autonomia das antigas províncias” (VIEIRA, 2007, p. 295).

É nesse contexto que os congressos de instrução, realizados no período de 1906 a 1922, estão inseridos, e suas proposições podem ser compreendidas como “um marco na discussão a respeito da responsabilidade do Governo Federal em relação ao ensino primário público, tendo em vista a descentralização da organização deste nível de ensino desde os tempos imperiais” (SILVA, 2016a, p. 2).

---

<sup>53</sup> Rivadávia da Cunha Correia (1866-1920) foi político brasileiro, atuou como Deputado Federal do Rio de Grande Sula de 1894-1902 e 1904-1910, sendo Ministro da Justiça e Negócios Interiores de 1910-1913, Ministro da fazenda de 1913-1914, Prefeito do Distrito Federal de 1914-1916 e Senador pelo Rio Grande do Sul de 1916-1920 (LOPES, 2017).

A título de referência, o Congresso de Instrução de 1906 (CORREIO DA MANHÃ, 1906; 1906a) teve como objetivo autorizar “o Governo federal a promover o ensino prático industrial, comercial e agrícola, nos estados e na capital da República” (SOARES, 1981, p. 69). Porém, nem todos os congressos foram de iniciativa do governo central. O Primeiro Congresso Brasileiro de Instrução Secundária, de 1911, apesar da aprovação do Ministro do Interior, Rivadávia Corrêa, e de outros agentes públicos de São Paulo, pode ser inserido nessa referência, tendo em vista que sua realização ocorreu por iniciativa de professores daquele estado (VEIGA, 2011), embora as propostas do encontro tivessem sido encaminhadas ao Congresso Nacional (SILVA, 2016a). A partir da realização do Primeiro Congresso Brasileiro de Instrução Secundária, outras edições foram desencadeadas por parte do governo, as quais estão dispostas, de forma resumida, no Quadro 2.

QUADRO 2 – Congressos de Instrução e a Conferência Interestadual

CONGRESSO	DATA	LOCAL	TEMA
Congresso de Instrução	De 11 de agosto a 2 de outubro de 1906	Rio de Janeiro	As bases do Ensino prático industrial, comercial e agrícola
Primeiro Congresso Brasileiro de Instrução Secundária	De 15 a 24 de fevereiro de 1911	São Paulo	Ensino secundário e os rumos da educação brasileira
Segundo Congresso Brasileiro de Instrução Primária e Secundária	De 28 de setembro a 4 de outubro de 1912	Belo Horizonte	Analfabetismo e ensino primário
Terceiro Congresso Brasileiro de Instrução Primária e Secundária	2 de julho de 1913	Salvador	A defesa da unificação federal dos cursos normais sob o padrão da Escola Normal de São Paulo
Quarto Congresso Brasileiro de Instrução <sup>(1)</sup>	1914	Rio de Janeiro	-
Conferência Interestadual de Ensino Primário	De 12 de outubro a 16 de novembro de 1921	Rio de Janeiro	Ensino Primário
Congresso de Instrução Secundária e Superior	De 13 e 14 de outubro de 1922	Rio de Janeiro	Instrução Secundária e Superior

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Valença (2008), Veiga (2011), Silva (2016a), Correio da Manhã (1906; 1906a).

<sup>(1)</sup> Devido à Primeira Guerra Mundial, o congresso foi realizado apenas em 1922, em comemoração ao centenário da independência do Brasil.

Os congressos e a conferência contribuíram para reforçar o ideário do iluminismo republicano (SAVIANI, 2004), constituindo-se nas primeiras iniciativas voltadas para a

organização da educação nacional e reafirmando o problema associado à necessidade de avançarem as responsabilidades da União para com a educação no País.

Nesse sentido, a ideia de estabelecer, na União, as responsabilidades para uma primeira arquitetura da organização da educação nacional acabou por se constituir objetivo a ser alcançado por esses Congressos e essa Conferência. Dessa forma, as propostas desses encontros estiveram amparadas nas demandas manifestadas pelas esferas subnacionais, no intuito de superar os problemas da fragmentação do ensino no País, bem como de buscar uma maior aproximação ao contexto ocidental. Para o Brasil, esses encontros representaram a oportunidade de inserção no mundo moderno do pós-guerra, e uma das ações para alcançar esse objetivo pode ser percebida pela criação de diversas entidades de caráter nacional, em que o argumento adotado para a superação do atraso do País teria por base a construção e realização de profundas reformas modernizantes, dentre elas, a da educação. Todavia, antes de avançar para o período seguinte, merece algumas considerações o papel desempenhado pelas comissões organizadoras.

Analisando os trabalhos de Silva (2016a), Veiga (2011) e Soares (1981), intui-se que a composição das referidas comissões obedecia a uma certa regularidade, em que era permanente a presença de gestores da União, dos estados responsáveis pela instrução pública e de personalidades ligadas às questões educacionais. Em relação a estas últimas, a hipótese que emerge é a de que sua participação nas comissões estava estabelecida mais pelo destaque de seus nomes do que pelas instituições que representavam, uma vez que a maioria delas contava com pouco tempo de existência. Outro fator está na permanência de grande parte dessas representações na composição das comissões organizadoras desses Congressos e dessa Conferência.

A atuação dessas representações, apesar de elas não configurarem uma instância formal, como o FNE, indica que os seus objetivos estiveram pautados, em certa medida, no estabelecimento dos espaços de debate e da proposição das bases nacionais da educação, a partir da pressão do Governo Federal e do Congresso Nacional. No entanto, o ponto de análise dos integrantes dessas comissões, ou seja, o seu local de fala, parece indicar certa unidade de pensamento, afastando-se da composição<sup>54</sup> do FNE, o qual encerra seu funcionamento com posições distintas, a partir de representações institucionais diversas da sociedade civil e política.

---

<sup>54</sup> A composição do FNE envolve entidades, órgãos de Estado e movimentos não associados às mesmas representações sociais.

### 3.1.3 As primeiras Conaes da ABE

Em meio ao florescimento de diversas entidades de caráter nacional, algumas com características de disputa pela hegemonia e outras apenas no embalo da euforia moderna, surgiu uma entidade de caráter nacional, com centralidade na Educação, conforme apresentado por Burlamaqui (2013, p. 21-22):

Em março de 1924, no Hotel Glória, a partir da proposta de Heitor Lyra da Silva<sup>55</sup>, promoveu-se uma reunião com alguns membros da intelectualidade brasileira, como: Lysimaco da Costa<sup>56</sup>; Everardo Backheuser<sup>57</sup>; Edgar Sússekind de Mendonça<sup>58</sup> e Francisco Venâncio Filho<sup>59</sup> para discutir a viabilidade de uma Federação de Associações de Ensino [...]. O resultado desse encontro refletiu na fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 16 de outubro de 1924.

A partir do surgimento da Associação Brasileira de Educação (ABE), a preocupação em produzir espaços de conferências e congressos deu-se de forma articulada com a construção da organização da educação nacional, tendo em vista que a “dinâmica local das políticas educacionais que possibilitou o seu “tensionamento” com a ampliação das discussões sobre a necessidade de políticas nacionais mais sólidas” (VEIGA, 2011, p.152), circunscritas à década de 1910, recebeu novos contornos e novas dimensões na década de 1920.

No contexto das comemorações do centenário da Lei de 15 de outubro de 1827<sup>60</sup>, a ABE, com apoio do Ministério da Justiça e Negócios Interiores<sup>61</sup>, realizou a I Conferência

---

<sup>55</sup> Heitor Lyra da Silva (1879-1926) foi professor e engenheiro, natural do Rio de Janeiro (AFONSO; CHAVES, 2015).

<sup>56</sup> Lysimaco da Costa (1883-1941) foi professor, engenheiro, químico, matemático e funcionário público, natural do Paraná, realizou duras críticas à Revolução de 1930, a qual levou Getúlio Vargas ao poder (FERREIRA, 2017).

<sup>57</sup> Everardo Adolpho Backheuser (1879-1951) foi professor, engenheiro, organizador do Museu Central Pedagógico, Diretor de Instrução Pública do Distrito Federal (BACKHEUSER, 1994; SANTOS, 1989).

<sup>58</sup> Edgar Sussekind de Mendonça (1896-1958) foi professor e escritor, fundou, junto com a sua esposa, a Armanda Álvaro Alberto e a Escola Meriti e, participou da Reforma Fernando de Azevedo de Instrução Pública. Foi preso, assim como Paschoal Lemme, sob acusações políticas quando da Intentona Comunista (1935), foi solto depois de um ano e absolvido (DO NATURALISTA VISITANTE, 2010).

<sup>59</sup> Francisco Venâncio Filho (1894-1946) foi professor, engenheiro e jornalista, natural do Rio de Janeiro (CDPB, 2017).

<sup>60</sup> Lei que determinou a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império (BRASIL, 2017aa).

<sup>61</sup> Até 1930, o Brasil não contava com um ministério específico para as questões educacionais. De acordo com a biblioteca *on-line* da Presidência da República, em 19 de abril de 1890, foi criada a Secretaria de Estado dos Negócios da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, sendo que, em 30 de outubro de 1891, ocorreu a transferência das atribuições dessa Secretaria para o Ministério da Justiça e Negócios Interiores.

Nacional de Educação (I Conae) em 1927, na cidade de Curitiba (COSTA; SHENA; SCHMIDT; 1997).

O caráter dessa Conferência possibilitou o recebimento de teses com temas que iam da organização da educação nacional à construção da moral, ao higienismo, à preocupação com os colonos e, até mesmo, às questões da eugenia. A amarração principal entre essas teses dava-se a partir do estabelecimento da educação como elemento redentor e de elevação da República a patamares civilizados. Havia o claro esforço para colocar em prática a inserção do País na modernidade.

A estrutura de funcionamento da I Conae/1927 deu-se por meio de comissões: duas de Ensino Primário, uma de Ensino Secundário, três de Teses Gerais e de Educação Higienista e uma de Ensino Superior. Foi sob essa estrutura que as bases para o estudo e encaminhamento das questões educacionais foram postas no contexto dessa Conferência.

A apresentação da ABE e seu empenho em construir a primeira Conferência Nacional de Educação possibilitaram perceber que sua atuação se alinhou a uma certa prática presente até os dias atuais. Ou seja, a função desempenhada pela Associação Brasileira de Educação, a partir do diálogo com o poder público e os setores organizados da sociedade, possibilitou a realização do evento com consequentes impactos no estabelecimento de políticas educacionais de abrangência nacional. O que se aproxima da função do atual FNE.

Além da I Conae/1927, outras conferências foram realizadas ainda na década de 1920, conforme é possível constatar no Quadro 3.

QUADRO 3 – Conferências Nacionais de Educação realizadas na década de 1920

CONGRESSO	DATA	LOCAL	TEMA
I Conferência Nacional de Educação	De 15 a 23 de dezembro de 1927	Paraná	Ensino primário, a formação de professores
II Conferência Nacional de Educação	De 4 a 11 de novembro de 1928	Minas Gerais	Educação política, sanitária, agrícola, doméstica, ensino secundário
III Conferência Nacional de Educação	De 7 a 14 de setembro de 1929	São Paulo	Ensino primário, ensino secundário, ensino profissional, organização universitária

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Santos (2016) e Lourenço Filho (1946).

A confluência de diversos processos em curso na década de 1920 consubstanciou as bases para o debate educacional no País, porém o fato de a I Conae/1927 ter ocorrido sobre um mosaico modernizante contribuiu para que expressasse uma visão educacional marcada por posições elitistas. De qualquer forma, o processo desenvolvido representou um marco no pensamento educacional brasileiro.

A II Conae foi realizada na capital de Minas Gerais, Belo Horizonte, em 1928, e contou com o apoio do Governo Estadual, que, à época, realizava a reforma do Ensino Primário e Normal, bem como a criação da Universidade de Belo Horizonte (LOURENÇO FILHO, 2004). O temário dessa Conferência, apesar de “extenso demais e sem sistema” (LOURENÇO FILHO, 2004, p. 25), procurava aprofundar as discussões estabelecidas. Nesse sentido, reafirmou os trabalhos da I Conae/1927, da mesma forma que apontou, como algumas de suas deliberações: a necessidade de atender as demandas do Ensino Primário e Normal a partir das realidades locais ou regionais; aparelhar as universidades, assegurando-lhes autonomia didática e administrativa; estabelecer a organização de um congresso de professores das escolas normais; e promover o intercâmbio de professores entre os estados (LOURENÇO FILHO, 2004).

No caso da III Conae/1929, realizada em São Paulo, essa Conferência esteve envolvida por divergências apresentadas pela Sociedade da Educação, entidade filiada à ABE em agosto de 1928, a qual foi responsável pela promoção local do evento, no que tange ao seu temário, por considerá-lo genérico e não corresponder aos acertos feitos na II Conferência, cujo tema central deveria ter sido a questão do Ensino Secundário (NERY, 2017). Apesar de tais questões, o objetivo da III Conferência foi o de difundir os modelos pedagógicos da Escola Ativa (MENEZES, 2017).

Posto isso, até o final da Primeira República (1889-1930), apesar das proposições das conferências nacionais realizadas pela ABE, as políticas educacionais prevaleceram no âmbito da coexistência entre as concepções pedagógicas tradicionais, religiosas e leigas (SAVIANI, 2005, p. 7). Nesse sentido, a conformação e o ordenamento da educação incorporaram as permanentes (in)flexões as quais resultaram na sua consolidação, na última década do século XIX e nas primeiras três décadas do século XX.

### 3.1.4 *A era Vargas e as primeiras iniciativas legislativas para uma visão sistêmica da educação*

Após a “Revolução” de 1930<sup>62</sup>, a educação ganhou, pela primeira vez, uma estrutura institucional com capacidade para planejar o debate educacional. No dia 14 de novembro de 1930, por meio do Decreto n.º 19.402 (BRASIL, 1930), foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e da Saúde Pública (MESP) e, no dia 1º de dezembro do mesmo ano, o Decreto n.º 19.444 estabeleceu os serviços que ficariam a cargo desse novo órgão (BRASIL, 1930a).

No mesmo período, a realização da IV Conae, promovida pela ABE, tinha como tema “As Grandes Diretrizes da Educação Nacional”. Patrocinada pelo Governo Federal, a Conferência contou com a participação do Presidente do Governo Provisório, Getúlio Vargas<sup>63</sup>, cuja presença, embora não programada para acontecer, foi recebida por prolongada salva de palmas dos congressistas que estavam no Palácio Tiradentes, local em que o evento foi realizado (CORREIO DA MANHÃ, 1931).

---

<sup>62</sup> A nova historiografia tem polemizado o conceito da Revolução de 1930. As releituras elaboradas por Edgar DeDecca e Carlos Alberto Vesentini (1986), Itálo Tronca (1983) questionam as bases epistemológicas de Nelson Werneck Sodré (1967), Boris Faustos (1975) e Francisco Welfort (1978) ao colocarem 1930 como processo pelo alto (Via Prussiana) da revolução burguesa no Brasil, canalizando as análises para a centralidade do Estado e esvaziando o ambiente da luta de classes (CARVALHO; SANTANA, 1997). Frente a tais questões, as referências adotadas apresentarão a “revolução” entre aspas, sinalizando as polêmicas do tema e a concordância do autor com a necessidade de compreender o movimento dos grupos no interior do Estado.

<sup>63</sup> Getúlio Dorneles Vargas (1882-1954) foi militar, advogado, político brasileiro, natural de São Borja no Rio Grande Sul. Fundou o Grêmio Literário 7 de Setembro. Foi também deputado estadual, deputado federal e líder da bancada gaúcha, entre 1923 e 1926, Ministro da Fazenda de Washington Luís (1926-1927) e Presidente do Rio Grande do Sul (1927-1930). Perdeu a eleição presidencial de 1930 pela chapa Aliança Liberal e articulou a “Revolução” de 1930, responsável por conduzi-lo à Presidência da República. Exerceu a função entre 1930-1945 e 1951-1954 (DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930, 2017).



FIGURA 2 – Primeiro dia da IV Conae de 1932

Fonte: Capa do jornal *Correio da Manhã*, de 15 de dezembro de 1932 (CORREIO DA MANHÃ, 1931). Mesa de abertura da IV Conae, presidida por Getúlio Vargas. De pé, Francisco Campos realizando a fala inicial.

Da esquerda para a direita: Fernando Magalhães (Presidente da Conferência), Francisco Campos (Ministro dos Negócios da Educação e da Saúde Pública), Getúlio Vargas (Presidente provisório do Brasil), Antônio Carneiro Leão (Vice-presidente da Conferência), Miguel Couto e Pedro Ernesto (interventores do Distrito Federal).

Os desafios para a definição dos marcos da política educacional, apresentados na IV Conae, exacerbaram as visões sobre a educação de alguns setores presentes na Conferência, conforme aponta Romanelli (1999, p. 144):

O Governo havia solicitado a elaboração de diretrizes para uma política nacional de educação, a polêmica em torno do ensino leigo e da escola pública se tornou tão acirrada, que não houve clima, nem condições para atender ao pedido do Governo, com o que ficou configurada a falta de uma definição objetiva do que era e do que pretendia o movimento renovador. Foi então que os líderes desse movimento resolveram precisar seus princípios e torná-los públicos, através de um documento endereçado “Ao Povo e ao Governo”. Surge, pois, o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932.

A educação nacional encontrava nesse Manifesto uma “declaração de princípios [...] e um código em que se inscreveu, com as teorias da nova educação infletidas para um pragmatismo reformador, um programa completo de reconstrução educacional” (AZEVEDO, 2010, p. 24), e o seu lançamento “constitui um importante legado que nos é deixado pelo século XX” (SAVIANI, 2004, p. 4).

A relevância desse documento subsidiou a construção de um novo momento para a educação e, segundo Xavier (2002, p. 71 citada por SAVIANI, 2004, p. 4), representou “um ‘divisor de águas’ na história da educação brasileira [e] interferiu na periodização de nossa história educacional, estabelecendo novos marcos e fornecendo novas valorações a determinados princípios e idéias, e a certas realizações no campo educacional”.

A relevância histórica e política dos pioneiros da Educação Nova, bem como as análises do perfil de cada signatário e das propostas contidas no Manifesto, leva-nos a aproximá-los do objeto desta pesquisa e a perceber que a atuação combinada de gestores, administradores e professores exerceu forte influência nos rumos da educação, no período varguista, contribuindo para que as propostas voltadas para possíveis projetos de reconstrução educacional, apresentadas naquele documento, direcionassem-se para a organização e administração do sistema educacional, a partir de princípios da administração e da educação.

A identificação das áreas de atuação dos Pioneiros da Educação, conforme apresentado no Quadro 4, contribui para demonstrar os segmentos sociais que representavam.

QUADRO 4 – Perfil profissional dos signatários do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*

<b>NOME</b>	<b>REFERÊNCIA NO CAMPO EDUCACIONAL</b>	<b>ESTADO DE NASCIMENTO</b>
Anísio Spinola Teixeira	Professor, jurista, intelectual, escritor, e, como gestor público, dirigiu a Instrução Pública da capital da República e da Bahia	Bahia
Antônio Ferreira de Almeida Junior	Professor, fundador da USP e ABE	São Paulo
Antônio Sampaio Dória	Professor e Jurista	Alagoas
Armanda Álvaro Alberto	Professora e gestora privada da Escola Regional de Meriti	Rio de Janeiro
Attilio Vivacqua	Jornalista, professor, advogado e gestor público	Espírito Santo
Carlos Miguel Delgado de Carvalho	Professor, escritor, jornalista, geógrafo e sociólogo	Rio de Janeiro
Cecília Meireles	Poetisa conhecida, responsável pela coluna <i>Página de Educação</i> , do Diário de Notícias, do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro
Carlos Alberto Nobrega da Cunha	Político, jornalista e advogado	Rio de Janeiro
Edgar Roquette-Pinto	Diretor da Rádio Municipal do Distrito Federal	Distrito Federal
Edgar Sússekind de Mendonça	Jurista e professor	Rio de Janeiro
Fernando de Azevedo	Professor do Curso de Aperfeiçoamento do Instituto Pedagógico de São Paulo,	Rio de Janeiro

NOME	REFERÊNCIA NO CAMPO EDUCACIONAL	ESTADO DE NASCIMENTO
	redator do jornal <i>O Estado de S. Paulo</i> e gestor público do Rio de Janeiro	
Francisco Venâncio Filho	Professor	Rio de Janeiro
Hermes Lima	Político, jurista, jornalista, professor e ensaísta brasileiro	Bahia
José Getúlio da Frota Pessoa	Professor, gestor público e jornalista	Ceará
José Paranhos Fontenelle	Médico sanitarista e professor	Rio de Janeiro
Júlio Afrânio Peixoto	Professor, médico, político, escritor, gestor público e jornalista	Bahia
Júlio César Ferreira de Mesquita Filho	Empresário, jornalista e fundador da USP	São Paulo
Manuel Bergström Lourenço Filho	Professor, escritor e gestor público no Distrito Federal e Ceará	São Paulo
Mario Casassanta	Inspetor-geral da Instrução Pública em Minas Gerais e diretor da Imprensa Oficial do Estado	Minas Gerais
Noemy M. da Silveira	Diretora do Serviço de Psicologia Aplicada do Departamento de Educação do Estado de São Paulo	São Paulo
Paschoal Lemme	Professor, advogado e gestor público	Rio de Janeiro
Paulo Maranhão	Empresário e dono do jornal <i>Folha do Norte</i> – Pará	Pará
Raul Carlos Briquet	Professor e médico	São Paulo
Raul Gomes	Professor e jornalista	Paraná
Roldão Lopes de Barros	Professor, gestor público e psicólogo	São Paulo
Sezefredo Garcia de Rezende	Jornalista e gestor público	Rio de Janeiro

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Saviani (2007).

Os pioneiros da Educação Nova emergiram como um grupo cuja coesão não era fruto exclusivo da identidade das posições político-ideológicas comuns, mas, prioritariamente, de uma estratégia de luta associada ao delineamento dos rumos da política educacional.

As mudanças na organização da estrutura educacional do País foram significativas na era Vargas. Além do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, foi criado também o Conselho Nacional de Educação (CNE)<sup>64</sup>, por meio do Decreto nº. 19.850 (BRASIL, 1931), o qual, no conjunto de suas atribuições, previa, indiretamente, a elaboração de um PNE (CURY, 2009a).

<sup>64</sup> O Conselho Nacional de Educação criado em 1931 não é o mesmo dos dias atuais. O Atual Conselho foi instituído pela Lei nº 9.131, de 25 de novembro de 1995.

A partir dessas questões e da conjuntura política do País, o CNE iniciou seus trabalhos. À época, “o conselheiro João Simplício<sup>65</sup> apresentou duas propostas, sendo uma delas referente às altas funções destinadas ao Conselho Nacional de Educação, instituído para colaborar com o governo em todas as questões de ensino no Brasil”, e a outra, associada à “criação de uma ou mais comissões para o preparo e a redação de um plano nacional de educação” (BORDIGNON, 2005 *apud* CURY, 2009a, p. 9/10).

No período em que a proposta de um PNE tramitava no CNE, a ABE realizava, na cidade de Niterói, a V Conae, a qual tinha como tema: “Sugestões à Assembleia Nacional Constituinte (ANC)”. Dentre seus objetivos, estava “apreciar sugestões de uma política escolar e de um plano de educação nacional para o anteprojeto da Constituição” (AZEVEDO, 1963 *apud* BORDIGNON; QUEIROZ; GOMES, 2016, p. 3). Entre as décadas de 1930 a 1950, a ABE realizou outras Conaes, conforme demonstrado no Quadro 5.

Considerando a profusão de questões relacionadas à normatização da educação nacional, “pode-se afirmar que a ideia de um Plano Nacional de Educação foi bem-sucedida no sentido de sua inscrição no texto constitucional de 1934” (CURY, 2009a, p. 17), e, com ela, a elaboração de uma visão sistêmica de educação ganhava seus primeiros contornos, principalmente por buscar combater a descontinuidade das políticas educacionais.

Art. 150. Compete à União:

[...]

a) fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País;

[...]

Parágrafo único. O plano nacional de educação constante de lei federal, nos termos dos arts. 5º, nº XIV, e 39, nº 8, letras *a* e *e*, só se poderá renovar em prazos determinados, e obedecerá às seguintes normas:

a) ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória extensivo aos adultos;

b) tendência à gratuidade do ensino educativo ulterior ao primário, a fim de o tornar mais acessível;

c) liberdade de ensino em todos os graus e ramos, observadas as prescrições da legislação federal e da estadual;

d) ensino, nos estabelecimentos particulares, ministrado no idioma pátrio, salvo o de línguas estrangeiras;

e) limitação da matrícula à capacidade didática do estabelecimento e seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento, ou por processos objetivos apropriados à finalidade do curso;

f) reconhecimento dos estabelecimentos particulares de ensino somente quando assegurarem a seus professores a estabilidade, enquanto bem servirem, e uma remuneração condigna. (BRASIL, 1934).

---

<sup>65</sup> João Simplício Alves de Carvalho (1868-1942) foi general comteano (adepto às ideias positivistas de Augusto Comte) ortodoxo e natural de Jaguarão, RS. Foi fundador e professor da Escola Militar de Porto Alegre – RS e também da Escola de Engenharia, deputado estadual, deputado federal pelo RS, Secretário da Fazenda e do Interior de Vargas quando esse era Presidente do Estado do RS e constituinte em 1933-1934. Foi membro do CNE até sua condução à Constituinte. Faleceu em 1942 no RJ (CURY, 2009).

O preceito constitucional estabelecia a competência da União em fixar um PNE para todos os graus e ramos educacionais e definia sua responsabilidade para coordenar e fiscalizar a execução do Plano em todo território e, ainda, prever a periodicidade para sua revisão. Sem dúvida, isso rompia, em definitivo, com as propostas educacionais apresentadas após a proclamação da República. A possibilidade para avançar nesse formato sistêmico tem relação direta com o novo modelo de federalismo, pautado por laços de cooperação entre os entes e a previsão de competências comuns.

Outro avanço importante, vinculado à Constituição de 1934, consiste em ter determinada, como competência do CNE, a elaboração de um PNE (BRASIL, 1934, Art. 152). Embora sua criação tenha sido associada a um decreto, ao conquistar espaço na Constituição, a institucionalidade do CNE ganha novas dimensões, associadas especialmente ao PNE.

Com vistas a elaborar o PNE; o CNE e o MESP encaminharam um questionário com 207 questões a associações, ginásios, colégios, embaixadas, sindicatos, catedráticos, oficiais das Forças Armadas, dentre outras instituições e personalidades. O CNE centralizou as respostas e, após meses de trabalho, chegou a um projeto com 506 artigos, sendo que o Artigo 1º afirma ser o Plano um Código da Educação Nacional. O PNE, a rigor também uma lei de diretrizes e bases, abrangia tudo, desde princípios, diretrizes, finalidades, modalidades, controle e financiamento. Em 17 de maio de 1937, foi assinado o anteprojeto do Plano, com a leitura da sua redação final, e, finalmente, entregue ao Ministro da Educação e Saúde Pública do período (CURY, 2010). Em certa medida, guardadas as diferenças entre MESP e CNE, a metodologia utilizada por este último aproximou-se das Conaes 2010 e 2014, nas quais os debates foram articulados em torno de um Documento-referência e, em seguida, encaminhados para o Ministério da Educação e Cultura.

Assim, o conjunto das pressões desenvolvidas pelas entidades civis, através das Conaes e do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, e a abertura, na esfera governamental, para constituir uma visão sistêmica educacional, a partir do MESP e do CNE, expressavam novas dimensões e possibilidades para efetivar uma concepção de Estado, de longo prazo, para as políticas públicas educacionais.

Todavia, os resultados do trabalho do CNE não chegaram a ser apreciados pelo Congresso Nacional, uma vez que os debates sobre o PNE foram interrompidos pelo fechamento do Congresso Nacional, no dia 10 de novembro de 1937, devido à implantação da ditadura do Estado Novo. Nesse mesmo dia, foi outorgada a Constituição Federal de 1937, na

qual a palavra “plano” (BRASIL, 1937a; Art. 166; Art. 169; Art. 169, § 1º), sempre que utilizada, fazia associar-se ao sentido de conspiração contra o Estado.

Art. 166. Em caso de ameaça externa ou iminência de perturbações internas, ou existência de concerto, *plano* ou conspiração, tendente a perturbar a paz pública ou pôr em perigo a estrutura das instituições, a segurança do Estado ou dos cidadãos, poderá o Presidente da República declarar em todo o território do País, ou na porção do território particularmente ameaçada, o estado de emergência.

[...]

Art. 169. O Presidente da República, durante o estado de emergência, e se o exigirem as circunstâncias, pedirá à Câmara ou ao Conselho Federal a suspensão das imunidades de qualquer dos seus membros que se haja envolvido no concerto, *plano* ou conspiração contra a estrutura das instituições, e segurança do Estado ou dos cidadãos.

§ 1º. Caso a Câmara ou o Conselho Federal não resolva em doze horas ou recuse a licença, o Presidente, se, a seu juízo, se tornar indispensável a medida, poderá deter os membros de uma ou de outro, implicados no concerto, *plano* ou conspiração, e poderá igualmente fazê-lo, sob a sua responsabilidade, e independentemente de comunicação a qualquer das Câmaras, se a detenção for de manifesta urgência. (BRASIL, 1937a. Grifos meus).

Com o novo regime de governo implementado em 1937, as políticas educacionais assumiram outros contornos, em que a educação e a segurança nacional passaram a andar juntas. Segundo Bomeny (1999, p. 142), o “sistema educacional conforma a idéia de que, no Estado Novo, a educação deveria constituir-se num projeto estratégico de mobilização controlada”.

A questão da nacionalização do ensino ganhava outra dimensão, deixando de adotar um caráter plural e abrangente para se constituir numa estrutura de combate aos estrangeiros, no intuito de abasileirar o País. Assim, a “terminologia nacionalização do ensino está informada pela ideologia mais geral da formação da nacionalidade, tendo embutida nela mesma a questão da centralização, do anti-regionalismo, e se quisermos adiantar, da intolerância com as diferenças” (BOMENY, 1999, p. 152).

A partir dessa nova conjuntura, as propostas de Gustavo Capanema<sup>66</sup>, o qual estava no comando do MESP, por mais que apresentassem “a idéia de Plano de Educação como operacionalização da política educacional” (SAVIANI, 1999, p. 126), pouco expressavam essa perspectiva. Nesse caso, a definição das competências dos entes federados e as normatizações atinentes à funcionalidade de um plano nem chegaram a ser elaboradas. Apenas as Leis

---

<sup>66</sup> Gustavo Capanema nasceu em 1900, em Pitangui, Minas Gerais. Formou-se em Direito, em 1924, participou do grupo “intelectuais da rua da Bahia” e da “Revolução” de 1930. Foi interventor em seu Estado e Ministro da Educação e Saúde Pública de 1934 a 1945 (CHWARTZMAN; BOMENY; COSTA, 2000).

Orgânicas<sup>67</sup>, mais conhecidas como “Reformas Capanema”, foram constituídas sem apresentar uma visão sistêmica educacional (SAVIANI, 1999).

Vale observar que o Estado Novo (1937-1945) realizou duas Conferências Nacionais de Educação e Saúde. Essa relação entre educação e saúde buscava a conscientização sanitária e higiênica a partir das instituições escolares como *locus* de atuação (GONÇALVES, 2011). Todavia, educação e saúde não eram debatidas na mesma data. As Conferências iniciavam com os debates sobre a educação e depois sobre a saúde. Essas Conferências tomavam, como proposta, o estabelecimento de “parâmetros mais precisos nas relações e atribuições da União com os estados e municípios” (HOCHMAN, 2005, p. 133).

Em que pese tais questões, os motivos para a convocação das Conferências estavam associados à Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, com data anterior ao período da ditadura varguista. A referida Lei determinava articular o MESP, os governos dos Estados, o do Distrito Federal e o do território da Acre, para estabelecer a troca de experiências e possibilitar o conhecimento das atividades de educação e de saúde organizadas em todo País (BRASIL, 1937, Art. 90).

A realização de conferências, convocadas pela União, durante a vigência do Estado Novo, deu origem a algumas hipóteses para tentar compreender a relação entre as esferas da participação e do autoritarismo. A primeira questão pode estar relacionada à longa permanência do Ministro Capanema à frente do MESP, iniciada em 1931 e mantida no novo regime de governo. A segunda pode estar ligada à utilização dessas Conferências como projetos estratégicos de mobilização controlada, confirmando as análises de Bomeny (1999, p. 142), quando ela mostrou, ao analisar o discurso do General da Guerra, Eurico Gaspar Dutra<sup>68</sup>, em 1939, que havia “a vinculação de um projeto de segurança nacional à participação ativa do Exército no sistema educacional”, com a defesa da militarização da sociedade e do controle dos processos pedagógicos.

QUADRO 5 – Conferências Nacionais de Educação realizadas nas décadas de 1930 a 1950, pela ABE, e as Conferências Nacionais de Educação e Saúde do Estado Novo

---

<sup>67</sup> Durante o Estado Novo, a regulamentação do ensino ocorreu a partir de diversos decretos, chamados de Leis Orgânicas, que objetivavam estruturar o ensino industrial, secundário, ensino comercial, com a criação do Senai e Senac. E a organização do ensino primário e primário-supletivo, do ensino normal e do agrícola (ANDREOTTI, 2016).

<sup>68</sup> Eurico Gaspar Dutra (1883-1974) foi general militar e político, natural de Cuiabá. Dirigiu o Clube Militar e foi Ministro da Guerra (1937-1945) e Presidente da República (1946-1951). Participou dos movimentos para a derrubada de Vargas, em 1954, e de João Goulart, em 1964 (DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930, 2017a).

<b>EVENTO</b>	<b>DATA</b>	<b>LOCAL</b>	<b>TEMA</b>
IV Conferência Nacional de Educação	De 13 a 20 de dezembro de 1931	Distrito Federal	Grandes diretrizes para a educação popular
V Conferência Nacional de Educação	De 26 de dezembro de 1931 a 2 de janeiro 1932	Niterói	Sugestões à Assembleia Nacional Constituinte
VI Conferência Nacional de Educação	28 de janeiro a 10 de fevereiro de 1934	Fortaleza	Educação pré-escolar
VII Conferência Nacional de Educação	23 de junho a 7 de julho de 1935	Distrito Federal	Educação física
I Conferência Nacional de Educação e Saúde	De 3 a 9 e de 10 a 16 de novembro 1941	Distrito Federal	Organização, difusão e elevação da qualidade do ensino primário e nominal e do ensino profissional, e a organização, em todo o País, da Juventude Brasileira
VIII Conferência Nacional de Educação	De 19 a 27 de junho 1942	Goiânia	Ensino primário
IX Congresso Nacional de Educação <sup>(1)</sup>	De 22 a 28 de junho de 1945	Rio de Janeiro	Educação democrática
II Conferência Nacional de Educação e Saúde <sup>(2)</sup>	De 21 de novembro a 12 de dezembro de 1950	Distrito Federal	Pontos de vista dominantes entre os Sanitaristas
X Conferência Nacional de Educação	De 29 de novembro de 1950	Rio de Janeiro	Poder do Estado e instituições de ensino
XI Conferência Nacional de Educação	De 7 a 13 de janeiro 1954	Curitiba	Divulgação das Nações Unidas e financiamento do ensino
XII Conferência Nacional de Educação	De 1º a 13 de julho de 1956	Salvador	A educação na era atômica

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Brasil (2009b), Cavalcante (2000), Linhales (2006), Lourenço Filho (1946 e 2004) e Santos (2016).

<sup>(1)</sup> O IX Congresso também ficou conhecido como o Congresso da Educação Democrática, no sentido de representar a superação do Estado Novo e da Segunda Guerra Mundial.

<sup>(2)</sup> A II Conferência realizou-se apenas em 1950, durante o Governo Dutra, e possui poucos registros (BRASIL, 2017z).

Torna-se significativo apontar, ao analisarmos o Quadro 5, que, apesar do rompimento democrático provocado pelo Estado Novo, em 1937, as Conferências Nacionais de Educação continuaram a ocorrer. Essa questão parece indicar que essa estrutura, apesar da apropriação por parte do novo regime de governo, tornava-se elemento importante para as propostas governamentais. Ou seja, as conferências assumiram dimensão institucional e relevância política.

Todavia, vale considerar que, durante o incipiente governo democrático de 1934 a 1937, a iniciativa para a realização das Conferências esteve a cargo da ABE. O mesmo aplica-se ao período de redemocratização, iniciado em 1946. A partir das pesquisas e análises desenvolvidas no âmbito deste estudo, não foi identificada, por parte dos governos democráticos, a construção dessa dimensão participativa. Nesse sentido, as estruturas educacionais construídas até a implantação do golpe civil-militar de 1964 contaram com as iniciativas e os subsídios das Conferências e Congressos promovidos pela ABE, os quais não receberam, por parte dos governos, subsídio algum para sua realização.

### *3.1.5 A primeira LDBEN e o PNE*

A partir da renúncia do Presidente Getúlio Vargas, em 1945, a retomada da vida democrática no País esteve articulada à criação de uma nova lei maior. Pode-se dizer, assim, que a Constituição Federal de 1946 procurou resgatar os avanços educacionais apresentados na Carta Magna de 1934, tendo atrelado à União a competência de “legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional” (BRASIL, 1946, Art. 5º, Inciso XV, Alínea d).

Sob essa perspectiva, em 29 de outubro de 1948, a então Presidência da República enviou à Câmara Federal, por meio da mensagem nº 605 (BRASIL, 2016a), o anteprojeto da LDBEN, elaborado pela Comissão de Estudos das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Cedben), a qual foi criada pelo então Ministro da Educação e da Saúde Pública, Clemente Mariani<sup>69</sup> (ALMEIDA, 1949, p. 17-18), e deu origem ao Projeto de Lei nº 2.222/1948 (BRASIL, 2016b). A ideia que permeou a construção de uma LDBEN foi pautada na unidade na variedade, como única metodologia “compatível com a federação e com a vida nacional” (ALMEIDA, 1949, p. 12). Ou seja, era preciso que o federalismo respeitasse a autonomia dos sistemas de ensino de cada ente federado, porém a unidade educacional, em todo País, estaria sob a incumbência unificadora de:

Três entidades centrais: o Ministério da Educação, cujas atribuições, segundo se espera, devem envolver da simples vigilância para o estímulo e a assistência técnica; o Conselho Nacional de Educação, ao qual o anteprojeto concede

---

<sup>69</sup> Clemente Mariani Bittencourt (1900-1981) foi bacharel em direito, jornalista, professor, empresário e político brasileiro, natural de Salvador. Foi também deputado estadual (1924) e constituinte (1934 e 1946), Ministro de Educação e Saúde Pública de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) e Ministro da Fazenda de Jânio Quadros (1961) (DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930, 2017b).

papel de acentuado relevo, especialmente na esfera do ensino superior; e a Conferência Nacional de Educação, cuja influência, nem por ter força unicamente persuasiva, será menos valiosa e eficaz. (ALMEIDA, 1949, p. 60).

A reunião para a realização de uma conferência no MESP e no CNE, mesmo com a predominância dos gestores da área educacional, constituiu-se novidade do anteprojeto da LDBEN, possibilitando ampliar as reflexões a respeito da necessidade de se institucionalizar a efetivação dela. O anteprojeto definia que as conferências deveriam ocorrer bianualmente, devendo ser promovidas pelo Ministério da Educação e envolver os “chefes da administração escolar dos Estados, dos Territórios e do Distrito Federal e de representantes das associações de estabelecimentos e de professores, para o estudo de problemas gerais e locais, referentes à educação” (ALMEIDA, 1949, p. 12). O então relator da Cedben, Antônio Ferreira de Almeida Júnior<sup>70</sup>, ao se referir à questão da presença de conferências no texto do subprojeto, afirmou, no relatório final, que:

A Conferência Nacional de Educação [...] [pretende] documentar publicamente as realizações (e por isso mesmo estimulá-las); discutir medidas a serem recomendadas aos governos estaduais e municipais; preparar convênios. Será uma das forças de propulsão e de unificação do sistema educacional brasileiro, embora atue exclusivamente por via persuasiva. (ALMEIDA, 1949, p. 105).

Passados dois anos do início da apresentação do anteprojeto na Câmara Federal, a proposta continuava em tramitação. Nesse sentido, a ABE convocou, em 1950, a X Conae, objetivando debater as questões referentes à elaboração de uma LDBEN. A partir dessa Conferência, o conselho diretor da ABE designou uma comissão destinada a justificar as propostas básicas dela decorrentes, de modo a poder oferecê-las como contribuição ao poder legislativo (BRASIL, 2016b, p. 97). À época, reivindicou-se: “1) que a lei invista o Conselho Nacional de Educação de poderes para elaborar as normas reguladoras do ensino confiado à União; 2) que a mesma lei permita uma descentralização progressiva dos poderes federais” (BRASIL, 2016b, p. 97). Essa proposta colocava o CNE na centralidade do processo educacional, tendo em vista a instabilidade político-administrativa vivenciada pelo País, na ocasião. Apesar dos esforços da ABE, o projeto da LDBEN sofreu um conjunto de modificações e pouco expressou os anseios da X Conae.

---

<sup>70</sup> Antônio Ferreira de Almeida Júnior (1892-1971) foi professor, médico, nasceu em Joanópolis, São Paulo. Foi ainda um dos fundadores da USP e membro do Conselho Nacional de Educação e Conselho Federal de Educação (ACADEMIA DE MEDICINA DE SÃO PAULO, 2017).

Especificamente em relação às Conferências de Educação, no dia 15 de janeiro de 1959, o Deputado Carlos Lacerda<sup>71</sup> (UDN/RJ<sup>72</sup>) apresentou substitutivo ao anteprojeto, e as Conferências ficaram assim previstas:

Art. 84. Será convocada, ao menos anualmente, uma conferência regional de diretores e professores de estabelecimentos particulares e oficiais de ensino, para exame dos problemas relativos ao ensino na região, troca de experiências e análise de resultados, sob os auspícios do respectivo Conselho Regional de Educação. (BRASIL, 2016b, p. 494).

Essa mudança foi bastante significativa e alterou o caráter das conferências, de nacional para regional, atribuindo-lhes prioritariamente as perspectivas de elaboração de um diagnóstico e de troca de experiências sobre a educação local.

Em 20 de dezembro de 1961, foi aprovada a Lei nº 4.024/1961, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1961). No que tange à realização das conferências, a primeira LDBEN aprovada no País só as menciona ao abarcá-las dentro das despesas com o ensino (BRASIL, 1961, Art. 93, § 1º, Alínea c), podendo, assim, contribuir para sua difusão em caráter nacional.

Em relação ao Plano Nacional de Educação, a LDBEN atribuiu ao Conselho Federal de Educação (CFE)<sup>73</sup> a responsabilidade para com a elaboração do PNE, direcionado especialmente à execução dos fundos de financiamento para os ensinos primário, médio e superior (BRASIL, 1961, Art. 92, § 2º).

O papel associado ao planejamento da educação nacional, inicialmente pensado para ser realizado por meio de um PNE, no governo do Presidente João Goulart<sup>74</sup>, ficou a cargo

---

<sup>71</sup> Carlos Frederico Werneck de Lacerda (1914-1977) foi jornalista, empresário e político brasileiro, natural do Rio de Janeiro. Participou da Aliança Nacional Libertadora (ANL) de 1935, trabalhou no jornal *Correio da Manhã* (1947-1949) e fundou, em 1949, o jornal a *Tribuna da Imprensa*. Foi opositor de Getúlio Vargas (1951-1954), Juscelino Kubistchek (1956-1960), João Goulart (1961-1964) e defendeu a derrubada deles. Foi ainda Deputado Federal (1956-1960), Governador do Estado da Guanabara (1960) e defensor da intervenção civil-militar em 1964. Em 1968, com a aprovação do AI-5, foi preso pelos militares e buscou exílio na Europa (DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930, 2017c).

<sup>72</sup> União Democrática Nacional do Rio de Janeiro.

<sup>73</sup> O CFE foi criado em substituição ao CNE.

<sup>74</sup> João Belchior Marques Goulart (1919-1976) foi advogado, empresário e político brasileiro, natural de São Borja. Foi também Deputado Federal e constituinte (1946-1950), Secretário do Interior e Justiça no RS e Ministro do Trabalho, em 1953. Em 1960, elegeu-se Vice-presidente da República. Tentou assumir a presidência após a renúncia de Jânio Quadros, mas a junta militar impediu a posse, passando a vigorar o parlamentarismo. Assumiu a presidência em 1963, após o plebiscito que definiria o retorno ou não do presidencialismo. Em 1964, foi derrubado pelo golpe civil-militar e buscou exílio no Uruguai e depois na Argentina (DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930, 2017d).

da “Comissão Nacional de Planejamento – Coplan<sup>75</sup>” (BRASIL, 1961a). De forma associada à Coplan, foi criada a Comissão de Planejamento da Educação (Copled), “destinada a planejar as atividades educacionais no país” (BRASIL, 1962, Art. 1º).

Em que pese à nova arquitetura institucional a responsabilidade para com a efetividade do PNE, esse processo demandava intensa articulação entre o CFE e a Copled. As atribuições normativas da educação e de fixação das “metas qualitativas/quantitativas dos fundos nacionais de ensino primário, médio e superior” (BRASIL, 1962) ficaram sob a responsabilidade do CFE. Já a Copled assumiu a responsabilidade de coordenar as estratégias para que o PNE atingisse as metas estabelecidas pelo CFE (BRASIL, 1962), bem como de assistir tecnicamente os estados e municípios na elaboração dos respectivos planejamentos (BRASIL, 1962, Art. 2º). Além disso, no exercício de suas atribuições, a Copled deveria observar “a orientação fixada pelo Conselho Federal de Educação e submeter à apreciação deste as matérias de sua competência” (BRASIL, 1962, Art. 2º, Parágrafo único). Todas essas iniciativas foram lançadas por terra, a partir do golpe civil-militar de 1964.

### *3.1.6 As Conferências de Educação da ditadura civil-militar e o Ipes no contexto do Golpe de 1964*

A partir do golpe civil-militar, de 31 de março de 1964, as propostas educacionais passaram a refletir o binômio: segurança nacional e desenvolvimento. Nesse sentido, a atuação de estruturas nacionais identificadas com o novo regime de governo passou a apresentar significativa importância em diversas áreas, inclusive na educação. Contribuiu para essa nova dinâmica o papel desempenhado pelo Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (Ipes). Fundado em 29 de novembro de 1961, por empresários do Rio de Janeiro e São Paulo articulados com as multinacionais e a Escola Superior de Guerra (ESG) (SAVIANI, 2008), o Ipes tinha como principal objetivo derrubar o Governo de João Goulart (CARVALHO, 2007) e permaneceu em atividade até junho de 1971.

Durante o regime civil-militar, o Ipes realizou seminários, fóruns e congressos para orientar as políticas educacionais do novo governo (CARVALHO, 2007; SAVIANI, 2008).

---

<sup>75</sup> A Coplan tinha a incumbência de elaborar um plano plurianual de desenvolvimento econômico e social do País, controlar sua execução e sugerir as modificações ditadas pelo comportamento das conjunturas nacional e internacional (BRASIL, 1961a).

Entre suas atividades, o simpósio de 1968, intitulado *A educação que nos convém*, realizado em parceria com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), desenvolveu os “fundamentos para uma política educacional brasileira” (IPES/GB, 1969 *apud* SAVIANI, 2008, p. 296). Os resultados obtidos por essa “concepção pedagógica [...] veio a ser incorporada nas reformas educativas instituídas pela lei da reforma universitária, pela lei relativa ao ensino de 1º e 2º graus e pela criação do MOBREAL<sup>76</sup>” (SAVIANI, 2008, p. 296-297).

O êxito obtido pelo Ipes ao interferir na estrutura educacional brasileira supera o de outras entidades e movimentos organizados até aquele momento. Diferente das iniciativas dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, o centro das propostas do Ipes não estava na defesa da escola pública, pelo contrário, as reduções orçamentárias e a relativização da gratuidade educacional, estabelecida pela Constituição de 1967, (SAVIANI, 2008) demonstram as diferenças entre as concepções, bem como que a lógica desenvolvida por esse Instituto estava associada a uma “concepção produtivista de educação” (SAVIANI, 2008, p. 297).

Além dessas interseções, o Ipes atuou com o MEC para viabilizar os “compromissos da Carta de Punta Del Leste<sup>77</sup> (1961) e do Plano Decenal da Educação da Aliança para o Progresso<sup>78</sup>” (MATOS, 2008, p. 360). Desse contexto, surge o Decreto nº 54.999/1964 (BRASIL, 1964), que institui a Conferência Nacional de Educação, apoiada nas determinações constitucionais (BRASIL, 1946, Art. 87, Inciso I) e nas da LDBEN de 1961 (BRASIL, Art. 93, § 1º, Alínea c). De acordo como esse Decreto, as conferências seriam convocadas anualmente (BRASIL, 1964), sendo que sua composição envolveria:

Os membros do Conselho Federal de Educação, os diretores gerais dos Departamentos e os diretores das Diretorias de Ensino e do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos do Ministério da Educação e Cultura, os Secretários de Educação dos Estados e do Distrito Federal, um representante de cada Conselho Estadual de Educação e um representante de cada Território Federal, o presidente da Associação Brasileira de Educação, o presidente da Federação Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino, o presidente da Federação Nacional dos Professores [*sic*] em Estabelecimentos Particulares de Ensino e o Presidente da União Nacional das Associações Familiares. (BRASIL, 1964, Art. 2).

---

<sup>76</sup> Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral).

<sup>77</sup> A Carta de Punta Del Leste consagrou-se como um amplo programa cooperativo, elaborado pelos EUA, com objetivo de possibilitar um maior desenvolvimento econômico e social à América Latina e conter o avanço do comunismo (MATOS, 2008).

<sup>78</sup> Estabelecido para estimular os planos de desenvolvimento nacionais, implementar projetos conforme esses planos e adequar os seus esforços de desenvolvimento à estrutura geral esboçada pela ajuda americana (MATOS, 2008).

Todavia, as Conferências Nacionais de Educação realizadas durante o período da ditadura civil-militar, ou seja, do regime autoritário, assumiram contornos próprios e em profundo contraste com outras experiências, principalmente com as Conaes observadas a partir de 2010. Apesar de receberem a nomenclatura de Conaes, a sua organização não buscava incorporar outras expressões e opiniões educacionais capazes de produzir a construção do contraditório.

A partir dessa composição, os debates das Conaes do regime autoritário, previstos para ocorrer todo mês de março<sup>79</sup>, assumiam um caráter técnico e retiravam, desses espaços, a participação de estudantes e de professores da rede pública de ensino. No entanto, a presença de representantes das organizações internacionais, ou estrangeiras, que exerciam no País atividade de assistência técnica ou financeira à Educação (BRASIL, 1964, Art. 2º, § 2º) estaria assegurada. De acordo com Matos (2008), a partir desses encontros, a perspectiva dos planos de educação tornou-se coisa de economistas.

Ao longo da ditadura civil-militar, foram realizadas quatro Conaes do período do regime autoritário, convocadas pelo Governo, e o XIII Congresso Nacional de Educação, convocado pela ABE<sup>80</sup>.

O documento da I Conae/1965 foi elaborado pelo CFE, cujo relator foi o Conselheiro Celso Kelly<sup>81</sup>, sendo que a proposta do documento era garantir o entrosamento dos planos federais e estaduais (CORREIO DA MANHÃ, 1965) e prever “normas para elaboração, articulação, execução e avaliação dos planos de educação” (BRASIL, 1968, p. 7).

A II Conae/1966, realizada em Porto Alegre e presidida pelo Ministro Pedro Aleixo<sup>82</sup>, contou com a presença de técnicos brasileiros, de secretários estaduais de educação e de uma delegação internacional, composta por especialistas da “Unesco, do Fundo

---

<sup>79</sup> Intuí que essa definição esteja relacionada com a data de ingresso do novo regime de governo ao poder.

<sup>80</sup> Parece que a mudança realizada pela ABE – de Conferência para Congresso – indica um afastamento das Conaes convocadas pelo regime civil-militar.

<sup>81</sup> Celso Kelly (1906-1979) – jornalista, advogado e professor. Diretor de Instrução Pública do antigo Estado do Rio. Presidente da Associação Brasileira de Educação e diretor do Teatro Municipal do Rio de Janeiro. Em 1962, ajudou a organizar o Conselho Federal de Educação, espaço institucional que retorno em 69. Após 1964, foi nomeado diretor geral do Departamento Nacional de Educação. Em 1971 passa a diretor do Departamento de Cultura do estado; no governo Chagas Freitas, assume a Secretaria de Educação (CALLADO, 2006).

<sup>82</sup> Pedro Aleixo (1901-1975) – Advogado e político brasileiro. Em 1927, elegeu-se conselheiro municipal (cargo correspondente ao de vereador) em Belo Horizonte e foi partidário da Aliança Liberal de 1930. Tornou-se Deputado Federal constituinte (1933) e presidente da Câmara Federal em 1937. Fez dura oposição à ditadura do Estado Novo e articulou a campanha de Eurico Gaspar Dutra à presidência. Atuou para a implantação do golpe civil-militar de 1964. Foi Ministro da Educação entre janeiro e julho de 1966, foi eleito, pelo Congresso, Vice-presidente da República na chapa do general Costa e Silva. Com o adoecimento do presidente em 1969, a junta militar impediu a sua posse. Desfilou-se do Arena e tentou, sem sucesso, fundar o Partido Democrático Republicano (DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930, 2017e).

Internacional de Socorro à Infância, da Aliança para o Progresso (Usaid<sup>83</sup>), da Fundação Ford e de outras entidades continentais” (CORREIO DA MANHÃ, 1967, [s.p.]).

No caso da III e IV Conaes, as suas conclusões produziram, como efeitos, a Lei nº 5.692/1971, que fixou as novas diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus.

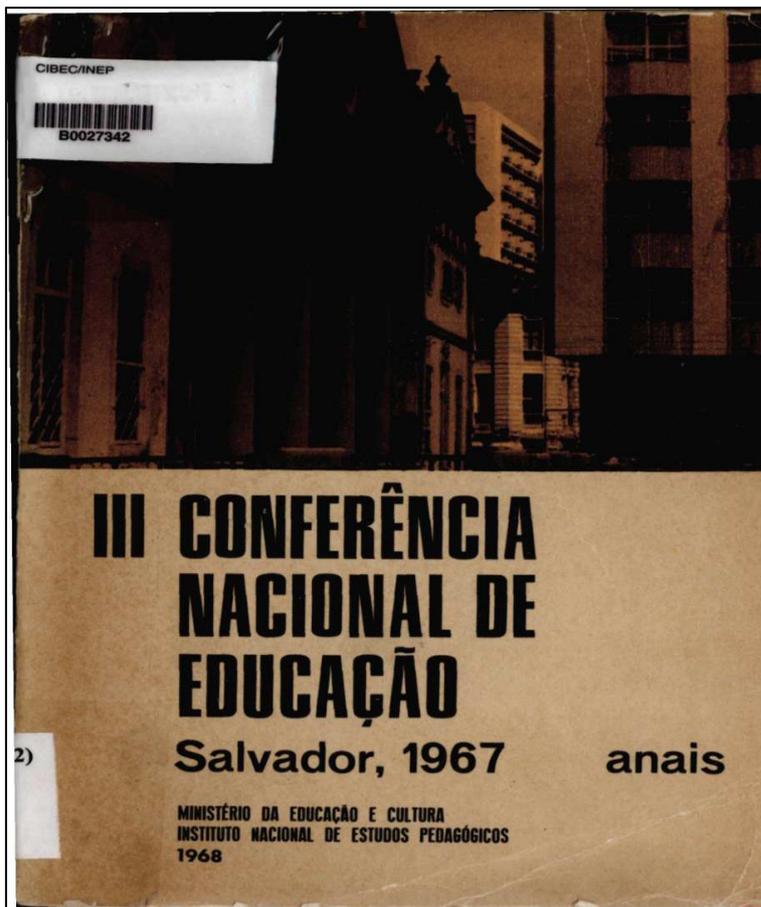


FIGURA 3 – III Conferência Nacional de Educação do período do regime militar  
Fonte: BRASIL, 1968. Capa da III Conae realizada durante a ditadura civil-militar, pelo Inep.

Em relação à V Conae, prevista para ser realizada em Manaus, na prática, ela não saiu do papel (CUNHA, 2000).

A partir do presente cenário, o Quadro 6 apresenta as Conferências e o Congresso Nacional de Educação realizados durante o regime civil-militar.

QUADRO 6 – Conferências e Congresso Nacional de Educação do período do regime civil-militar

<sup>83</sup> *United States Agency for International Development.*

<b>EVENTO</b>	<b>DATA</b>	<b>LOCAL</b>	<b>TEMA</b>
I Conferência Nacional de Educação	De 31 março a 2 de abril 1965	Brasília	Coordenação de recursos e medidas para o desenvolvimento da educação nacional
II Conferência Nacional de Educação	De 26 a 30 de abril de 1966	Porto Alegre	Desenvolvimento do ensino primário; Treinamento, formação e aperfeiçoamento de professores primários; Construção e equipamento de escolas
III Conferência Nacional de Educação	De 24 a 29 de abril de 1967	Salvador	Extensão da escolaridade <sup>(1)</sup>
XIII Congresso Nacional de Educação	De 19 a 25 de outubro de 1967	Guanabara	Educação para o Progresso Científico e Tecnológico
IV Conferência Nacional de Educação	De 22 a 28 de junho de 1969	São Paulo	2º Ciclo do Ensino Médio no Brasil e o acesso à universidade

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir do jornal *Correio da Manhã* (1964; 1965a; 1967; 1967a), Brasil (1968) e Silva (2004).

<sup>(1)</sup> A III Conae apresentou como subtemas: Criação de classes de 5ª e 6ª series do curso primário; Articulação entre o ensino primário e o ginásial; Primeiro ciclo médio.

A partir das considerações realizadas, algumas questões podem ser elencadas. A primeira está na tendência de os governos que assumem o poder associarem a realização das Conferências como sendo um processo inédito, desconsiderando experiências anteriores. A hipótese a essa condição parece indicar a realização de uma atividade pioneira, sendo que uma das consequências está na desvinculação com todo o histórico que lhes antecedeu e, de modo especial, com os governos anteriores.

A segunda questão está no papel desempenhado pela ABE. Em que a presença da entidade nas Conaes realizadas pelo regime autoritário, conforme estabelecido no Decreto nº 54.999/1964 e nos documentos finais dessas Conferências, estaria associada às dificuldades para a realização de suas próprias Conaes. O último encontro realizado pela ABE foi em 1956, e, apenas em 1967, foi realizado outro evento nacional. Os motivos para a demora na realização do encontro, conforme argumento do seu Presidente, Moreira de Sousa, estavam associados a dificuldades financeiras (CORREIO DA MANHÃ, 1964).

A terceira questão refere-se ao papel desempenhado pelo Ipes. Observa-se que o surgimento de uma entidade orgânica do empresariado, representante de seus interesses e vinculada ao novo regime governamental, contribuiu para definir os rumos e processos educacionais em profunda articulação com o MEC, dentre suas contribuições, citam-se: as bases

para o caráter tecnicista adotado pelo regime civil-militar e o acordo produzido entre MEC/Usaid<sup>84</sup>, estabelecendo novos contornos ao planejamento educacional no País.

Nesse sentido, a ideia de uma entidade nacional e de pressão estava mantida. Porém, os objetivos destoavam dos antecessores, como as iniciativas dos Pioneiros da Educação Nova e da própria ABE. Todavia, as reformas educacionais para o ensino primário, médio e superior propostas pelo novo regime de governo vincularam a ideia de nacionalização da educação às questões técnicas, e sem estabelecer uma visão sistêmica para superar os problemas educacionais do Brasil. A partir das questões suscitadas, no período da redemocratização de nosso País, as bases para superar a permanente fragmentação educacional estiveram no centro das disputas das forças sociais que protagonizaram esse contexto.

### *3.1.7 As Conferências Brasileiras de Educação e os Congressos Nacionais de Educação no contexto da redemocratização*

A análise das décadas de 1980 e 1990, a partir do prisma das Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) e dos Congressos Nacionais de Educação (Coneds), permite a percepção do resgate das demandas voltadas para a garantia dos direitos sociais da população, na perspectiva de assegurar a cidadania. No caso das CBEs, os temas associavam-se, prioritariamente, à luta pelo estabelecimento de um novo ordenamento normativo como centro da retomada democrática. De 1980 a 1991, seis CBEs foram realizadas, conforme é possível constatar no Quadro 7.

QUADRO 7 – Conferências Brasileiras de Educação – 1980-1991

<b>CONFERÊNCIA</b>	<b>DATA</b>	<b>LOCAL</b>	<b>TEMA</b>
I CBE	De 1º a 3 de abril de 1980	São Paulo – SP	A política educacional
II CBE	De 10 a 13 de junho de 1982	Belo Horizonte – MG	Educação: perspectiva na democratização da sociedade
III CBE	De 12 a 15 de outubro de 1984	Niterói – RJ	Da crítica às propostas de ação
IV CBE	De 2 a 5 de setembro de 1986	Goiânia – GO	A Educação e a Constituinte

<sup>84</sup> O acordo previa o assessoramento na área da educação do Brasil, em especial, no ensino superior, por parte da Agency for International Development – Usaid, no contexto da Guerra Fria.

CONFERÊNCIA	DATA	LOCAL	TEMA
V CBE	De 2 a 5 de agosto de 1988	Brasília – DF	A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: compromisso dos educadores
VI CBE	De 3 a 6 de setembro de 1991	São Paulo – SP	A Política Nacional de Educação

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da Anped (2017b).

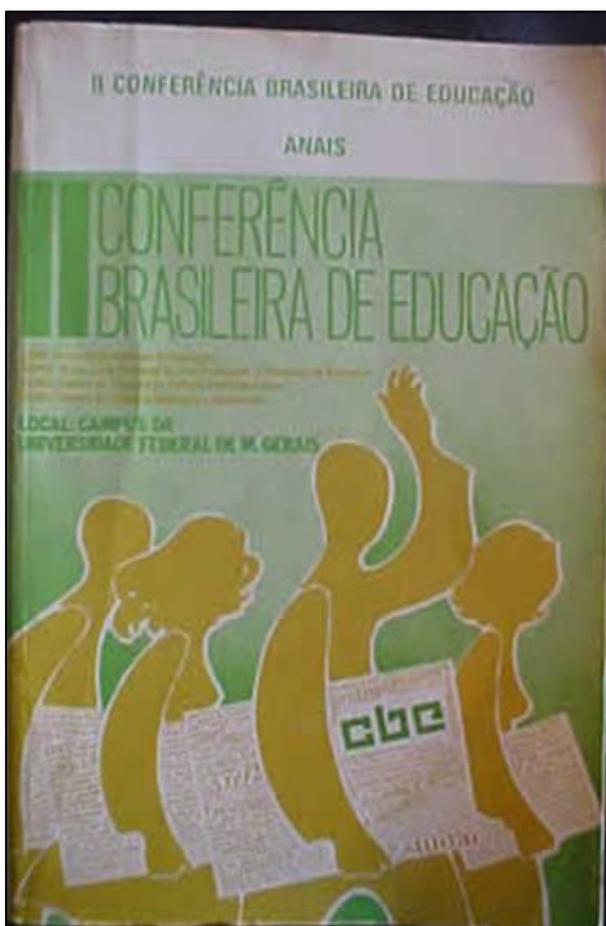


FIGURA 4 – II Conferência Brasileira de Educação de 1982, Minas Gerais

Fonte: (REHEG, 2017). Capa dos Anais da II Conferência Brasileira de Educação (II CBE), realizada em Belo Horizonte, em 1982.

A partir da abertura política brasileira, com vistas a propor uma nova Constituição Federal para o País, em 1º de fevereiro de 1987, teve início a Assembleia Nacional Constituinte (ANC).

Em atenção ao novo momento político, a IV CBE, realizada em 1986, teve como tema “A Educação e a Constituinte”, da qual decorreu o documento intitulado *Carta de Goiânia*, contendo 21 pontos a serem assegurados na nova Constituição. Esse movimento contribuiu para a formação de um bloco unitário, com capacidade de mobilização e pressão,

denominado *Fórum Nacional de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito* (XAVIER, 2003, p. 246), o qual, em 9 de abril de 1987, passou a se intitular *Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública*<sup>85</sup>.

Organizado a partir de diversas entidades situadas no campo progressista, o FNDEP exerceu pressões e buscou as conciliações necessárias para defender as demandas da sociedade civil na nova Constituição Federal. O lançamento do Fórum ocorreu oficialmente, em Brasília, no dia 9 de abril de 1987, com o *Manifesto em defesa da escola pública e gratuita* (PINHEIRO, 2015), cuja proposta segue a longa tradição dos defensores da escola pública.

Apesar do cenário desfavorável na Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes da ANC, os debates realizados produziram efeitos práticos e inseriram, no texto final da Carta Magna de 1988, o estabelecimento de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1988, Art. 22, Inciso XXIV).

Ainda em 1988, o FNDEP convocou a V CBE, voltada para a elaboração de uma proposta para a nova LDBEN. Ao final do evento, foi aprovado o documento intitulado *Ldben: Compromisso dos educadores*. O documento, que refletia os anseios e demandas da sociedade civil referentes à educação, foi apresentado ao Deputado Octávio Elísio<sup>86</sup> (PSDB/MG<sup>87</sup>), o qual apresentou o PL n° 1.258/1988 ao Congresso Nacional (OLIVEIRA, 1997).

No que tange ao PNE, a primeira versão do PL definia que sua concepção seria estruturada para organizar as “linhas mestras da administração da educação” (BRASIL, 2016, p. 9), devendo o Plano ser elaborado pelo CNE<sup>88</sup>, para um período de quatro anos. Ou seja, o CNE, na condição de órgão assessor do MEC, proporia objetivos, metas e prioridades associadas ao PNE, cabendo ao Ministro da Educação encaminhar essa proposta ao Congresso Nacional, com vistas a efetivar, nessa Casa Legislativa, uma ampla participação da sociedade (BRASIL, 2016). Ainda de acordo com o referido PL, também deveria ser criado o FNE, instituído como instância consultiva do SNE e de articulação da sociedade (BRASIL, 2016). O FNE deveria “reunir-se periodicamente, quanto da elaboração dos Planos Nacionais de Educação, ou quando alguma mudança substancial houver de ser introduzida nas diretrizes e

---

<sup>85</sup> O FNDEP foi lançado oficialmente em Brasília, no contexto da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita. Disponível em: <<http://penta.ufrgs.br/edu/dee/forumnac.htm>>. Acesso em: 26 maio 2016.

<sup>86</sup> Otávio Elísio Alves de Brito (1940- ) é engenheiro, economista, professor, político e casado com Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito. Foi Secretário de Educação de Minas Gerais de 1983 a 1986. Foi ainda Deputado Constituinte (1987-1988) e membro titular da Subcomissão da Educação, Cultura e Esportes, além de Deputado Federal (1989-1991) e Secretário de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente de Minas Gerais (COSTA, BARROS, GUERGHE, 2017)

<sup>87</sup> Partido da Social Democracia Brasileira de Minas Gerais.

<sup>88</sup> Durante as duas primeiras versões do PL, o texto referia-se ao Conselho Federal de Educação. Porém, a partir 13 de junho de 1989, essa proposição ficou a cargo do CNE, que assumiu a condição de órgão de Estado (BRASIL, 2016, p. 143-152).

bases da educação” (BRASIL, 2016, p. 297). O FNE deveria, também, garantir um amplo processo de participação da sociedade organizada nas questões associadas à elaboração da LDBEN e dos PNEs, bem como deveria incentivar a criação de fóruns estaduais, regionais e municípios, em associação ao nacional (BRASIL, 2016).

Segundo a Representante do Cedes, a primeira proposta para criação do FNE foi apresentada pelo Professor Dermeval Saviani, durante uma reunião<sup>89</sup> de sócios do Cedes, e estava relacionada com a criação do Sistema Nacional de Educação, este já apresentado durante o processo da Constituinte (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

À época da apresentação da primeira versão do PL nº 1.258/1988, do Deputado Octávio Elísio, o Professor Dermeval Saviani elaborou um estudo para elaboração de uma LDBEN “para a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), apresentado durante a XI reunião anual da instituição, realizada em Porto Alegre, de 25 a 29 de abril do corrente ano [1988]” (BRASIL, 2016, p. 72). De acordo com a entrevistada, o referido professor também apresentou essa proposta na V CBE, na qual constava a criação do Fórum nesse estudo (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

A proposta do FNE foi apresentada à Comissão de Educação, Cultura e Desporto durante as audiências públicas realizadas no ano de 1989 e sua incorporação no texto do PL nº 1.258/1988, do Deputado Octávio Elísio, ocorreu à época da exposição e votação do relatório substitutivo do Deputado Jorge Hage, em 28 de junho de 1990.

Art. 25. O Fórum Nacional de Educação, previsto no parágrafo único do art. 10, será realizado quinquenalmente, precedendo a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se a respeito das suas diretrizes e prioridades.

§1º. Extraordinariamente, o Fórum reunir-se-á sempre que motivo relevante ligado à Educação Nacional o justifique, especialmente quando necessária a revisão da legislação básica da Educação.

§ 2º. O Fórum Nacional será sempre que possível, precedido de Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais, com finalidade e organização equivalentes, em suas respectivas jurisdições. (BRASIL, 2016, p. 327).

Para além do Artigo 25 do referido PL, o FNE fez associar-se também ao Artigo 10, em seu Parágrafo único, que estabelecia o Fórum como parte constitutiva do SNE, na condição de instância de consulta e articulação com a sociedade (BRASIL, 2016). As outras

---

<sup>89</sup> Por se tratar de uma reunião informal, não há registros documentais a esse respeito, sendo que a entrevistada não se lembra da data precisa de sua realização. Todavia, intui-se que tenha ocorrido próximo à audiência da Câmara dos Deputados, realizada em 1990, para apresentação da primeira versão da LDBEN, bem como para acolhida de novas proposições ao PL.

instâncias previstas para o SNE eram o CNE, na condição de órgão normativo e de coordenação do sistema, e o Ministério responsável pela área de educação, na condição de órgão executivo (BRASIL, 2016).

Após inúmeras modificações no projeto original, ao longo de sua tramitação na Câmara dos Deputados, a retirada do FNE do corpo do PL e da Lei aprovada em 1996 ocorreu no Senado Federal. Dessa forma, o Congresso Nacional aprovou, e o Presidente da República sancionou a nova LDBEN nº 9.394/1996, desconsiderando toda a produção realizada até aquele momento, inclusive as medidas concernentes à participação da sociedade.

Em relação ao PNE, a LDBEN incumbiu a União de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996, Art. 9º, Inciso I), sendo que, no prazo de um ano, a União deveria encaminhar ao Congresso Nacional o PNE, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes (BRASIL, 1996, Art. 87, §1º).

Tendo em vista as definições da nova LDBEN e a retirada do processo participativo dela, a sociedade civil, organizada no campo democrático popular<sup>90</sup> (BOLLMANN, 2010), elaborou a sua proposta de PNE, tendo por referência os Coneds. A esse respeito, observa-se que, entre 1996 e 2004, foram realizados cinco Congressos, conforme é possível observar no Quadro 8.

QUADRO 8 – Congressos Nacionais de Educação – 1996-2004

CONGRESSO	ANO	LOCAL	TEMA
I Coned	De 31 de julho a 3 de agosto de 1996	Belo Horizonte – MG	Construindo um Plano Nacional de Educação
II Coned	9 de novembro de 1997	Belo Horizonte – MG	Educação, Democracia e Qualidade Social: Construindo um Plano Nacional de Educação
III Coned	De 2 a 5 de dezembro de 1999	Porto Alegre – RS	Plano Nacional de Educação da Sociedade Brasileira: Reafirmando a Educação como Direito de Todos e Dever do Estado
IV Coned	De 23 a 26 de abril de 2002	São Paulo – SP	Garantir direitos, verbas públicas e vida digna: uma outra educação é possível
V Coned	De 2 a 5 de maio 2004	Recife – PE	Educação não é Mercadoria

<sup>90</sup> A expressão designa um conjunto de atores cujas trajetórias e formas de articulação remontam o período pré-constituição de 1988 e em cujo centro esteve e permanece (embora modificado) a ideia de transformação do Estado brasileiro via participação (SZWAKO, 2012 *apud* LAVALLE, SZWAKO, 2014).

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Bollmann (2010), *Correio do Povo* (1999), FNDEP (2016; 2016a; 2016b).

No dia 10 de fevereiro de 1998, foi encaminhado à Câmara dos Deputados o PL n° 4.155/1998, de autoria do Deputado Ivan Valente<sup>91</sup> (BRASIL, 2001). Diante das mudanças conjunturais da década de 1990, “no contexto da adesão do país aos cânones econômicos e políticos que ficaram conhecidos pelo nome de neoliberalismo” (SAVIANI, 2013), o FNDEP articulou uma proposta de PNE com centralidade nas ações do Estado, com vistas a superar o modelo de organização dos sucessivos governos defensores do Estado mínimo (BOLLMANN, 2010). A respeito do processo participativo que envolveu a construção dessa proposta, o qual, vale reiterar, foi mediado pelos Coneds, Bollmann (2010, p. 673-674) observa que:

O fato de o PNE ter sido elaborado por meio desse método democrático de debate e sistematização concede-lhe a legitimidade necessária como instrumento de difusão e de disputa política do projeto de educação e de sociedade que o Fórum defende. Essa estratégia, que se materializou na apresentação do PNE ao Congresso Nacional, desencadeou a “obrigação” do governo federal de produzir de forma rápida o PNE – Proposta do Executivo ao Congresso Nacional (PNE/MEC), documento que revela as reais concepções e diretrizes da política educacional dos setores hegemônicos representados pelo governo FHC.

Não tardou e o Governo Federal replicou a mesma fórmula utilizada na tramitação do projeto de lei que deu origem à LDBEN n° 9.394/1996. No dia 12 de fevereiro, o Poder Executivo apresentou o PL n° 4.173/1998, sendo que, como o PL n° 4.155/1998 havia sido apresentado anteriormente, a proposta do governo foi apensada à da sociedade civil. A esse respeito, Saviani (2008) observa que o fato de o relator da matéria, o Deputado Nelson Marchezan<sup>92</sup> (PMDB/RS<sup>93</sup>), ter apresentado um substitutivo próprio, pautado na proposta do governo, inverteu a prioridade das propostas, as quais passaram a ser direcionadas para a instância governamental, de modo que: “Esta tornou-se referência nas discussões das várias comissões, na apresentação de emendas e nos debates das audiências públicas” (SAVIANI, 2008, p. 270).

---

<sup>91</sup> Ivan Valente (1946-) é engenheiro, professor e político brasileiro. Foi Deputado Federal por três vezes seguidas, pelo PT (1995-1999, 1999-2003 e 2003-2007) e pelo PSOL (2007-2011, 2011-2015e 2015-) (BRASIL, 2017c).

<sup>92</sup> Nelson Marchezan (1938-2002) foi bancário, empresário e político brasileiro, natural de Santa Maria, RS. Atuou como Vereador (1959-1962) e Deputado Estadual no RS (1962-1970), Secretário de Trabalho e Ação Social de Porto Alegre (1971) e Deputado Federal (1974-1979 e 1979-1985). Foi ainda Secretário Nacional de Comunicações no Governo Collor (1992) e novamente Deputado Federal (1994-1998 e 1999-2002) (GUIDO; SOUSA, 2017).

<sup>93</sup> Partido do Movimento Democrático Brasileiro do Rio Grande do Sul.

Mesmo em meio a posições diversas, o PNE foi aprovado pelo Congresso Nacional, tendo sido sancionado por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Todavia, a efetivação do PNE 2001-2010 foi posta em suspenso, a partir dos nove vetos presidenciais associados a todas as suas disposições orçamentárias (VALENTE; ROMANO, 2002). Inicialmente, o monitoramento do PNE estava vinculado a técnicos do MEC. O processo de implementação do Plano foi reorganizado a partir de 2005<sup>94</sup>, tendo ganhado maior destaque a contar da ocasião em que o governo lançou, em 24 de abril de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), anunciado com o objetivo de melhoria da qualidade da educação. No entanto, para Saviani (2007), o PDE não se constitui em um Plano, devendo ser definido como um conjunto de ações que, teoricamente, se configuram em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos nos PNEs 2001-2010.

Em que pese essa questão, é possível observar uma nova postura do governo em relação à criação de espaços de participação da sociedade e de setores organizados, no âmbito das políticas públicas. Segundo Lavallo e Szwako (2014, p. 91), o governo começou a sistematizar uma proposta mais robusta, nessa direção, por ocasião da assinatura do “Decreto presidencial nº 8.243 de maio de 2014, que oficializa a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS)”.

As propostas do PNPS e do SNPS receberam críticas das mais variadas, inclusive com afirmações de que eram uma grave ameaça ao caráter representativo da democracia no Brasil. Em contraponto a essas análises, os movimentos favoráveis à ampliação da participação no Estado atuaram como vozes dissonantes aos opositores do referido Decreto (LAVALLE, SZWAKO, 2014).

Apesar do reposicionamento da participação no primeiro governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, os desdobramentos da chamada crise do mensalão<sup>95</sup> exerceram forte influência nas entidades e instituições do campo democrático popular, ecoando no FNDEP e contribuindo para o rompimento deste, nesse período.

A partir da ideia de governo em disputa, uma parcela de entidades que eram do FNDEP apostou na ampliação do diálogo com o governo e reforçou a necessidade da elaboração

---

<sup>94</sup> Entre 2001 e 2005, a Diretoria de Tratamento e Disseminações de Informações Educacionais – atual Diretoria de Tecnologia e Disseminações de Informações Educacionais (DTDIE) – realizava o monitoramento do PNE (DOURADO, 2010). A partir de 2005, com a criação da Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação, foi criado o Programa Nacional de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, para oferecer apoio técnico e pedagógico aos sistemas de ensino, para acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação e dos planos estaduais e municipais. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/apresentacao-sp-778261474>>. Acesso em: 26 maio 2016.

<sup>95</sup> Processo de pagamento a parlamentares para votarem nas propostas do Governo Federal.

do FNE e das Conferências de Educação (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017), para ampliar a participação da sociedade, cuja proposição estava em discussão desde o início do governo Lula (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017).

Dessa forma, a realização das Conaes, convocadas pelo Governo Federal, para além de constituir resposta a “uma reivindicação antiga do movimento social de que houvesse instâncias de interlocução, no caso conferências nacionais” (FERNANDES, 2010, [s.p.]), representou o impulso de um conjunto de iniciativas, no âmbito do governo e do Legislativo, que buscava estabelecer, pela via institucional, o diálogo com a sociedade. Nesse sentido, “o governo Lula realizou entre 2003 e 2010, 74 conferências nacionais das quais participaram 6,5% da população brasileira” (AVRITZER, 2012, p. 12).

No período compreendido de 2000 a 2005, a Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Educação e Cultura, realizou um conjunto de Conferências Nacionais de Educação e Cultura (BRASIL, 2016c; 2016d; 2016e; 2017f). Na esfera do Governo Federal, foram cinco Conferências e um Fórum<sup>96</sup>, como demonstra o Quadro 9:

QUADRO 9 – Conferências e Fórum Nacionais de Educação – 2000-2014

EVENTO	ANO	LOCAL	TEMA
I Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto	De 22 a 24 de novembro de 2000	Brasília	Desafios para o século XXI
II Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto	20 e 21 de novembro de 2001	Brasília	Uma Escola para a Inclusão Social
III Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto	2 e 6 de dezembro de 2002	Brasília	Educação, Cultura e Desporto não devem ser privilégios
IV Conferência Nacional de Educação e Cultura	De 22 a 25 de fevereiro de 2005	Brasília	Consolidando Novos Rumos
Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica (Confetec)	De 5 a 8 de novembro de 2006	Brasília	Educação profissional como estratégia para o desenvolvimento e a inclusão social
Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb)	De 14 a 18 de abril de 2008	Brasília	A construção do sistema nacional articulado de educação
Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena (Coneei)	De 16 a 20 de novembro de 2009	Brasília	Construindo a gestão etnoterritorializada da Educação Escolar Indígena
Fórum Nacional de Educação Superior (FNES)	De 24 a 26 de maio 2009	Brasília	Novas dinâmicas da Educação Superior e da pesquisa para a mudança social

<sup>96</sup> O Fórum Nacional de Educação Superior (FNES) optou por não assumir o formato de conferência, tendo em vista que buscou ofertar contribuições à I Conae, realizada em 2010. (BRASIL, 2008).

<b>EVENTO</b>	<b>ANO</b>	<b>LOCAL</b>	<b>TEMA</b>
I Conferência Nacional de Educação	De 28 de março a 1º de abril de 2010	Brasília	Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação
II Conferência Nacional de Educação	19 e 23 de novembro de 2014	Brasília	O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com o reposicionamento estatal, apesar de tardiamente e frente à realização de conferências da área social, a política nacional de educação ingressou em um novo momento. A Conferência Nacional de Educação Básica (Coneb), realizada em 2008, representou um marco importante no debate educacional e reconectou as Conferências Nacionais ao processo de debate e formulação de políticas públicas em educação. A temática da Coneb apresentava a construção do Sistema Nacional de Educação como elemento capaz de produzir o diálogo entre os entes federados (BRASIL, 2008a). Para isso, a Conferência indicou a necessidade de, por exemplo, regulamentar o regime de colaboração previsto na Constituição (BRASIL, 1988, Art. 211, Parágrafo único), ampliar as políticas de financiamento para a educação, assegurar o direito à inclusão, à diversidade, à gestão democrática e estabelecer o sistema nacional de formação de trabalhadores em educação (BRASIL, 2008a). A estrutura da Coneb previa etapas estaduais, distrital e municipais, como antecedentes da etapa nacional. Essa metodologia e as deliberações da plenária final da Coneb influenciaram a estrutura e os debates das Conaes de 2010 e de 2014.



FIGURA 5 – Cerimônia de abertura da I Conae de 2010

Fonte: (BRASIL, 2017e) Mesa de abertura da I Conae de 2010.

Nota: Da esquerda para direita: Carlos Abicalil (Deputado Federal), Eloi Ferreira Araújo (Ministro-chefe da SEPP/IR), Fernando Haddad (Ministro da Educação), Luís Inácio Lula da Silva (Presidente da República), Paulo de Tarso Vannuchi (Ministro da SEDH), Fátima Cleide (Presidenta da CECD/SF), Francisco das Chagas (Coordenador da Conae).

A I Conae (2010) resultou de um amplo processo de participação social, cujo tema central focou a construção do SNE articulado e do PNE. A plenária final aprovou as diretrizes para a construção de um novo PNE, inicialmente previsto para o período de 2011-2020, bem como a criação do FNE – essa discussão será pormenorizada na próxima seção –, com função de diálogo e deliberação junto às demais instâncias do SNE.

A II Conae, realizada em 2014, ocorreu em meio a um cenário de sensíveis mudanças na conjuntura nacional, ocasião, inclusive, em que o projeto de lei que encaminhava para aprovação o novo PNE, PL nº 8.035, enviado no dia 15 de dezembro de 2010, continuava tramitando no Congresso Nacional. Em meio a esse contexto, a II Conae buscou contribuir para a política nacional de educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino (BRASIL, 2014a). A proposição da Conferência, inicialmente, também tinha o objetivo de avaliar o novo PNE. No entanto, a aprovação desse Plano só ocorreu após o término da II Conae,

a qual, a exemplo da I Conae/2010 e do Coneb, teve seus debates desencadeados a partir do estabelecimento de eixos temáticos, articulados a uma visão sistêmica de educação.

### **3.2 Da proposição à instituição do FNE**

A proposta, nesta seção, é a de apresentar o processo referente à constituição do FNE, o qual foi iniciado na tramitação do PL n° 1.258/1988 e consolidado a partir da I Conae de 2010, bem como seus desdobramentos após a publicação da Portaria n° 1.407, de 14 de dezembro de 2010, que o instituiu, até a Lei n° 13.005, de 25 de junho de 2014, que estabeleceu o FNE como uma das instâncias responsáveis pelo monitoramento contínuo e por avaliações periódicas do PNE. Tais discussões permitem perceber que a institucionalização do FNE implica na afirmação e no dimensionamento da sua importância como espaço de interlocução entre as sociedades civil e política, voltada para a garantia da gestão democrática, no intuito de intervir no planejamento da educação, através do diálogo, como método, e da democracia, como fundamento (BRASIL, 2010).

De 1988 até 2014, a compreensão sobre o FNE parece ter conquistado maior clareza: se, inicialmente, ela foi percebida de forma articulada à ideia de realização de um evento científico, posteriormente, foi vinculada à proposta de constitui-lo como “instância máxima de deliberação” do Sistema Nacional de Educação (BRASIL, 2016, p. 43). Na prática, essa compreensão precisa sobre a configuração do Fórum não se apresentava clara na sua formulação inicial (REPRESENTANTE CEDES, 2017). O formato do FNE, delineado a partir de 2010, recupera algumas dessas duas características e reelabora seu funcionamento à luz da conjuntura vigente, redimensionando as experiências reunidas ao longo dessas quase três décadas. Dessa forma, é a partir da consideração desses pressupostos que serão analisados, aqui, os processos constitutivos e constituintes do FNE, objeto central desta pesquisa.

A criação do FNE apresenta um longo histórico de proposições por parte do campo progressista. Sua origem, de acordo com a entrevistada, Representante do Cedes, no FNE, vincula-se ao processo de tramitação da LDBEN no Congresso Nacional, a partir das formulações dos sócios do Cedes, objetivando preparar a participação nas audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara. Essa proposta também foi apresentada nas CBEs, as quais foram promovidas pelo FNDEP, em 1988.

A nossa preparação para as audiências [da CECD, contou com] uma reunião no Cedes. Na oportunidade, o Demerval apresentou a ideia de FNE, e o Cedes se compromete com a proposta e eu levo a ideia. [...] Foi essa a origem, [e] o Octávio Elísio se entusiasmou muito. [...] O Fórum Nacional de Educação teria a função de articular [e debater] os problemas nacionais da educação, locais, regionais e nacionais, para que [...] o Sistema Nacional de Educação alcançasse uma abrangência que desse a possibilidade de incorporar as particularidades [...]. (REPRESENTANTE CEDES, 2017).

A proposta do FNE definia-se a partir de sua vinculação com a ideia do SNE, cuja relação se fazia associar à função de articular e debater as questões educacionais em todo o território nacional. Diante do exposto, serão apresentados os processos que envolveram a proposição do FNE durante a tramitação da LDBEN.

### *3.2.1 O FNE do projeto de lei à LDBEN*

De acordo com o dossiê da LDBEN de 1996, a proposta para estabelecer o FNE não estava presente na versão original do PL nº 1.258/1988, tendo sua inserção ocorrida nas audiências públicas convocadas entre os meses de abril a junho de 1989, pela CECD (BRASIL, 2016). O resultado desse processo organizou o texto do substitutivo apresentado pelo relator do PL, o Deputado Jorge Hage<sup>97</sup>, no dia 28 de junho de 1990, na CECD. Vale, aqui, considerar que o texto do substitutivo foi organizado a partir de três pontos: (1) das ideias contidas no primeiro projeto de lei vinculado à segunda lei de diretrizes e bases de nosso País, o PL nº 1.258/1988; (2) das emendas dos parlamentares; (3) das contribuições das audiências públicas, realizadas por mais de 40 entidades e dirigentes de órgãos ligados à educação (BRASIL, 2016).

Na ocasião, a proposição do FNE tomava como referência duas elaborações originadas no Cedes e reforçadas pelas CBEs: a primeira, do Professor Dermeval Saviani, conforme apresentado, e a segunda, da Professora Ivany Pino, cuja formulação estava baseada no “movimento da medicina pública, com a concepção da criação do sistema de saúde pública e a organização de um Fórum Nacional de Saúde, realizado durante a Constituinte” (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

---

<sup>97</sup> Jorge Hage Sobrinho (1938-) é advogado, professor, administrador, magistrado e político brasileiro. Em 2003, assumiu a Secretaria Executiva da Controladoria-Geral da União (CGU), na qual permaneceu até 2006, quando se tornou ministro da CGU, exercendo a função até 2014 (BRASIL, 2017f).

Convém observar que a proposta do FNE também encontra raízes nas movimentações do Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito<sup>98</sup>. Vale ainda reforçar que, à época das audiências na Câmara dos Deputados, para apreciação do substitutivo ao PL nº 1.258/1988, o Fórum da Educação que atuou na Constituinte estava em processo de reorganização (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017). Contribuiu para o entendimento desse processo a análise da Professora Isaura Belloni apresentada durante a XI reunião da Anped, realizada em 1988, no que tange às dificuldades de manter esse Fórum por longo período de tempo, tal qual o exigido pelo processo constituinte, entre outros aspectos, devido ao grande número de entidades da sociedade civil que o compunham, fato que possibilitou o ingresso desse Fórum em um:

“Processo de crise” que se manifesta na mudança de estratégia de trabalho, [na] não alteração dos princípios a partir dos quais se organizou [...] pelo fato das entidades não atribuírem ao Fórum [...] suficiente importância a ponto de comparecerem às reuniões; e como todas as suas atividades dependem do consenso das entidades, não havendo quórum nas reuniões, o Fórum não existe, não tem condições de trabalho. (BELLONI, 1988, p. 8).

O Fórum da Educação na Constituinte tinha, como método para tomada de posição, a necessidade de ser aceito por parte de todas as entidades das propostas em questão (BELLONI, 1988). Frente aos problemas associados ao quórum, é possível compreender os motivos que levaram o Cedes a apresentar, “na primeira audiência que ocorreu da LDB [...], não só o Sistema Nacional de Educação, também o Fórum Nacional de Educação” (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017), tendo em vista a dificuldade de organização das representações associadas ao Fórum de Educação na Constituinte, naquele período.

De acordo com o Dossiê do PL nº 1.258/1988, a representante do Cedes, Professora Ivany Pino, apresentou a proposta do FNE durante as audiências públicas realizadas pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto (CECD), entre os meses de abril, maio e junho de 1989, cuja finalidade esteve em consultar as entidades e os órgãos de âmbito nacional, representativos da área da educação, a fim de aperfeiçoar esse PL (BRASIL, 2016), sendo que, conforme evidenciado anteriormente, a exposição da Professora na audiência pública originou-se da reunião informal feita com os sócios do Cedes. De acordo com a entrevista da

---

<sup>98</sup> O Fórum Nacional da Constituinte foi instalado em fevereiro de 1987 e lançado em 9/4/1987, com o nome de Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito. Depois passou a se denominar Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, no ano de 1988, para atuar no processo de elaboração do texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A última denominação foi a que logrou fama ao movimento (PINHEIRO, 2015).

representante do Cedes, entre os presentes nessa reunião, estava a Professora Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito<sup>99</sup>, que acompanhava, na Câmara, a tramitação do PL e era esposa do Deputado Octávio Elísio. Conforme relatado, foi nessa reunião que o Professor Dermeval Saviani apresentou a proposta do FNE (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

Apoiada nas contribuições da reunião do Cedes, a Professora Ivany Pino associou essa formulação com as referências estabelecidas na área da saúde, fruto das articulações que desenvolvia com Nelson Santos<sup>100</sup>, colega de trabalho na Unicamp e formulador do Sistema Único da Saúde (SUS). Nesse sentido, as experiências das Conferências Nacionais da Saúde e do Fórum Nacional da Saúde tornaram-se importantes referências para a Professora, considerando que a saúde contava com um processo amadurecido há mais tempo, quando comparado com a educação (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017). Assim, a proposta do FNE presente no PL nº 1.258/1988 nasceu da articulação teórica dos participantes das Conferências Brasileiras de Educação, intelectuais e membros da sociedade política.

Com a apresentação do texto substitutivo na audiência pública da CECD, no dia 28 de junho de 1990, o FNE passou a constar no Artigo 10, do referido substitutivo, como “instância máxima de consulta, relativa à educação nacional” (BRASIL, 2016, p. 297).

Na ocasião, o FNE era entendido como uma estratégia vinculada à constituição de mecanismos institucionais capazes de assegurar o planejamento e a administração da educação na perspectiva da gestão democrática (BRASIL, 2016). Para além do FNE, a proposta do substitutivo também envolvia outras instâncias com esse objetivo, como a “unidade escolar, com seus conselhos comunitários, a nível da escola [...] passando pelo Conselho Nacional de Educação e pelos órgãos normativos dos Sistemas de Ensino” (BRASIL, 2016, p. 297).

O funcionamento do Fórum previa:

Reunir-se periodicamente, quando da elaboração dos planos nacionais de educação, ou quando alguma mudança substancial houver de ser introduzida nas diretrizes e bases da educação. Em certo sentido, significa a institucionalização do processo de consulta à comunidade educacional organizada. (BRASIL, 2016, p. 297).

Para a Representante do Cedes, o formato e o método para a constituição do Fórum não estabeleciam um processo fechado:

---

<sup>99</sup> Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito é Professora da Universidade do Estado de Minas Gerais, integrante do Cedes e esposa do Deputado Octávio Elísio (ENTREVISTA 04, CEDES, 2017).

<sup>100</sup> Nelson Rodrigues dos Santos é Professor da Unicamp e organizador do SUS (ENTREVISTA 04, CEDES, 2017).

Procurando sua definição através dos projetos. O [...] mais importante, é que [...] foi uma definição mais aberta, para que o Fórum Nacional da Educação, na LDB, fosse constituindo esse Fórum. Então, [...] deveria fazer a composição das conferências [...] e discussão das grandes políticas que representassem todos [...] os interesses da sociedade brasileira, desde os municípios, passando pelos estados e chegando ao nacional. (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

Nesse caso, a perspectiva adotada à época buscava criar o FNE a partir das definições do FNDEP. Mesmo prevendo uma atuação entre os entes federados, a proposta não produzia, como eixo, a construção do FNE a partir de um SNE, associado aos princípios do federalismo (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017), sendo que essa característica passou a vigorar apenas na concepção do FNE criado em 2010.

Para entender essa dimensão institucional do Fórum, convém esclarecer o caráter previsto para o FNE, no período de tramitação da LDBEN. De acordo com a entrevistada, Representante do Cedes, a proposta estabelecia que o Fórum seria um órgão de Estado, mas não teria o governo em sua composição, no entanto ele seria o responsável por manter seu funcionamento. Sua composição estaria associada às representações e lideranças das entidades e órgãos, sem constituir-se como um “movimento social de base” – cuja organização incorpora o conjunto de uma ou mais categorias de profissionais, estudantes, gestores públicos e privados, dentre outros –, e sua atuação teria, como referência, o método de articulação adotado pelo FNDEP, durante a Constituinte e na tramitação da LDBEN – no caso, a partir do contato direto no Congresso Nacional, pela via das representações componentes do FNDEP –, e, quando precisassem de um grande número de pessoas para pressionar os parlamentares, eram as entidades que levariam “as massas”, sobretudo a CNTE, e não o FNE (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

Assim, o estabelecimento do FNE, previsto no PL nº 1.258/1988, estaria vinculado à realização de uma consulta a entidades, instituições e órgãos públicos que o compunham e associado aos processos constitutivos do PNE e de revisão da LDBEN, após esta ser aprovada. Cabe destacar ainda que a finalidade do Fórum deveria ser apenas consultiva, pois o caráter deliberativo caberia ao CNE, este concebido como órgão normativo máximo do SNE (BRASIL, 2016). A proposta para o FNE, no substitutivo apresentado pelo Deputado Jorge Hage, estabelecia a conjunção de esforços de diferentes instâncias como expressão capaz de articular a nação, através do conceito de SNE, com vistas a assegurar um padrão de qualidade do ensino em todo País (BRASIL, 2016).

O substitutivo associava a realização do FNE à elaboração dos Planos Nacionais de Educação, previa a periodicidade de sua realização, bem como determinava que ele fosse precedido da realização de Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais:

Art. 25. O Fórum Nacional de Educação, previsto no parágrafo único do art. 10, será realizado quinquenalmente, precedendo a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se a respeito das suas diretrizes e prioridades.

§1º. Extraordinariamente, o Fórum reunir-se-á sempre que motivo relevante ligado à Educação Nacional o justifique, especialmente quando necessária a revisão da legislação básica da Educação.

§ 2º. O Fórum Nacional será sempre que possível, precedido de Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais, com finalidade e organização equivalentes, em suas respectivas jurisdições. (BRASIL, 2016, p. 327).

De acordo com o substitutivo, o FNE seria convocado ordinariamente, a cada cinco anos, para tratar do PNE e seria vinculado extraordinariamente às revisões da legislação básica da educação. Suas dinâmica e relevância institucional associavam-se a uma instância consultiva no âmbito do SNE. As reuniões quinquenais aproximavam-se do formato de uma conferência, considerando o quantitativo de entidades previstas, conforme apresentado no Quadro 10, disposto mais adiante nesta seção. Convém destacar então a diferença entre fórum e conferência.

A rigor, o Fórum constitui-se como uma ampla discussão sobre um assunto atual e de interesse geral, a fim de discutir e debater ideias e opiniões sobre temas específicos, com a participação de um grande número de representações de determinados setores de atividades ou de associações de classe (BRASIL, 2017x). No caso da conferência, esta constitui-se por uma “apresentação formal de tema científico, geral ou técnico, por um especialista no assunto, com o objetivo de estudar, debater e extrair conclusões” (BRASIL, 2017x, p. 123).

Considerando que o método de funcionamento das reuniões do FNE não fora definido durante o processo de sua tramitação na Câmara dos Deputados (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017), as observações apresentadas ajudam a compreender que, apesar da periodicidade, o seu funcionamento faria associar-se à estrutura de fórum. Convém considerar ainda que o método para a tomada de decisão das representações que comporiam o FNE também não estava claro. Dessa maneira, a associação que emergiu para compreender como as decisões seriam tomadas após a aprovação da LDBEN fez associar-se à forma adotada pelo FNDEP, a partir da ideia do consenso entre as representações para o alcance da deliberação.

No que tange à composição do FNE, a ausência de órgãos vinculados ao Governo Federal, conforme evidencia o Quadro 10, reforça os argumentos da entrevistada, Representante do Cedes, de que o governo não comporia o FNE.

Quanto à relação do Fórum com os entes federados, vale acrescentar que a proposta prevista no texto do PL nº 1.258/1988, aprovado na Câmara dos Deputados, estabelecia o FNE, o CNE e o SNE a partir de uma linha articuladora nacional, regional e local, porém dissociada da questão do federalismo cooperativo. De acordo com a entrevistada, Representante do Cedes, essa perspectiva passou a vigorar apenas a partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006, que determinou a fixação de normas para cooperação (BRASIL, 2006).

Dessa forma, afere-se que a questão articuladora e intersetorial exigiria a criação do FNE e do SNE, bem como a transformação do Conselho Federal de Educação para Conselho Nacional de Educação. A rigor, a mudança no CFE faz associar-se ao escopo de responsabilidades, pois ele tinha como prioridade normatizar a educação a nível federal (BRASIL, 1961). No caso do CNE, sua finalidade estaria em “formular e coordenar a política nacional de educação, articulando-a com as políticas públicas de outras áreas” (BRASIL, 2016, p. 447).

O Conselho Federal de Educação, por causa da criação de um Sistema Nacional de Educação, precisava ser ajustado [...], para que permitisse, já naquele momento, haver as bases para um Sistema Nacional de Educação, que teria no Fórum Nacional de Educação a sua sustentação... e o Conselho Nacional de Educação seria uma terceira força que ficaria dentro do Ministério [da Educação] [...]. Indicado pela sociedade civil e pelo governo. (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

O método de funcionamento do FNE, estabelecido a partir do substitutivo apresentado na Câmara dos Deputados, contava com duas estruturas internas: uma associada à esfera executiva e outra, à esfera plena. Nesse sentido, caberia ao CNE, em colaboração com as Comissões de Educação do Congresso Nacional (CECN) e o MEC, a responsabilidade de promover e coordenar o FNE, o qual está aqui percebido em sua estrutura executiva. Já a esfera plena para o funcionamento do Fórum seria composta por entidades, órgãos e instâncias com atuação nacional e ligadas à educação, conforme proposto no Artigo 25, Parágrafo 3º, do referido substitutivo:

O Fórum Nacional de Educação será promovido e coordenado pelo Conselho Nacional de Educação, com a colaboração das Comissões de Educação do Congresso Nacional e do Ministério responsável pela Educação, e integrado por representantes especialmente indicados para esse fim pelas seguintes entidades e instituições de âmbito nacional [...]. (BRASIL, 2016, p. 327).

A efetivação do FNE como órgão de Estado, para além das atribuições definidas no corpo da referida Lei, também faz associar-se à sua composição a partir das representações da sociedade civil e sociedade política, síntese germinadora do Estado (GRAMSCI, 2007). Nesse caso, a sociedade política pode ser exemplificada pela presença do Poder Legislativo, através das Comissões de Educação, e do Poder Executivo, com o CNE. Já a sociedade civil é exemplificada por meio das entidades de carácter nacional, representantes dos interesses de determinados grupos sociais. Todavia, é preciso destacar que a condição de Estado não pode ser identificada como algo em separado das tensões e disputas presentes entre a sociedade civil e política, pois “expressa contradições e ajustes entre frações da classe dominante e, ao mesmo tempo, nela se organizam também as lutas entre as classes” (FONTES, 2018, p. 2).

A esse respeito, a condição de “guerra de posição” (GRAMSCI, 2007, p. 24) formulada por Gramsci pode contribuir para a compreensão das forças políticas e sociais que deveriam atuar no interior do próprio FNE. No caso dessas entidades e instituições educacionais com atuação nacional, considerando-se os critérios regionais (BRASIL, 2016), o PL nº 1.258/1988 estabelecia a representação disposta no Quadro 10.

QUADRO 10 – Composição do FNE a partir do substitutivo ao PL nº 1.258/1988

ITEM	ENTIDADES E INSTITUIÇÕES	TOTAL DE REPRESENTANTES
01	Dirigentes dos Sistemas de Ensino dos Municípios	10
02	Reitores das Universidades do País <sup>(1)</sup>	10
03	Instituições de ensino superior não universitárias públicas e privadas	10
04	Entidade nacional representativa dos estabelecimentos privados de ensino básico	10
05	Entidade nacional representativa do magistério superior <sup>(2)</sup>	10
06	Entidade nacional representativa do magistério básico <sup>(2)</sup>	10
07	Trabalhadores não docentes <sup>(2)</sup>	10
08	Entidades nacionais representativas de estudantes de nível médio e superior	10
09	Associações ou sociedades científicas nacionais <sup>(3)</sup>	10
10	Representante da área de comunicação <sup>(4)</sup>	10
11	Entidade nacional que congregue associações comunitárias que realizem experiências populares de educação	10

ITEM	ENTIDADES E INSTITUIÇÕES	TOTAL DE REPRESENTANTES
12	Entidade nacional que atue na área de proteção da criança e do adolescente, especialmente na saúde e alimentação	10
13	Organizações sindicais patronais de graus mais elevados e entidades privadas de formação técnico-profissional a elas vinculadas	10
14	Organizações sindicais, de grau mais elevado, dos trabalhadores	10
15	Entidades religiosas das diversas confissões, com atuação na área educacional <sup>(5)</sup>	10
16	Entidades representativas das escolas comunitárias	10
17	Secretários de Estado responsáveis pela educação em cada Unidade Federada	27
18	Representante do órgão normativo do Sistema de ensino de cada Estado	27
	<b>TOTAL</b>	<b>214</b>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no substitutivo do PL n° 1.258/1988 (Art. 25, § 3°, Incisos I a VII), apresentado em 28 de junho de 1990 (BRASIL, 2016).

<sup>(1)</sup> Reitores de instituições de ensino superior federais, estaduais e privadas.

<sup>(2)</sup> Considera representações das esferas pública e privada.

<sup>(3)</sup> Pesquisadores nas áreas de educação, da ciência e da tecnologia e da comunicação.

<sup>(4)</sup> Conselho de comunicação social, previsto na CF de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 224).

<sup>(5)</sup> Até três representantes de qualquer denominação isoladamente.

De acordo com o PL n° 1.258/1988, as representações do CNE e CECN estariam inseridas no FNE a partir de integrantes vinculados a esses órgãos. O MEC contaria com o quantitativo necessário do seu corpo técnico e político para assegurar o funcionamento do Fórum. No caso dos Secretários de Estado de Educação e representantes dos órgãos normativos dos sistemas de ensino, a representação estaria associada a uma representação de cada um dos 26 Estados e do Distrito Federal. Além desses e apenas com direito a voz, estariam os “órgãos promotores, quando convocados, dos sistemas ou agências públicas federais das áreas de trabalho, assistência social, proteção ao menor, saúde, ciência e tecnologia, cultura, desporto e comunicação” (BRASIL, 2016, p. 328). Algumas dessas entidades, previstas na composição do FNE, também teriam atuação no CNE<sup>101</sup>.

<sup>101</sup> Esse é o caso das seguintes entidades: dirigentes dos Sistemas de Ensino dos Municípios, reitores das universidades do País, instituições de ensino superior não universitárias públicas e privadas, entidade nacional representativa dos estabelecimentos privados de ensino básico, entidade nacional representativa do magistério superior, entidade nacional representativa do magistério básico, trabalhadores não docentes, entidades nacionais representativas de estudantes de nível médio e superior, associações ou sociedades científicas nacionais, representantes da área de comunicação, entidade nacional que congregue associações comunitárias que realizem experiências populares de educação, entidade nacional que atue na área de proteção da criança e do adolescente, especialmente na saúde e alimentação (BRASIL, 2016c, p. 450/451).

Porém, como demonstrado na seção anterior, após várias tensões e modificações na tramitação da LDBEN, o Governo Federal aprovou outra proposta da Lei, agora mais afeita a seus interesses e princípios. Sendo assim, a LDBEN nº 9.394/1996 aprovada desconsiderou o projeto que tramitava à luz dos movimentos sociais, expressando, por parte do governo, desconsideração para com os processos democráticos, percebidos por meio da participação.

A esse respeito, a entrevista da Representante do Cedes explicita as tensões e correlações de forças presentes nos bastidores, o que pode facilitar a identificação dos motivos que levaram à retirada do FNE e do SNE do texto aprovado da LDBEN, bem como a compreensão da perda de funções do CNE<sup>102</sup>. Essas questões reforçam as “limitações políticas” do FNE, à época.

[...] Começamos a desenvolver [...] a ideia do Sistema Nacional e do Fórum Nacional, caminhando articulado com Conselho Nacional de Educação. Esse [FNE] [...] formularia [...] [e] participaria do processo de avaliação e acompanhamento das políticas públicas educacionais. [...] [As políticas seriam] avaliadas pelo Fórum Nacional de Educação, [...] dando sustentabilidade ao SNE. Nesse formato, teríamos um Sistema Nacional, um Fórum Nacional, um Conselho Nacional e o MEC. Esse formato foi aceito no início do processo, com Octavio Elísio e Jorge Hage [...]. Desde o primeiro governo [após a redemocratização], [...] houve um acordo do MEC com o governo, de que não haveria um projeto de LDB do MEC. Só [...] do Congresso Nacional, que foi do Octávio Elísio e seguiu com o Jorge Hage. Durante o Governo Collor, o governo praticamente não teve interferência na LDB. Até que, no Governo [...] Itamar Franco, ocorreram mudanças a partir dos interesses que o governo tinha na LDB. Colocou como Ministro da Educação, Murilo Hingel, que era professor da Faculdade de Educação de Juiz de Fora, e este colocou um representante do MEC, junto com o Fórum, acompanhando todo o processo. (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

Enquanto as discussões do PL nº 1.258/1988 continuavam em tramitação na Câmara dos Deputados, o Senador Darcy Ribeiro apresentou, no dia 20 de maio de 1992, um Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 67/1992, elaborado em conjunto com alguns dos seus assessores e os do MEC e com o apoio dos Senadores Marcos Maciel e Maurício Corrêa, para tentar concorrer com o PL que tramitava na Câmara (LOBO NETO, 2010).

Quando o PL nº 1.258/1988 chegou ao Senado Federal no dia 26 de maio de 1993, passou a tramitar como Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 101/1993 e teve como relator o

---

<sup>102</sup> De acordo com o PL 1.258/1988, o CNE teria funções normativas, fiscalizadoras e de controle do orçamento federal da educação, além de constituir-se como órgão máximo do SNE (BRASIL, 2016). Durante a tramitação do PL no Senado, a proposta foi retirada da LDBEN e passou a tramitar em paralelo, sendo aprovada pela Lei nº 9.131/1995. A partir desse momento, o CNE assumiu “[...] atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto [...]” (BRASIL, 1995a, Art. 7º), perdendo, também, a autonomia financeira e administrativa prevista no PL nº 1.258/1988.

Senador Cid Sabóia (LOBO NETO, 2010). Nesse sentido e “por imposição regimental, o anteprojeto de lei de Darcy Ribeiro transformou-se em referência para o relator elaborar seu substitutivo e não o [...] encaminhado pela Câmara” (BRZEZINSKI, 2010, p. 192). Apesar dessa questão, o relator manteve “as particularidades da construção do anteprojeto da Câmara, dando voz aos interlocutores representantes dos partidos políticos, do Executivo, das entidades, dos representantes do Fórum, entre outros” (BRZEZINSKI, 2010, p. 192).

Nesse período, a tramitação do PLC nº 101/1993 passou por intensas transformações entre suas idas e vindas<sup>103</sup> nas comissões e no plenário do Senado (LOBO NETO, 2010; BRZEZINSKI, 2010). Em 1994, com as eleições gerais, o processo de análise do projeto que tratava da LDBEN sofreu significativo impacto pela nova conformação governamental. Nesse caso, em março de 1995, o novo relator, Senador Darcy Ribeiro, apresentou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) um substitutivo de sua autoria, muito semelhante ao PLS nº 67/1992 (LOBO NETO, 2010; BRZEZINSKI, 2010). Convém destacar que esse novo projeto foi construído “por meio de artimanhas de bastidores” (BRZEZINSKI, 2010, p. 192), entre o Poder Executivo, a partir do MEC, e essa instância do Parlamento (BRZEZINSKI, 2010).

De acordo com Brzezinski (2010, p. 192):

Foi considerada inconstitucional pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) a matéria contida em um artigo que estabelecia a criação de um Fórum Nacional, integrado por representantes de educadores da sociedade civil, que teria a atribuição de propor políticas educacionais à sociedade política, neste caso o MEC e seus órgãos, entre eles o Conselho Nacional da Educação.

Dessa forma, o novo contexto governamental quebrou o que estava sendo construído desde 1988. O acordo de o governo não enviar nenhum projeto, senão aquele que estava tramitando, também foi rompido (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017), uma vez que o Projeto do Darcy Ribeiro foi acordado com o MEC e a Presidência da República, conforme explicação presente na Seção 3.1 desta pesquisa.

A costura política dessa proposta contou com a centralidade do Senador Cid Sabóia e de alguns personagens que atuaram como aríete contra o Projeto de LDBEN construído na Câmara. Dessa forma, é possível desvelar os interesses e concepções emergentes com a nova

---

<sup>103</sup> O PLC foi a plenário no Senado, no dia 12/12/1994, porém, antes da apreciação dos senadores, volta “às comissões por requerimento aprovado do Senador Irapuan Costa Jr. O mesmo acontece em 16 de fevereiro de 1995, pela aprovação de requerimento do Senador Beni Veras, solicitando retorno à Comissão de Constituição e Justiça” (LOBO NETO, 2010, [s.p.]).

agenda estatal do País, a partir da posse do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Para tal análise, a entrevistada, Representante do Cedes, estabeleceu conexões importantes e reveladoras de um conjunto de intelectuais que ascenderam ao poder e estabeleceram um combate intenso contra a ideia do FNE, SNE e CNE, resultando em “limitações e retrocessos” nos seus processos de constituição.

Durante a tramitação da LDBEN nas comissões do Senado, o FNE e o SNE tornaram-se objeto de polêmicas. Conforme exposto, o FNE foi considerado inconstitucional pela CCJC. No caso do SNE, a sua proposição recebeu tratamento diferenciado e suas discussões foram realizadas em separado, no Senado, sofrendo significativas alterações. Convém observar que, até aquele momento, o PSDB, partido do presidente eleito, era um dos articuladores do PL da LDBEN no Senado e atuava conjuntamente ao FNDEP, por meio do Senador Arthur da Távola<sup>104</sup> (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

Apoiado nesse histórico da tramitação da LDBEN, as questões referentes às artimanhas de bastidores podem ser demonstradas pela análise da entrevista da Representante do Cedes. Na oportunidade, o Ministro da Educação do Governo FHC, Paulo Renato Souza<sup>105</sup>, junto à sua equipe de intelectuais, tais como: Eunice Ribeiro Durham<sup>106</sup>, Guiomar Namó de Mello<sup>107</sup>, Rose Neubauer<sup>108</sup>, Maria Inês Fini<sup>109</sup> e Maria Helena Castro<sup>110</sup>, elaboraram um documento correspondente a um programa de atuação do ministro, que teve circulação bastante limitada (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017). Ainda de acordo com a entrevistada, as questões referentes à LDBEN no Senado foram estabelecidas por Eunice Durham, responsável por interagir com o presidente da Comissão de Educação do Senado, o Senador Arthur da Távola, o qual indicou que ela conversasse com seu assessor, pois este teria os elementos para indicar, como o Senador Darcy Ribeiro, que poderia apresentar um projeto que representasse

---

<sup>104</sup> Arthur da Távola (1936-2008) foi jornalista, escritor, advogado e político brasileiro (O GLOBO, 2017a).

<sup>105</sup> Paulo Renato Souza foi Economista e Professor da Unicamp. Foi ainda Ministro da Educação entre 1995 e 2003 (BRASIL, 2017q).

<sup>106</sup> Eunice Ribeiro Durham é Professora Emérita da USP, Ex-Secretária Nacional de Política Educacional do Ministério de Educação (1995-1997) e Ex-Membro do Conselho Nacional de Educação, Câmara de Ensino Superior (1997-2001) (NUPPS, 2017).

<sup>107</sup> Guiomar Namó de Mello é professora. Gerenciou ou assessorou, entre 1992 e 1996, a preparação de projetos de investimento do setor público em educação na Argentina, Paraguai, Equador, Uruguai e Bolívia, como Especialista Sênior de Educação no Banco Mundial e no Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em 1997, foi nomeada para o Conselho Nacional de Educação-Câmara de Educação Básica (NAMO DE MELLO, 2017).

<sup>108</sup> Rose Neubauer é Professora da USP. Atuou na Secretaria Estadual da Educação, entre janeiro de 1995 e abril de 2002. Atualmente é consultora de instituições, como Unicef, Finep (Financiadora de Estudos e Projetos), Banco Mundial e PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) (CASA DO SABER, 2017).

<sup>109</sup> Maria Inês Fini é Professora da Unicamp. Trabalho no Inep entre 1996 e 2002. Em 2016, assumiu à presidência do instituto (BRASIL, 2017r)

<sup>110</sup> Maria Helena Castro é Professora da Unicamp. Presidiu o Inep entre 1995 e 2001. Em 2016, passou a integrar a secretaria executiva do MEC (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2017).

os interesses do MEC, para competir com o PLC nº 101/1993, que estava em votação na Câmara (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017). Dessa forma,

Ela [Eunice Durhan] pegou uma emenda do Florestan Fernandes, que era sobre bolsas, [...] e, nessa emenda, incorporou o projeto [...] do Ministério da Educação, que era, sobretudo, dela, [...] [que era]desse novo grupo, do Paulo Renato e o Darcy Ribeiro, e apresentou no Senado. Quando o Darcy Ribeiro foi apresentar esse projeto, no qual já não existia mais Fórum Nacional de Educação, eles começaram [...] a avançar [...] na concepção do [...] Conselho Nacional de Educação, para criar as bases de controle do MEC sobre as políticas educacionais. Durante todo esse período, a ideia do Fórum ficou abafada. (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

Vale considerar que:

No documento de programa do Paulo Renato, não existia a palavra Sistema Nacional de Educação, nem a palavra Fórum Nacional de Educação. Muito pelo contrário, existia [a ideia de] reforçar o Conselho Nacional de Educação no acompanhamento e aprovação de normas, das políticas criadas pelo MEC... Dizia muito claramente: “Precisamos de reforçar o MEC que é quem vai criar as políticas”. E, ao mesmo tempo, o Conselho Nacional vai criar as normas e determinar o funcionamento dessas políticas. (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

A oposição ao FNE e ao SNE, bem como a mudança de concepção do Conselho no que tange à sua autonomia, pode ser exemplificado, segundo a entrevistada, pelas manifestações da Professora Eunice Durham em alguns artigos, nos quais se colocava:

[...] completamente contra o Sistema Nacional de Educação e [...] ao Fórum Nacional de Educação e contra a mudança [...] da concepção do Conselho Nacional de Educação, pois dizia, com muita força, que eles [FNDEP] estavam querendo [...] ocupar o espaço do governo com o Fórum Nacional de Educação, e o MEC não teria mais a função de fazer nenhum encaminhamento de políticas educacionais. Ela foi fortemente contra esse processo [...] do Fórum e do Conselho Nacional de Educação, a tal ponto que [...] a ideia do Conselho Nacional de Educação saiu do projeto de LDB e passou a ser um estudo separado. Que só foi apresentado, depois de muitos projetos, [...] pelo Paulo Renato. (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017).

As afirmações da entrevistada são bastante significativas, pois demonstram o momento de ruptura e retirada da concepção de FNE e SNE e a modificação do CNE presente no texto que tramitava no Senado, bem como identificam os personagens envolvidos na elaboração de uma outra proposta de LDBEN. Essa compreensão reforça a abordagem desenvolvida na Seção 2 desta pesquisa ao localizar, no Governo do Presidente FHC, o

nascimento da uma visão tecnicista, gerencialista e remodeladora da concepção de esfera pública e de participação no interior do Estado brasileiro (BOSCHI, 2016). Os elementos desenvolvidos pela equipe do Ministro da Educação Paulo Renato explicitam o caráter da governabilidade associada ao alto escalão técnico burocrata.

A disputa acerca da concepção de educação atuou como epicentro das objeções apresentadas pelo novo governo para o rompimento da proposta da LDBEN no Senado (LOBO NETO, 2010; BRZEZINSKI, 2010). O argumento de que o MEC seria controlado pelo FNE parece atuar como justificativa para reforçar o viés tecnicista, característico da gestão do Ministro Paulo Renato, próprio da visão do elitismo democrático.

Após a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/1996, teve início a construção do projeto de lei que deveria aprovar o Plano Nacional de Educação, previsto nas disposições transitórias da nova Lei e considerado instrumento político para a retomada das formulações do FNE, bem como de outras ações e estruturas associadas à gestão democrática.

### 3.2.2 *O FNE no projeto de lei do PNE de 2001*

A retomada da proposta para a criação do FNE ocorreu durante a tramitação do PL nº 4.155/1998<sup>111</sup>, que estabeleceria o Plano Nacional de Educação. O argumento do Deputado Ivan Valente do PT/SP<sup>112</sup>, autor da proposta, era o de recuperar:

[...] duas instâncias de organização e gestão democrática da educação brasileira: o Fórum Nacional de Educação, definido como instância deliberativa do Sistema Nacional de Educação, e os Conselhos Escolares e Universitários, enquanto instrumentos de gestão democrática da educação básica e da educação superior, respectivamente. (BRASIL, 2016i, p. 51).

A consolidação dessas propostas contou com o protagonismo do FNDEP, o qual utilizou como estratégia para retomar a proposta de criação do FNE e de outras propostas associadas ao campo progressista as disposições da Lei nº 9.394/1996, que apresenta como incumbência da União a elaboração do “Plano Nacional de Educação, em colaboração com os

---

<sup>111</sup> De acordo com a justificativa do PL nº 4.155/1998, a elaboração desse documento resultou da síntese das discussões realizadas no I Coned, nos Seminários Temáticos Nacionais e Locais e nos debates, sendo que sua conclusão ocorreu a partir da Comissão Organizadora do II Coned (BRASIL, 2016c, p. 7).

<sup>112</sup> Partido dos Trabalhadores do Estado de São Paulo.

Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (BRASIL, 1996, Art. 9º, Inciso I), o qual deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de um ano, contendo diretrizes e metas para os dez anos seguintes (BRASIL, 1996, Art. 87, §1º). O PL nº 4.155/1998 estabeleceu ao FNE o papel de instrumento de gestão democrática, definindo-o como instância máxima de deliberação<sup>113</sup> do SNE (BRASIL, 2016i), devendo contar com:

[...] ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação, [sendo] responsável pela política nacional de educação e, principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação e sobre a execução orçamentária para a área. (BRASIL, 2016i, p. 43-44).

Nesse novo arranjo institucional, o FNE assumia caráter deliberativo, sendo responsável por elaborar as diretrizes, prioridades e metas do PNE. A partir dessa dinâmica, o FNE passou a incorporar novas competências e atribuições quando comparadas àquelas previstas no substitutivo da LDBEN, apresentado em 1990. Para além do PNE, o PL nº 4.155/1998 estabelecia para o FNE a responsabilidade para com a avaliação externa das instituições públicas de ensino superior e a definição das normas e diretrizes dos conselhos deliberativos das universidades (BRASIL, 2016i).

A proposta contida no PL nº 4.155/1998 previa que o FNE e seus congêneres nos entes federados deveriam ser criados no prazo de três anos, com a participação democrática de representantes da sociedade civil organizada e da sociedade política, com garantia de autonomia, orçamento e infraestrutura (BRASIL, 2016i).

Nessa formulação, o FNE atuaria como o centro da política nacional de educação, e o CNE, como órgão de normatização e de coordenação superior do SNE (BRASIL, 2016i). A nova formulação do FNE difere, quanto à sua composição, daquela proposta no PL que visava aprovar a LDBEN. Nesse caso, o texto é bastante generalista e considera que o método de funcionamento do FNE deveria contar, a partir de “representantes da sociedade civil organizada e da sociedade política, com garantia de autonomia, orçamento e infraestrutura” (BRASIL, 2016i, p. 420).

A ideia de órgão de Estado também estava presente na formulação do FNE no PL que visava aprovar o PNE. Todavia, a definição das entidades e instituições que comporiam o Fórum não estava prevista no PL nº 4.155/1998. Outra diferença nessa proposta está na explicitação da necessidade de orçamento e infraestrutura para o funcionamento do FNE, sendo essa a primeira vez que a questão orçamentária entra na discussão. A proposta de autonomia

---

<sup>113</sup> No PL nº 1.258/1988, o FNE era concebido como instância consultiva e a condição de instância máxima de deliberação caberia do CNE.

frente aos governos estava em consonância com o texto que tramitou na Câmara dos Deputados para estabelecer a LDBEN. Ou seja, a autonomia frente aos governos constitui elemento estruturante e condição para o dimensionamento do Fórum como órgão de estado, assegurando a condição institucional.

Apesar de não terem sido identificados, nos documentos e nas entrevistas, os motivos para esse formato de FNE, a caracterização que emergiu a partir da análise das competências e atribuições do PL nº 4.155/1998 parece indicar que se buscava contrapor o Fórum ao crescente “empoderamento” da burocracia tecnicista vigente naquela época. A proposição do FNE como instância máxima de deliberação do Sistema remete às formulações do I e II Coneds incorporadas ao PL e indica a construção de tensões junto ao MEC, considerando que o alijamento da participação dos movimentos sociais progressistas nas políticas educacionais vinha mantendo-se mesmo após a retomada do processo democrático no País. Com a apresentação dessa proposta, originada nos Coneds de 1997 e 1998 e apresentada pelo Deputado Federal Ivan Valente, a disputa pela concepção de educação no País se mantinha.

No entanto, em 2001 e conforme analisado anteriormente, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional outro Projeto de Lei em substituição ao PL com origem nos movimentos sociais que tramitava no Congresso, visando estabelecer o PNE para o País. A proposta do governo foi aprovada a partir da Lei nº 10.172/2001, e, novamente, o FNE deixou de ser criado, a exemplo do que ocorreu na tramitação da LDBEN.

### *3.2.3 Do PNE de 2001 à retomada do FNE na Conae de 2010 e no PNE de 2014*

Tomando por referência a análise sobre o processo de tramitação do PL que visava aprovar o PNE 2001-2010 – que demonstra que a proposta de criação do FNE, embora presente no referido PL da Câmara, não constou no texto final da lei que aprovou o novo PNE no Senado –, bem como a análise da proposta de acompanhamento e avaliação do PNE, inserida tanto no corpo da lei quanto no texto do plano propriamente dito, será revelado, nesta seção, que, apesar de PNE 2001-2010 mencionar que os referidos acompanhamento e avaliação deveriam incluir entidades da sociedade civil, todas as avaliações realizadas sob a égide do Governo Federal não atentaram para a própria lei, não inserindo nela as referidas instâncias da sociedade civil.

No que tange ao FNE, as questões referentes à sua proposição voltaram ao cenário político durante a realização da Coneb de 2008 e da Conae de 2010, sendo esta última

apresentada como recomendação para a criação do Fórum. Nesse sentido, a sua instituição nas normas legislativas efetivou-se a partir da Portaria nº 1.407/2010 e do PNE de 2014.

Em relação ao acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação, convém destacar que o PNE de 2001-2010 determinou que “a União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil, procederá a avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 2001, Art. 3º). Para tal, O PNE definiu a criação de uma coordenação nacional, tendo o MEC no papel de articulador junto a algumas entidades nacionais, tais como: o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), nos temas referentes à Educação Básica; e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), naqueles relativos à Educação Superior (BRASIL, 2001). O Plano também determinou a participação de entidades da comunidade educacional, dos trabalhadores da educação, dos estudantes e de pais reunidos em suas entidades representativas, bem como de entidades da sociedade civil diretamente interessadas e responsáveis pelos direitos da criança e do adolescente, na dinâmica de acompanhamento e avaliação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001):

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares<sup>114</sup> (Lei n. 8069/90). Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF<sup>115</sup>, organizados nas três esferas administrativas, deverão ter, igualmente, co-responsabilidade na boa condução deste plano. (BRASIL, 2001, p. 185).

Além disso, o Plano também estabeleceu que:

[...] § 1º. O Poder Legislativo, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, acompanhará a execução do Plano Nacional de Educação.

§ 2º. A primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções. (BRASIL, 2001, Art. 3º, §§ 1º e 2º).

Nesse sentido, a responsabilidade de acompanhar e avaliar o PNE tornava-se objeto de ação de um conjunto de órgãos, entidades e conselhos, a partir da consolidação do viés

---

<sup>114</sup> Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).

<sup>115</sup> CACS/FUNDEF.

gerencialista inaugurado na década de 1990. Nesse sentido, merece destaque a ausência de uma instância com finalidade de estabelecer o diálogo e as sínteses entre os entes federados e a sociedade, a exemplo do FNE, previsto durante a tramitação do PL da LDBEN.

Registra-se ainda que o processo de acompanhamento e avaliação da Lei nº 10.172/2001 contou com a realização de pesquisas e encontros nacionais realizados pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, do MEC e de suas estruturas associadas. O Quadro 11 apresenta o rol de tais ações.

QUADRO 11 – Acompanhamento e avaliação do PNE de 2001-2010

PRODUÇÃO/ATIVIDADE		DATA	LOCAL	RESPONSÁVEL
Avaliação Preliminar do PNE		De 2001 a 2005	Brasília	DTDIE <sup>(1)</sup> /Inep <sup>(2)</sup> e participação de especialistas em educação
Avaliação técnica do Plano Nacional de Educação		2004	Brasília	Consultoria Legislativa, por solicitação da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados
Colóquio Nacional sobre Mecanismos de Acompanhamento e Avaliação do Plano Nacional de Educação		14 de dezembro de 2005	Brasília	Cafise <sup>(3)</sup> /SEB/MEC
Seminários regionais de acompanhamento e avaliação do PNE e dos planos decenais correspondentes	Nordeste	De 2 a 3 de maio de 2006	Natal	MEC/SEB/Dase <sup>(4)</sup> /Cafise
	Centro-Oeste	De 22 a 24 de maio de 2006	Goiânia	MEC/SEB/Dase/Cafise
	Sudeste	De 19 a 21 de junho de 2006	Rio de Janeiro	MEC/SEB/Dase/Cafise
	Sul	De 3 a 5 de junho de 2006	Porto Alegre	MEC/SEB/Dase/Cafise
	Norte	De 19 a 21 de junho de 2006	Manaus	MEC/SEB/Dase/Cafise
Avaliação do PNE de 2001 a 2008		2009	Brasília	SEA <sup>(5)</sup> /MEC, com a participação de especialistas em educação

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos dados constantes no Portal do MEC (BRASIL, 2016k; 2016l), (BRASIL, 2009).

<sup>(1)</sup> Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais.

<sup>(2)</sup> Instituto Nacional de Estudos e Pesquisa Educacionais Anísio Teixeira.

<sup>(3)</sup> Coordenação-Geral de Articulação e Fortalecimento Institucional dos Sistemas de Ensino.

<sup>(4)</sup> Departamento de Articulação e Desenvolvimento dos Sistemas de Ensino.

<sup>(5)</sup> Secretaria Executiva Adjunta do MEC.

O levantamento realizado sobre esses eventos e publicações identificou a participação de alguns órgãos de Estado, como a Secretaria de Educação Básica do MEC, o Inep e o CNE, atuando:

[...] em regime de colaboração com os sistemas de ensino e, em parceria com o Conselho Nacional de Secretários de Educação, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação [...]. (BRASIL, 2009, p. 8).

Nessa direção, apesar de a Lei nº 10.172/2001 estabelecer a participação de outras entidades e conselhos para integrar o acompanhamento e avaliação – a citar: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho Estadual de Defesa da Criança e do Adolescente, Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério –, bem como a participação da comunidade educacional, de trabalhadores da educação, de estudantes e de pais, essas representações não registraram maior participação no que tange à avaliação e ao monitoramento do PNE (BRASIL, 2001).

Nesse sentido, o primeiro coordenador do FNE destacou, na sua entrevista, que, apesar das limitações associadas às disposições do PNE 2001-2010 referentes ao seu acompanhamento e avaliação, “mesmo sendo uma coordenação [e não o FNE], foi um avanço no sentido de ter um mecanismo de acompanhar a implementação [...] do Plano Nacional de Educação” (COORDENADOR 1 DO FNE, 2017).

Em atenção à determinação do Plano (BRASIL, 2001, Art. 3º, §§ 1º e 2º), o Governo Federal e a Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados passaram a realizar conferências e/ou fóruns nacionais de educação para debater novas estratégias para a educação nacional. No âmbito do Governo Federal, ainda que se considere a realização de colóquios e seminários para o acompanhamento e avaliação do PNE, outras iniciativas estavam sendo aplicadas e sem vinculação com o PNE de 2001.

A realização da Coneb de 2008 objetivava construir diretrizes nacionais para a educação básica, e a Conae de 2010 fez associar-se ao estabelecimento do SNE articulado a partir do diagnóstico originado da população, a fim de estabelecer um novo PNE. Ou seja, essas duas Conferências não possuem relação com o processo de acompanhamento e avaliação do PNE de 2001-2010.

No âmbito do Executivo, é possível destacar algumas ações quanto ao acompanhamento e avaliação do PNE de 2001-2010 e à construção de alternativas governamentais para estabelecer o SNE. Nesse sentido, o primeiro coordenador do FNE resgata, em sua entrevista, as movimentações realizadas no CNE e na SEB para colocar em prática essa função, sendo que, no CNE, o tema do acompanhamento e avaliação ganhou pauta associado ao tema do SNE. De acordo com o entrevistado:

Quando era Secretário de Educação Básica e integrava o CNE, as reuniões do Conselho quase não aconteciam direito, porque eu ficava pressionando os conselheiros, sobre a questão do Sistema [Nacional de Educação]. [...] E como estava na SEB, ficava provocando a todo tempo o Inep e o MEC, para fazer a avaliação do PNE [...], porque ele tinha começado em 2001, e estávamos entre 2004 e 2005, e não tínhamos avaliação. [...] algumas pessoas, naquela época, como Adeum Sauer, Presidente da Undime, Murilo Hingel, Maria Isabel Noronha, assim como outros [...], ajudaram nessa discussão e fizeram com que eu começassem a trazer o SNE para a ordem do dia do MEC. (COORDENADOR 1 DO FNE, 2017).

Essa é uma questão importante, pois estabelece uma conexão entre o tema do acompanhamento e avaliação do PNE e a necessidade de construção de um SNE. Nesse novo momento, a discussão passou a assumir a perspectiva da “linha federativa [...], que é a criação do Chagas” (REPRESENTANTE DO CEDES, 2017). Os debates travados no CNE ecoaram na SEB:

Que, na realidade, era uma secretaria que não tinha escola no País, porque as escolas eram dos estados e municípios. Então a Secretaria precisava articular com os estados e municípios, mas não tinha sustentação para articular, não tinha método, não tinha forma, [...] era necessário que o Sistema existisse e que fosse regulamentado. A questão do Sistema nasceu muito daí, da SEB, na época. (COORDENADOR 1 DO FNE, 2017).

Dessa forma, a SEB passou a elaborar ações políticas e pedagógicas no sentido de reposicionar o tema do monitoramento e avaliação, a partir da efetivação do diálogo federativo, elemento ainda não experimentado no País. No entanto, é preciso reiterar que o PNE 2001-2010 não esteve no centro das ações do Governo Lula, o qual optou:

[...] pela criação do PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação, [...] e as entidades do campo também não reivindicaram a efetivação daquele PNE de 2001. Elas apostaram na construção do novo PNE, [...] e, no interior desse PNE, a defesa de um Sistema Nacional de Educação. (REPRESENTANTE DO CNE, 2017).

Considerando os argumentos do entrevistado, o PDE representou uma estratégia governamental para conduzir o debate educacional à esfera nacional. Porém, os motivos que levaram à adoção dessa estratégia, configurada como política de governo e não de Estado, tendo em vista a existência do PNE 2001-2010, não foram esclarecidos durante as entrevistas. Entre outros, os motivos podem associar-se às interdições produzidas pela imposição, e não pela derrubada, dos vetos orçamentários ao PNE 2001-2010, bem como às lacunas no envolvimento das entidades com o PNE 2001-2010, o qual desconsiderou as propostas dessas entidades durante sua tramitação no Congresso Nacional.

Concomitante ao processo político em curso no Governo Lula, as entidades da sociedade civil estavam passando por um processo de reestruturação. O FNDEP – que era composto por entidades “de professores, professoras e de estudantes, trabalhadores em educação como um todo, Técnicos Administrativos, Auxiliares de administração escolar, entidade de pesquisadores e intelectuais” (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017) – passou a pressionar o governo, a partir de 2003,

[...] para que fosse realizada uma conferência institucional, [...] para [...] discutirmos dentro do novo cenário brasileiro – [decorrente da] eleição do presidente Lula – um projeto de educação para o País, que passasse pela ampla participação social, [porém] não tivemos êxito no primeiro momento, nesse processo de negociação. Por divergências, [...] [com] o Ministro Cristóvão Buarque, de como se daria [a] composição e participação. [...] Porque o Ministro queria uma conferência de educação mais enxuta, com menos participação popular, com menos representação [dos] segmentos da sociedade, e aí o Fórum Nacional da Defesa da Escola Pública se colocou absolutamente contrário a isso. [...] Houve uma profunda discussão entre nós [...], e resolvemos [manter] a Coned. [...]

Uma das razões pelas quais a Coned foi bastante polêmica no que diz respeito à avaliação do governo, [...] se o Governo Lula de fato seria um governo de transformação, e foi essa posição do Ministro Cristóvão Buarque que contribuiu para esse diagnóstico. Uma parcela do FNDEP queria que as conferências de educação, mesmo que institucionais, fossem autônomas. Ou seja, financiamento do governo, mas absoluto controle, composição, da sociedade civil. [...] Outra parcela, com a saída do Ministro Cristóvão, apostou na [...] possibilidade de ampliação de diálogo que gerou então a Conferência Nacional de Educação Básica. (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017).

Entre 1996 e 2004, o FNDEP manteve a realização dos Coneds, conforme demonstrado no Quadro 8 disposto anteriormente. O processo de tensão das entidades, no que tange à compreensão se o Governo Lula seria ou não um governo responsável pelas mudanças políticas, sociais e econômicas do Brasil, conforme permanente proposição dos movimentos progressistas – para além das divergências entre as entidades originadas na década de 1990 –,

complementou o quadro de disputas internas, o que levou ao rompimento do FNDEP durante o Coned de 2005, realizado na Cidade de Recife (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017).

Havia divergências sobre a avaliação do Governo do Presidente Lula, principalmente nesse período, houve uma espécie de desrespeito por parte de algumas entidades. Não na sua posição – porque o Fórum era democrático, portanto qualquer posição seria assumida –, mas de tentativa de inchaço do FNDEP [com entidades de oposição ao governo] para constituir uma falsa hegemonia, porque essas entidades se opunham ao governo. Tínhamos uma posição crítica, porém não de oposição, junto com o fortalecimento das Conaes e dos Fóruns de Educação, isso [diferentes posições em relação ao governo] ajudou a implodir o FNDEP, e [...] ele perdeu a sua legitimidade real. [...] Aquilo que era um espaço democrático de entidades nacionais, de discussão de projeto, enfim, passou a ser um espaço de disputa meramente política e sem agregar e congregar diferentes representações da escola pública, e, do outro lado, o FNE [...] se tornou um espaço democrático, de livre expressão e de avanços, inclusive quanto à possibilidade de participação da sociedade civil nas políticas públicas. (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017).

O rompimento do FNDEP é uma questão central para se compreender as bases do FNE criado em 2010, inclusive quanto ao método de proposição do Fórum, considerando que difere bastante dos observados durante a tramitação dos PLs nº 1.258/1988 e nº 4.155/1998, voltados, respectivamente, para a aprovação da LDBEN e do PNE 2001-2010. É possível afirmar que o FNE de 2010, a luz de outras referências anteriores, resultou da iniciativa da comissão organizadora da Conferência Nacional de Educação Básica realizada em 2008, a partir das formulações dessa Conferência (COORDENADOR 1 DO FNE, 2017; COORDENADOR 2 DO FNE, 2017, REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017; REPRESENTANTE DO CNE, 2017). Nesse sentido, é importante compreender os processos responsáveis para o estabelecimento do ciclo de conferências educacionais no País, a partir do governo instalado em 2003 e do papel da comissão organizadora, para além da Coneb, ao considerar a presença de atores políticos na estrutura governamental e da sociedade política originários dos primeiros processos de formulação do FNE e das Conferências e Congressos Nacionais de Educação.

A primeira conferência de âmbito nacional realizada após a aprovação do PNE 2001-2010 (aos moldes do que viria a ser organizada a Conae de 2010) foi a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, realizada em 2006<sup>116</sup> (QUADRO 9), a qual estabeleceu

---

<sup>116</sup> Cem anos após a primeira conferência do gênero no País.

as novas bases para o ensino técnico no Brasil. Dentre as deliberações da Confetec, esteve a proposta para a elaboração de um Plano Nacional de Educação Profissional.

No caso da Coneb de 2008, “gestores dos três entes federados, sociedade civil, entidades de classe, profissionais e pais se reuniram em prol da qualidade da educação básica, ao participar da construção de um sistema nacional articulado de educação” (BRASIL, 2008, p. 9). Com foco na constituição do SNE, o documento de referência da Coneb apresentou a relevância do PNE e sua insuficiência para assegurar a educação de qualidade almejada pelo País, o que foi motivado pelos vetos presidenciais, e sua não derrubada, às metas orçamentárias do PNE 2001-2010 (BRASIL, 2009).

A comissão nacional organizadora da Coneb, composta também a partir de parcelas de entidades que compunham o FNDEP e com o ingresso de novas entidades com atuação em âmbito nacional e mais o governo, passou a elaborar os processos para a concretização da Conferência (BRASIL, 2008b). Conforme apontado ao longo deste estudo, essa foi a primeira vez que ocorreu um processo de articulação conjunta, com atuação das entidades, dos movimentos sociais e de órgãos de Estado no processo organizativo da política nacional.

A comissão organizadora da Coneb, que, vale ressaltar, foi mantida para a Conae de 2010, responsabilizou-se pela organização dos documentos-referência das conferências realizadas nos Governos Lula e Dilma Rousseff (COORDENADOR 1 DO FNE, 2017). Esses documentos mantinham uma mesma base estruturante, no caso, a criação do Sistema Nacional de Educação, tendo sido organizados em eixos temáticos. Nesse sentido, o documento-referência da Coneb trouxe, no eixo II, a discussão sobre a “Democratização da gestão e qualidade social da educação” (BRASIL, 2008, p. 33) e apontou o FNE, dentre outras instâncias – a citar: “o Conselho Nacional de Educação (CNE), os conselhos estaduais de Educação (CEE), conselhos municipais de Educação (CME), e os conselhos escolares (educação básica)” (BRASIL, 2008, p. 39) –, como mecanismo importante para a materialização da gestão educacional democratizada (BRASIL, 2008).

As disposições da Coneb asseguraram importantes marcos para a comunidade educacional, uma vez que, entre outros aspectos, retomaram a proposição do FNE como instância associada ao processo de democratização da gestão educacional, privilegiaram o Sistema Nacional de Educação como tema central, problematizaram as temáticas para a consecução da qualidade educacional e expressaram as tensões, dificuldades e desafios para a educação nacional, indicando, ainda, a realização da Conferência Nacional de Educação e de suas etapas municipal/intermunicipal, estadual e distrital (BRASIL, 2009).

O Fórum Nacional de Educação Superior, realizado no período de 24 a 26 de maio de 2009, também disposto no Quadro 9, embora não apresentasse nenhuma disposição diretamente associada ao FNE, apontou “a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o encontro para revisão das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2011-2020 – ambos [deveriam ocorrer] em 2010 ” (BRASIL, 2009, p. 3) – como prioridade, conduzindo as discussões referentes a esse nível de ensino para a Conae.

Sendo assim, a Conae/2010 correspondeu à primeira conferência que envolveu todos os níveis, etapas e modalidades da educação nacional, representando a continuidade das conferências, congressos e fóruns que ocorreram ao longo da primeira década dos anos 2000 (QUADRO 9). Sua realização constituiu-se resultado do acúmulo de conhecimentos, acervos de documentos e experiências dos segmentos e setores educacionais (BRASIL, 2008). Além disso, a Conae/2010:

[...] é um espaço propositivo, no campo político-pedagógico do Fórum Nacional de Educação, porque é na conferência que [...] estabelece as grandes balizas conceituais, propositivas no campo das políticas educacionais [...]. As conferências são temáticas, [e] tem um nível de aprofundamento, [...] [e] uma capilaridade muito significativa. É o que [...] tem[os] no campo educacional com maior capilaridade. Porque ela envolve discussões locais, municipais, intermunicipais, estaduais, distritais e a nacional. (REPRESENTANTE DO CNE, 2017).

A retomada do FNE na Conae/2010, na condição de instância política e democrática, esteve associada aos debates do documento-referência a partir do seu eixo II, que tratava do tema “Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação” (BRASIL, 2010a, p. 25), ampliando o conjunto de instâncias e espaços de representação institucionais dedicados ao acompanhamento e controle social da educação. Apesar de o FNE ter sido criado em 2010, a sua proposição recebeu questionamentos de outros órgãos de Estado, nesse caso, do CNE, no que tange às funções de monitoramento e avaliação do PNE.

Essa é uma disputa que aconteceu desde o início. Porque ele [o CNE] entendia que o Fórum tiraria suas atribuições, equivocadamente. [...] sob pressão do próprio Ministério da Educação, teve o entendimento que o FNE poderia ser institucionalizado. Porém, houve a mediação, [...] as atribuições do Fórum não colidem com as atribuições do Conselho. E isso foi um processo negociado. [...] Os membros do Conselho, e quem defendia o Conselho como órgão máximo de auxílio do Ministério da Educação, tinham as suas resistências à construção do Fórum. A alternativa era estabelecer que ambos vão avaliar sob pontos de vista diferentes. Pois um aconselha o Ministro [...], e o outro é um órgão da sociedade civil, com participação do governo e que não avalia para o ministro, mas avalia para a

sociedade. [...] A mesma atribuição para órgãos próximos. (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017).

Nesse sentido, a preocupação sobre as funções do Fórum faz associar-se à possibilidade de redução de espaço político entre essas instâncias e a uma possível competição entre elas em relação às funções exercidas.

Para a realização da Conae/2010, o Ministro da Educação à época, Fernando Haddad<sup>117</sup>, constituiu a Comissão Organizadora da Conae, oriunda da Coneb, por meio da Portaria Normativa nº 10/2008 (BRASIL, 2008, p. 3), sendo que os representantes dos órgãos e das entidades mencionadas na referida portaria deveriam “ser indicados ao Coordenador da Comissão Organizadora até o dia 30 de setembro de 2008” (BRASIL, 2008, Art. 2º, § 2º). Tais entidades e órgãos podem ser identificados no Quadro 12.

QUADRO 12 – Entidades e órgãos integrantes da Comissão Organizadora da Conae/2010

ITEM	ENTIDADE	SIGLA
01	Secretaria Executiva Adjunta do Ministério da Educação	SEA
02	Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação	SEB
03	Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação	Sesu
04	Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação	Seesp
05	Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação	Seed
06	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação	Setec
07	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação	Secad
08	Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado	Cece/SF
09	Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados	Cec/CD
10	Conselho Nacional de Educação	CNE
11	Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior	Andifes
12	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais	Abruem
13	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino	Confenen
14	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias	Abruc
15	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	Conif

<sup>117</sup> Fernando Haddad (1963-) é professor, analista financeiro e político brasileiro. Foi Ministro da Educação e Prefeito da cidade de São Paulo (BRASIL, 2017h).

ITEM	ENTIDADE	SIGLA
16	Conselho Nacional de Secretários de Educação	Consed
17	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	Undime
18	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	CNTE
19	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino	Contee
20	Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras	Fasubra
21	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior	Andes/SN
22	Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino Superior	Proifes
23	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica	Sinasefe
24	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação	Fncee
25	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	Uncme
26	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	UBES
27	União Nacional dos Estudantes	UNE
28	Confederação Nacional de Pais de Alunos	Confenapa
29*	Representação da Comunidade Científica	-
30*	Representação Social do Campo	-
31*	Representação dos Movimentos de Afirmação da Diversidade	-
32*	Representação da Articulação de Movimentos em Defesa do Direito à Educação	-
33*	Representação das Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação	-
34*	Representação das Centrais Sindicais dos Trabalhadores	-
35*	Representação das Confederações dos Empresários e do “Sistema S”	-

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Portaria Normativa nº 10/2008 (BRASIL, 2008) e na Portaria Normativa nº 17/2008 (BRASIL, 2008b).

\* As representações de número 29 a 35 foram indicadas pela Portaria Normativa nº 17/2008.

Os critérios para escolha das 35 representações, distribuídas entre órgãos de Estado e entidades da sociedade civil, podem ser identificados na ata da primeira reunião da Comissão Organizadora da Conae, realizada no dia 21 de outubro de 2008, em que o Coordenador da Conferência, Francisco das Chagas, apresentou:

[...] a indicação dos mesmos representantes que participaram da Coneb, para constituírem a comissão da Conae, visto que a experiência desses contaria muito. [...] [Pois] essa é uma conferência da sociedade organizada, [n]a qual o Ministério da Educação desempenha papel de coordenador, mas que futuras

conferências poderão se organizar de forma diferente [...]. (BRASIL, 2016m, p. 3).

Foi observado que as entidades que compuseram a Comissão Organizadora da Conae/2010 firmaram-se como base para a constituição do FNE, em 2010. Essa inferência deu-se pela análise das Portarias Normativas nº 10/2008 e nº 17/2008, as quais são responsáveis por designar as entidades e os membros da referida Comissão, a partir de representantes, titular e suplente.

A Portaria Normativa nº 17/2008 designou a composição da Comissão Organizadora da Conae/2010 a partir de 35 representações sociais e políticas, envolvendo 41 entidades e órgãos (BRASIL, 2008b).

O mandato da Comissão Organizadora, de acordo com as Portarias nº 17/2008 e nº 828/2009, encerra-se “com a deliberação do Documento Final da Conferência Nacional de Educação” (BRASIL, 2008b; BRASIL, 2009a, Art. 2º). Sintonizado com essa determinação e apoiado pela deliberação da plenária final da Conae/2010, que apontava para a construção de “espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional” (BRASIL, 2010, p. 28), o MEC publicou a Portaria nº 1.407/2010, instituindo o FNE (BRASIL, 2010), na qual as entidades participantes da Comissão Organizadora da Conae/2010 passaram a constituir o FNE.

#### *3.2.4 A constituição do FNE como órgão de Estado*

De acordo a Portaria nº 1.407/2010, o FNE foi instituído no âmbito da Secretaria Executiva Adjunta do Ministério da Educação, com caráter permanente e com a finalidade de “coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2010, Art. 1º). Sendo assim, as competências do FNE foram assim delineadas:

Art. 2º. Compete ao Fórum Nacional de Educação:

I – convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem [como] 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. (BRASIL, 2010).

A perspectiva entre finalidade e competência, as quais foram atribuídas pela Portaria n° 1.407/2010, fortalece a discussão do FNE como espaço de interesse público (BRASIL, 2010, Art. 7°), em que a atuação do Fórum “só pode ser exercida de maneira consonante com a busca da finalidade legal em vista da qual foi atribuída a competência” (MELLO, 2004, p. 19). Para tal, a ação “deve pautar-se pelo requisito essencial da *finalidade* como condicionante da competência da autoridade pública” (TÁCITO, 1996, p. 3. Grifo do autor).

No que tange a tais questões, a Portaria n° 1.407/2010 estabelece o regimento interno<sup>118</sup> do FNE como o elemento norteador para a consecução do interesse público, revelado a partir de suas finalidades e competências dispostas no referido ato normativo. Esse entendimento faz-se presente no pensamento de Mello (2004, p. 17):

O agente administrativo está, no que concerne a quaisquer destes aspectos, previamente manietado de maneira estrita pela lei ou que, pelo contrário, por força da dicção normativa que lhe regula a conduta, disporá, em relação a algum ou alguns deles, de certa liberdade para decidir, *no caso concreto*, sobre o modo de atender com a máxima perfeição possível o interesse público entregue a seu encargo. (Grifo do autor).

Ora, o que se observa com esse excerto é a configuração do processo constitutivo e constituinte do FNE, a partir da publicação da Portaria n° 1.407/2010, assegurando, todavia, a condição estruturante das suas funções de interesse público.

A condição de instância de interesse público e de integrante da administração pública pode ser constatada também a partir da promulgação da Lei n° 13.005/2014, que

---

<sup>118</sup> A esse respeito, convém observar que “a estrutura e os procedimentos operacionais [do FNE] serão definidos no seu Regimento Interno, aprovados em reunião convocada para esse fim, observadas as disposições da presente” (BRASIL, 2010, Art. 4°).

relaciona o FNE entre as instâncias que têm como responsabilidade o monitoramento e as avaliações do PNE:

Art. 5º. A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

I – Ministério da Educação (MEC);

II – Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação Cultura e Esporte do Senado Federal;

III – Conselho Nacional de Educação (CNE);

IV – Fórum Nacional de Educação. (BRASIL, 2014).

Dessa forma, a essas instâncias cabe o processo de planejamento, monitoramento e avaliações periódicas do PNE. O ingresso do FNE nessa estrutura coloca-o no mesmo patamar dos órgãos de Estado, estabelecidos nos Incisos I, II e III acima. Contudo, sua atuação está vinculada ao gabinete do Ministro de Estado da Educação, devendo receber suporte técnico e administrativo da Secretaria Executiva para garantir seu funcionamento (BRASIL, 2016h). Dentre as instâncias anunciadas para o monitoramento contínuo e a avaliação periódica do PNE, o CNE e o FNE estão associados ao MEC. O CNE conta com sua organização estabelecida como órgão de Estado, o que pode representar uma perspectiva para a institucionalização do FNE. Assim, o PNE traz “importantes instrumentos para viabilizar as ações conjuntas em regime de colaboração e o monitoramento contínuo do processo de execução do PNE” (BRASIL, 2014).

Cabe elucidar se as condições presentes na Portaria nº 1.407/2010 e na Lei nº 13.005/2014 seriam suficientes para objetivar a dimensão pública e o caráter administrativo do FNE, voltados para a consecução de políticas educacionais que garantam a democratização da gestão e a qualidade social da educação, a partir do interesse público. Seria possível afirmar que a institucionalidade do FNE assegura, por exemplo, o seu dimensionamento como órgão de Estado, tendo em vista a tradução das finalidades e competências atribuídas pelas normativas?

A esse respeito, as entrevistas possibilitaram construir inferências capazes de ajudar a responder a essas questões e a elaborar novas indagações. A primeira refere-se à análise da condição institucional do Fórum. Todos os entrevistados afirmaram que o FNE se constitui órgão de Estado, representando entendimento coletivo acerca do caráter dessa instância. Nesse caso, alguns entrevistados buscaram qualificar o porquê entendem o Fórum como órgão de Estado:

[...] como órgão de Estado [...], ele [o FNE] precisa ter a representatividade da sociedade e dos governos, [...] porque o Estado não é formado apenas pelas entidades, é formado também pelos órgãos, pelos governos, pelos órgãos dos governos. (COORDENADOR 1 FNE, 2017).

Como ele está dentro de uma legislação e é uma política de Estado [FNE], eu considero um órgão de Estado, na perspectiva de que ele tem que ser perene e permanente, tem que ser um espaço de discussão e debate [...], que tem um papel, [...] uma atribuição definida, que coloca para o poder executivo que financie [e] faça escuta deste instrumento. (COORDENADOR 2 FNE, 2017)

Ele é um órgão de Estado! [...] porque ele está na lei. A diferença é que, para ele cumprir as suas atribuições, depende da disposição e disponibilidade do governo em permitir com que isso aconteça. [...] Um órgão do Estado pressupõe autonomia de governo, senão [...] é um órgão de governo. Um órgão de Estado [...] compõe [...] os governos, porque mudam os governos, o órgão de Estado lá está. E ele tem que ter capacidade de autonomia, e [...] autonomia não é independência. [...] tem que ter a capacidade de se autogerir, [...] porque, se ele vai [...] avaliar políticas públicas, ele não pode estar à mercê de um determinado governo [...]. No que isso não está definido em lei, [...] ou por outro instrumento legal qualquer, ele fica, [...] mesmo ele sendo um órgão de estado, [...] refém do governo da hora. (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017).

A questão do Fórum [...] se pensou [...] enquanto sociedade civil e sociedade política. Com todas as contradições e ambiguidades do que é sociedade política, e também do que é sociedade civil. Então, enquanto espaço amplo, com participação de entidades, órgão governamentais, entidades sindicais, entidades acadêmicas, entidades patronais [...], setores ligados ao público, ao privado, e também o governo participando desse Fórum, já que ele é sociedade civil e também política. Um governo democrático deveria, obviamente, garantir o funcionamento do Fórum. [...] O que implica o financiamento para organização das conferências nacionais, para que o Fórum pudesse desempenhar o seu papel, inclusive [a realização de] suas reuniões ordinárias, a estruturação das suas comissões, tudo isso demanda uma capacidade de articulação política, mas também uma necessidade de garantia de financiamento. (REPRESENTANTE DO CNE, 2017).

A partir dessas questões, os entrevistados apresentaram pontos significativos para estabelecer um quadro comum acerca da compreensão do Fórum como órgão de Estado: a questão da composição entre sociedade civil e sociedade política, estas formadoras do Estado; e a necessidade do financiamento e da autonomia frente aos governos, para executar as funções atinentes às suas finalidades e competências, dentre elas, a avaliação e o monitoramento da política educacional. O caráter permanente do Fórum também ganha relevância, tendo em vista que a sua atuação não é efêmera. E, em relação à “vinculação orçamentária[,] [...] [isso] é fundamental, até porque o Fórum teria como objetivamente, a partir [...] do seu canal de deliberação, que é pleno [...], dar os encaminhamentos, [...] não ter uma dotação orçamentária

é um limite [...] que se coloca” (REPRESENTANTE DO CNE, 2017) para o correto funcionamento dessa instância.

Frente a tais abordagens, é possível defender a condição institucional do FNE como órgão de Estado, tendo em vista que “a característica fundamental da teoria do órgão consiste no princípio da imputação volitiva, ou seja, a vontade do órgão público é imputada à pessoa jurídica a cuja estrutura pertence” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 13). Assim, ao instituir, “no âmbito do Ministério da Educação, o Fórum Nacional de Educação – FNE” (BRASIL, 2010, Art. 1º), a constituição de órgão ganha sustentação, principalmente ao considerarmos que seu dimensionamento:

[...] tem aplicação concreta na hipótese da chamada função de fato. Desde que a atividade provenha de um órgão, não tem relevância o fato de ter sido exercida por um agente que não tenha investidura legítima. Bastam a aparência da investidura e o exercício da atividade pelo órgão: nesse caso, os efeitos da conduta vão ser imputados à pessoa jurídica. (CARVALHO FILHO, 2014, p. 13).

Em relação à imputação volitiva, ou seja, ao “ato em que há determinação de vontade” (FERREIRA, 2001), a função do agente público estabelece-se a partir de “uma relação jurídica externa, entre a pessoa jurídica e outras pessoas, e uma relação interna, que vincula o órgão à pessoa jurídica a que pertence” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 13).

No que tange a relação externa, entre pessoas jurídicas e outras físicas, o FNE tem como atribuição e competência, conforme apresentado, coordenar as Conferências Nacionais de Educação, bem como monitorar e avaliar o PNE na condição de instância educacional determinada pela Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Essa condição faz associar-se ao princípio da legalidade, cuja convergência constitui-se para:

Assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do País; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 1988, Art. 214).

O princípio da legalidade é a diretriz básica da conduta do agente público (CARVALHO FILHO, 2014). Nesse sentido, a afirmação do Coordenador 2 do FNE fortalece

essa condição ao reforçar que o FNE está dentro de uma legislação e, como tal, as suas ações devem estar pautadas nela.

Para alcançar tais determinações, a administração pública deve-se voltar exclusivamente para o interesse público e não para o privado (CARVALHO FILHO, 2014). Nesse sentido, o funcionamento do FNE tem como objetivo garantir os mecanismos de pressão para que o Estado assegure o ensino obrigatório e gratuito como direito público subjetivo (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal estabeleceu a educação como direito subjetivo, ou seja, os titulares desse direito podem cobrar dos órgãos competentes a obrigação de fazer (MENDES, 1999). Nesse sentido, o FNE, como guardião das Conaes, tutela, subsidiariamente, o interesse coletivo e pode cobrar dos órgãos e instâncias competentes as determinações normativas legais.

Outro princípio ao qual o FNE está submetido é o da moralidade, impondo “que o administrador público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 21). O reforço à ideia de que as posições públicas do FNE se fazem associar às determinações da Conae e às normativas legislativas busca assegurar que os membros do Fórum devam tornar esse padrão um método de atuação.

Para além dos princípios anunciados, a publicidade “indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio de propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 26). A visibilidade dos atos praticados pelo FNE deve estar publicada nos órgãos oficiais do Estado, como o Diário Oficial da União, bem como, quando preciso, nos meios de comunicação, objetivando assegurar o alcance necessário ao maior número de pessoas, devendo essa visibilidade não ser empregada como publicidade pessoal, tendo em vista que tal condição afeta o princípio da moralidade e impessoalidade.

Por fim, o princípio da eficiência busca “conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetivas aos prestadores” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 30). Essa perspectiva configura a necessidade de assegurar a eficiência das políticas de Estado e visa contribuir com medidas que evitem o rompimento dessas políticas a partir de mudanças governamentais. Nesse caso, as competências e atribuições do FNE estão inseridas num plano que tem como duração o período de vigência de dez anos (BRASIL, 2014, Art. 1º), perpassando, assim, por vários governos, e sua atuação estabelece-se como mecanismos de pressão, objetivando a eficiência.

No que tange às relações internas, que vinculam o órgão à pessoa jurídica a que pertence, o FNE está administrativamente vinculado, assim como a Conae, ao Gabinete do Ministro de Estado da Educação e deve receber o suporte técnico e administrativo da Secretaria Executiva para garantir seu funcionamento (BRASIL, 2010, Art. 6º; BRASIL, 2016h, Art. 11), e a participação das entidades que compõem o FNE é considerada de relevante interesse público (BRASIL, 2010, Art. 7º).

Considerando que a finalidade do FNE constitui interesse público, sua vinculação com as esferas da administração pública torna-se imperativa. O dimensionamento do FNE não se faz associar a “pessoas de direito privado e da iniciativa privada, ou seja, aquelas que, reguladas pelo direito privado, não sofrem ingerência estatal em sua estrutura orgânica” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 361). A presença das estruturas de Estado tanto na composição quanto na garantia de funcionamento do FNE estabelece as bases para sua institucionalidade como instância pública. Vale acrescentar que as normativas publicadas até o presente momento estabelecem vinculações, atribuições e deliberação associadas ao MEC. Nesse sentido, a natureza jurídica do FNE tende a se estabelecer com os elementos constitutivos da administração pública.

Nesse caso, o MEC é um “órgão da administração federal direta e tem como área de competência a política nacional de educação” (BRASIL, 2017n). Para cumprir tais atribuições, o MEC vincula à sua estrutura órgãos, como: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), Conselho Nacional de Educação (CNE), Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), Instituto Benjamin Constant (IBC), Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES), Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) e Colégio Pedro II, conforme informa o seu site institucional (BRASIL, 2017n). Esses órgãos, assim como outras estruturas vinculadas à administração direta, adotam dinâmica de assegurar a execução das políticas públicas educacionais.

No entanto, após análise do *site* institucional do Ministério da Educação, observa-se o não estabelecimento do FNE no rol de órgãos vinculados ao MEC. A que se deve essa ausência? A distinção entre esses órgãos e o FNE estaria vinculada às dotações orçamentárias, tendo em vista que o FNE está previsto no orçamento da Secretaria Executiva do MEC?

A esse respeito, a diferença entre o FNE e o CNE, tendo em vista as competências frente ao PNE, pode esclarecer essa condição ao se considerar as atribuições no interior do MEC.

O CNE tem funções “normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, no desempenho das funções e atribuições do poder público federal em matéria de educação, cabendo-lhe formular e avaliar a política nacional de educação” (BRASIL, 2017o). Além disso, o CNE está submetido diretamente ao Ministro da Educação e conta com dotação orçamentária vinculada ao MEC e estruturas de fiscalização e prestação de contas.

O FNE está vinculado ao Gabinete do Ministro de Estado da Educação e seu funcionamento deve ser assegurado através do suporte técnico e administrativo proporcionado pela Secretaria Executiva (BRASIL, 2016h). A sua função é estabelecer espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro (BRASIL, 2016h), através da Conae, objetivando monitorar e avaliar o PNE.

Apesar do FNE e o CNE estarem vinculados ao Gabinete do Ministro de Estado de Educação, as suas ações, frente ao monitoramento e avaliação do PNE, são distintas. Uma das principais diferenças está na finalidade do FNE em coordenar a Conae (BRASIL, 2014, Art. 6º), bem como em divulgar e defender as deliberações das Conferências.

No entanto, outra diferença está na questão orçamentária. Após estabelecer o seu plano de trabalho e o relatório anual de trabalhos, o Presidente do CNE encaminha-os ao Ministro de Estado da Educação para aprovação e inclusão no orçamento da União (BRASIL, 1999). No caso do FNE, o processo não é tratado diretamente com o Ministro, mas, sim, com a Secretaria Executiva da MEC. Essa questão expõe significativa diferença entre os dois órgãos. Nesse caso, apesar de as atribuições da Lei nº 13.005/2014, instituindo o MEC, CNE, CEC/CD, CECE/SF e FNE como responsáveis por monitorar e avaliar o PNE, o FNE encontra interdições objetivas para executar tais funções, quando comparado com as outras instâncias.

Todavia, a incorporação do Fórum com as mesmas atribuições dessas outras instâncias possibilita compatibilizar as mesmas competências da administração pública ao seu funcionamento. Nessa perspectiva, tendo em vista o princípio da horizontalidade das instâncias e o caráter público de suas atribuições, “ao contrário da pessoa de direito privado, que, como regra, tem a liberdade de fazer aquilo que a lei não proíbe, o administrador público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza expressa ou implicitamente”, ou seja, “não é competente quem quer, mas quem pode, segundo a norma de direito” (TÁCITO, 1996, p. 2).

As competências atribuídas ao FNE, no que tange ao monitoramento e avaliação do PNE, relacionam-se com as funções do agente público em relação à publicidade: “I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet”, à legalidade: “II – analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas” e à eficiência: “III – analisar e propor a revisão do

percentual de investimento público em educação” (BRASIL, 2014, Art. 5º, § 1º, Incisos I, II e III).

Assim, a interpretação que emerge, referente à condição institucional do FNE como órgão de Estado, está no fato de o Fórum constituir-se como instância de interesse público, definida por normas legislativas aprovadas no Parlamento brasileiro, como o PNE, e, como tal, suas ações devem seguir os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trato com as outras instâncias educacionais, bem como com os poderes da república e a sociedade, a fim de assegurar a educação como direito subjetivo (BRASIL, 1988, 2010 e 2014; CARVALHO FILHO, 2014). Conforme demonstrado, as bases para a materialidade institucional do Fórum como órgão de Estado estão postas.

Nessa perspectiva, o funcionamento do FNE, no que tange à sua composição e aos seus processos para a tomada de decisão, pode ser esclarecido ao tomarmos como objeto de análise a Portaria Normativa nº 1.407/2010 e seu regimento interno.

Em relação à Portaria Normativa nº 1.407/2010, a composição dos titulares e suplentes do FNE estabeleceu-se a partir de 34 representações, distribuídas entre 40 órgãos e entidades, como demonstra o Quadro 13.

QUADRO 13 – Entidades e órgãos integrantes do FNE

ITEM	REPRESENTAÇÃO	SIGLA
01	Secretaria Executiva Adjunta do Ministério da Educação	SEA
02	Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação	SEB
03	Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação	Sesu
04	Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação	Seesp
05	Secretaria de Educação a Distância do Ministério da Educação	Seed
06	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação	Setec
07	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação	Secad
08	Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal	Cece/SF
09	Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados	Cec/CD
10	Conselho Nacional de Educação	CNE
11	Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior	Andifes
12	Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais	Abruem
13	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino	Confenen

ITEM	REPRESENTAÇÃO	SIGLA
14	Associação Brasileira das Universidades Comunitárias	Abruc
15	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	Conif
16	Conselho Nacional de Secretários de Educação	Consed
17	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação	Undime
18	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação	CNTE
19	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino	Contee
20	Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras	Fasubra
21	Fórum de Professores das Instituições Federais de Ensino	Proifes
22	Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica	Sinasefe
23	Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação	Fncee
24	União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação	Uncme
25	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas	UBES
26	União Nacional dos Estudantes	UNE
27	Confederação Nacional de Pais de Alunos	Confenapa
28	Comunidade Científica; Sociedade Brasileira de Pesquisa Científica	Sbpc
29	Movimentos Sociais do Campo	Contag <sup>(1)</sup> MST <sup>(2)</sup>
30	Movimentos de Afirmação da Diversidade	Cadara <sup>(1)</sup> Ceert <sup>(2)</sup>
31	Movimentos em Defesa da Educação	Campanha <sup>(1)</sup> TPE <sup>(2)</sup>
32	Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação	Anped <sup>(1)</sup> Anfope <sup>(2)</sup>
33	Centrais Sindicais dos Trabalhadores	CUT <sup>(1)</sup> UGT <sup>(2)</sup>
34	Confederações dos Empresários e Sistema “S”	CNI <sup>(1)</sup> CNC <sup>(2)</sup>

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Portaria nº 1.407/2010 (BRASIL, 2010).

<sup>(1)</sup> Titularidade.

<sup>(2)</sup> Suplência.

Com vistas a situar a importância da Portaria nº 1.407/2010 para a institucionalidade do FNE, convém destacar que ela vincula o FNE: às Conferências Nacionais de Educação; ao acompanhamento, junto ao Congresso Nacional, dos projetos legislativos relativos à política nacional de educação; e ao monitoramento e à avaliação do PNE, como algumas das suas competências e atribuições (BRASIL, 2010).

Há de se considerar o peso da Coneb e da Conae/2010 para a constituição da Portaria nº 1.407/2010. No caso específico da Conae/2010, é importante frisar, ainda, a evolução da proposição do FNE nos três documentos envolvidos nessa Conferência: documento-referência, documento-base e documento-final.

No que diz respeito à Coneb, os desdobramentos normativos e organizacionais produziram fortes reposicionamentos do campo educacional. A Emenda Constitucional nº 59/2009 incorporou algumas das propostas elaboradas na Coneb. De acordo com a entrevista do Coordenador 1 do FNE, além da Emenda Constitucional ter acabado com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), ela incorporou pontos significativos para a questão do SNE, a saber: (1) introduziu o SNE na Constituição; (2) inscreveu o PNE como sustentação do SNE; e (3) estabeleceu a vinculação entre o PIB e o PNE (COORDENADOR 1 DO FNE, 2017). Além disso, como desdobramento organizacional, conforme evidenciado anteriormente, o atual FNE teve o embrião de sua composição localizado na comissão organizadora da Coneb de 2008.

No caso da Conae/2010, o seu documento-referência apresentou, no Eixo I<sup>119</sup>, para além do papel do Estado na garantia da qualidade educacional, o histórico das proposições do FNE vinculado ao SNE, ao longo dos oito anos de tramitação da LDBEN (1988-1996), e, no Eixo II, propôs “garantir espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional” (BRASIL, 2010b, p. 28).

O resultado desses debates foi agregado ao documento-base da Conferência, o qual estruturou as discussões de 2.416 delegados e de 1.473 participantes, entre: observadores(as), palestrantes, imprensa, equipe de coordenação, apoio e cultura, todos reunidos na etapa nacional, em Brasília, no ano de 2010 (BRASIL, 2010b). Nesse documento, era possível verificar as “5.300 deliberações em parágrafos, com proposta de emendas ou novos parágrafos, acrescidos ao documento” (BRASIL, 2010c, p. 8). Associadamente ao Eixo II, intitulado “Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação”, o documento-base evidenciou a necessidade de:

[...] recuperar a constituição do Fórum Nacional de Educação como instância máxima de deliberação da política nacional de educação, constituído pela ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação (sociedade civil organizada), com os correspondentes fóruns em âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios bem como fortalecer autonomia e as

---

<sup>119</sup> A Conae/2010 foi estruturada a partir de seis eixos temáticos: 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; e, por fim, o eixo VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade (BRASIL, 2017p).

atribuições dos Conselhos Nacional, Estaduais, do DF e Municipais de Educação, como órgãos de Estado. (BRASIL, 2010c, p. 38).

O documento-base apresentou ainda que o Fórum Nacional de Educação teria “o papel de fomentar o debate e deliberar sobre as concepções de educação, envolvendo amplamente os setores da comunidade escolar, os movimentos sociais e a sociedade civil organizada” (BRASIL, 2010d, p. 31).

Por sua vez, o documento-final da Conae/2010, aprovado por sua plenária final e publicado no dia 26 de maio de 2010, estabeleceu que:

A composição do Fórum Nacional de Educação deve refletir a composição da Comissão Organizadora Nacional da Conae, constituída pela ampla representação dos setores sociais envolvidos com a educação (sociedade civil organizada), com os correspondentes fóruns em âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios [...], deve ter pelo menos as seguintes competências[:] “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”. (BRASIL, 2010b, p. 44).

Dessa forma, podemos considerar que a publicação da Portaria nº 1.407/2010 está em consonância com o propósito de cumprir as deliberações da Conae/2010, assegurando as bases para a constituição do FNE.

Observa-se, assim, a presença de algumas entidades da sociedade civil, com longa tradição nos debates educacionais, na composição do FNE. Porém, a ausência de outras entidades também pode ser percebida, dentre elas: o Andes/SN, que se retirou do FNE ainda em 2010, e o Sinasefe, ausente em 2011. A esse respeito, os entrevistados apresentaram alguns motivos que consideram terem levado à saída dessas entidades do Fórum.

O primeiro motivo refere-se ao balanço político e sindical desenvolvido por essas entidades em relação ao Governo Lula, as quais tinham “divergências com algumas ações políticas do governo, não só vinculadas à educação como à questão da previdência e de outras ações” (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017). Tal entendimento impactava a compreensão do papel do FNE como órgão de Estado, uma vez que essas entidades achavam que ele era um Fórum ligado ao Governo e que seguia as definições deste e não tinha autonomia e independência para atuar na defesa de suas próprias (pro)posições. Essas duas entidades – Andes/SN e Sinasefe – defendiam um Fórum independente, sem a participação do governo (COORDENADOR 2 DO FNE, 2017) e “também não concordavam que a sociedade civil

estivesse organizando uma Conferência ou participando da discussão [...], como era o Plano Nacional de Educação, junto com o governo” (COORDENADOR 1 DO FNE, 2017).

Para os entrevistados, essas argumentações constituíam equívoco, tendo em vista que as posições dessas entidades nunca foram adesistas e elas mantinham críticas ao governo, apesar de compreender algumas possibilidades de avanço no que tange às políticas sociais (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017; REPRESENTANTE DO CNE, 2017). A decisão do Andes e do Sinasefe pela saída delas do FNE, mesmo com todos os esforços para a permanência delas, resultou da decisão em congressos dessas entidades, a partir de votações bastante concorridas (COORDENADOR 1 DO FNE, 2017; COORDENADOR 2 DO FNE, 2017; REPRESENTANTE DO CNE, 2017).

A saída, ou o ingresso, de entidades, órgãos e instituições estrutura-se como processo aberto e dinâmico no FNE, tendo em vista a condição política dessa nova instância educacional. Por estarem inseridos no mesmo ambiente institucional, as divergências e convergências são previstas, considerando a pluralidade de concepções educacionais e sociais presentes nessas representações.

A questão que se coloca diz respeito à política para estabelecer a entrada, ou saída, dessas representações do Fórum. O método de seu funcionamento torna-se ação para estabelecer essa política. Nesse caso, a saída do Andes e do Sinasefe partiu da identificação dos “limites institucionais” do Fórum frente ao governo. A ideia de organizar um órgão de Estado sem a presença do governo, mas cabendo a este o financiamento, é bastante complexa. Todavia, a identificação dos elementos responsáveis pelo rompimento dessas entidades com o FNE é bem relevante.

Aproveitando a discussão sobre tal método como estrutura para a condução dessa política, os procedimentos para o funcionamento do FNE foram consolidados no seu regimento interno, sendo aprovado na reunião extraordinária realizada no dia 17 de junho de 2011 (BRASIL, 2011), o qual contempla quatro estruturas: Atribuições, Composição, Funcionamento e Disposições Gerais, totalizando 27 artigos (BRASIL, 2011). Em relação às atribuições do FNE, pode-se afirmar que suas bases refletem as competências estabelecidas pela Portaria nº 1.407/2010.

No que tange à sua composição, o FNE ampliou sua representação a partir do ingresso de novos membros, como a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (BRASIL, 2016j).

A escolha do primeiro Coordenador Geral do Fórum ocorreu na primeira reunião do pleno, conforme determinava a Portaria nº 1.407/2010, para um mandato de quatro anos (BRASIL, 2010), sendo que a escolha dos próximos coordenadores deve ser realizada em reunião ordinária, “convocada para esse fim, com sua pauta publicada com antecedência mínima de quinze dias, e escolha do candidato por, no mínimo, dois terços dos membros presentes à reunião” (BRASIL, 2010, Art. 5º). Vale destacar que o mandato “é da entidade/órgão/movimento e caso haja substituição de representante, o/a indicado/a cumprirá o restante do mandato” (BRASIL, 2010, Art. 5º, Parágrafo único).

Os critérios para a composição do FNE estabeleceram a representação de segmentos<sup>120</sup> e de setores<sup>121</sup> da sociedade, além disso indicavam: a preocupação com o reconhecimento público do órgão, da entidade ou instituição integrante do Fórum; sua abrangência nacional, estabelecida a partir da representação em, pelo menos, sete estados da federação, pertencentes a, no mínimo, três regiões do País; bem como o tempo de existência e a quantidade de filiados, associados ou pessoas representadas (BRASIL, 2011).

No âmbito do funcionamento, o regimento interno apresentava que “o FNE terá funcionamento permanente” (BRASIL, 2011, Art. 11), e “os fóruns de educação no âmbito dos Municípios, Estados e do Distrito Federal deverão organizar-se seguindo as orientações e os procedimentos estabelecidos pelo Fórum Nacional de Educação” (BRASIL, 2011, Art. 10). Além disso, o regimento estabelecia ainda que o suporte técnico e administrativo do FNE deveria ser garantido pela Secretaria Executiva do MEC (BRASIL, 2011). No caso dos Fóruns Estadual, Distrital e Municipal, a mesma condição está vinculada à responsabilidade das Secretarias de Educação dos respectivos entes federados.

O processo de deliberação do FNE busca “a definição consensual dos temas apreciados” (BRASIL, 2011, Art. 13). Todavia, quando não for possível obter tal consenso, “as decisões serão encaminhadas ao debate e à votação e serão aprovadas por maioria simples dos votos, exceto quando for exigido quórum qualificado, que corresponde ao número mínimo de dois terços dos membros votantes presentes” (BRASIL, 2011, Art. 13, § 1º). Na prática, a

---

<sup>120</sup> São considerados segmentos da educação: “Os/as estudantes; os/as pais/mães/responsáveis de estudantes; os/as profissionais da educação e os/as dirigentes (gestores/as dos órgãos educacionais e instituições educativas, conselheiros/as da educação e parlamentares das respectivas comissões de educação do Congresso Nacional)” (BRASIL, 2011, Art. 6º, § 1º).

<sup>121</sup> No caso do FNE, são categorias representativas dos setores da sociedade: “I – Centrais Sindicais dos Trabalhadores; II – Confederação dos Empresários; III – Movimentos em Defesa da Educação; IV – Movimentos de Afirmação da Diversidade; V – Comunidade Científica; VI – Entidades de Estudos e Pesquisa em Educação; VII – Órgãos Nacionais de Fiscalização e de Controle Interno e Social” (BRASIL, 2011, Art. 6º, § 2º).

proposta está relacionada à ideia do consenso progressivo como mecanismo indutor das decisões.

Além do Coordenador Geral, o regimento interno estabelece que a estrutura do FNE se fará associar a “uma Secretaria Executiva para dar suporte administrativo ao seu funcionamento” (BRASIL, 2011, Art. 18) e a duas comissões permanentes: uma de “Monitoramento e Sistematização” e outra de “Mobilização e Divulgação” (BRASIL, 2011, Art. 20). Os membros do FNE distribuem-se entre essas duas comissões permanentes, sendo que o funcionamento delas tem a Conae e o PNE como suas principais referências de atuação.

A estrutura do FNE ainda estabelece a organização de Grupos de Trabalho Temporários (GTT), com duração máxima de 180 dias, prorrogáveis por igual período sempre que necessário (BRASIL, 2011, Art. 18-20), principalmente para tratar de questões atinentes à política nacional de educação.

Apesar de não constar, de forma objetiva, no regimento interno do FNE, sua composição organizacional remete à ideia de direção plena e executiva. A plenária constitui-se na instância máxima deliberativa (BRASIL, 2011, Art. 16) e atua como diretoria plena. Nela, todas as representações atuam com direito a voz e voto e deliberam sobre quaisquer assuntos constantes da pauta (BRASIL, 2011, Art. 14, Inciso I). A outra estrutura diretiva é a Coordenação, uma espécie de executiva composta pelo Coordenador Geral, pela Secretaria Executiva e pelos Coordenadores das duas Comissões Permanentes. O regimento não estabeleceu referência direta a essa estrutura, porém os Artigos 7º (Parágrafo IV, Inciso I), 11 e 16 remetem a palavra “coordenação” ao sentido de conjunto.

O regimento interno do Fórum sofreu a primeira alteração na reunião do dia 23 de maio de 2014 (BRASIL, 2016n). Nessa oportunidade, os membros do FNE manifestaram preocupação com as ausências nas reuniões, acatando a proposta do Coordenador Geral de acrescentar, “no regimento interno do FNE, um alerta com relação às faltas do titular e suplentes nas reuniões” (BRASIL, 2016n, p. 3). A esse respeito, surgem algumas questões: o que motivou tal preocupação?; as ausências faziam associar-se aos desafios da institucionalização do FNE, ou aos compromissos das entidades, órgãos e movimentos, conflitando com as datas das reuniões do Fórum?; ou as ausências decorriam da falta de clareza da finalidade do FNE, por parte das representações? A rigor, as entrevistas pouco esclareceram as questões citadas. Porém, surgiram argumentos que apontaram para a necessidade de ampliação do FNE.

A ideia era manter essa composição, [originada] da Comissão Organizadora da Conae de 2010, até que o Fórum fosse institucionalizado em lei, para que, a partir

dessa concretização, [...] [pudéssemos] pensar em uma estrutura [...]. O debate terminou nos levando a não ter como reduzir, [...] era muito ruim deixar entidades fora desse processo, pelo número de pedidos que tinha de vários conselhos, o que poderia[ríamos] tirar eram critérios de atuação. Então, a entidade teria que ter caráter nacional, existir, no mínimo, em um estado, em cada região do País, [...] para que, a partir desses critérios, se pudesse aceitar o ingresso dentro do Fórum. Então, essa mudança [...] aconteceu em 2014, a partir da garantia da existência do Fórum na Lei nº 13.005/2014. (COORDENADOR 2 DO FNE, 2017).

O estabelecimento de critérios para que as entidades, instituições e/ou órgãos pedissem ingresso no FNE assume relação com o aumento de pedidos por parte dessas representações. No entanto, as pressões externas e os *lobbys* fizeram associar-se aos pedidos que o governo deve ter recebido, “pois o Fórum tinha importância do ponto de vista político e era um espaço em que você tinha, muitas das vezes, da presença do Ministro para poder conversar” (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017). Os argumentos dos entrevistados ganham sustentação quando se observa as mudanças estabelecidas no regimento, em relação aos critérios de composição do FNE.

De acordo com a ata da reunião do dia 23 de maio de 2014, as mudanças no regimento interno do FNE estiveram vinculadas aos seus Artigos 2º, 3º, 4º e 5º, a partir de alguns parágrafos do capítulo que trata da composição do Fórum (BRASIL, 2016n). No entanto, ao se analisar os dois regimentos (2011 e 2014), constata-se que as mudanças se fizeram presentes tanto na composição quanto nas atribuições e funcionamento do FNE. As disposições gerais e transitórias dos regimentos não apresentaram modificações significativas.

Os Quadros 15, 16, 17 e 18 apresentam as principais alterações ocorridas no regimento interno do FNE.

QUADRO 14 – Alterações realizadas no Regimento Interno do FNE, associadas às suas atribuições, decorrentes da reunião realizada no dia 23 de maio de 2014.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO ATUAL
Art.1º. O Fórum Nacional de Educação, instituído pela Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16/12/2010, tem as seguintes atribuições:	Art. 1º. O Fórum Nacional de Educação – FNE, instituído nos termos dos artigos 5º e 6º da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, publicada no Diário Oficial da União de 26 de junho de 2014, em edição extra, e pela Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União de 16 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria MEC nº 502, de 9 de maio de 2012, que ampliou sua composição, tem as seguintes atribuições:
I – participar do processo de concepção, implementação e avaliação da Política Nacional de Educação;	I – participar do processo de concepção, implementação e avaliação da Política Nacional de Educação;
II – acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes à Política Nacional de Educação, em especial a de projetos de leis dos Planos Decenais de Educação definidos no artigo 214 da Constituição Federal, com alterações da Emenda à Constituição 59/2009;	II – acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos referentes à Política Nacional de Educação, em especial a de projetos de leis dos Planos Decenais de Educação definidos pelo art. nº 214 da Constituição, que teve sua redação alterada pela Emenda à Constituição nº 59, de 2009;
III – acompanhar e avaliar os impactos da implementação do Plano Nacional de Educação;	
IV – acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das Conferências Nacionais de Educação;	III – acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das Conferências Nacionais de Educação – CONAEs;
V – elaborar seu Regimento Interno e aprovar “ad referendum” o Regimento Interno das Conferências Nacionais de Educação;	IV – elaborar seu Regimento Interno e aprovar <i>ad referendum</i> o Regimento Interno das CONAEs;
VI – oferecer suporte técnico aos Estados, Municípios e Distrito Federal para a organização de seus fóruns e de suas conferências de educação;	V – Incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem seus Fóruns Permanentes de Educação e oferecer suporte técnico para que estes coordenem as Conferências Municipais, Distrital e Estaduais de Educação, efetivem o acompanhamento da execução do PNE e dos seus Planos Decenais de Educação;
VII – zelar para que os fóruns e as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas à Conferência Nacional de Educação;	VI – zelar para que os Fóruns e as Conferências de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articulados à CONAE;
VIII – planejar e coordenar a realização de Conferências Nacionais de Educação, bem como divulgar as suas deliberações.	VII – planejar e coordenar a realização de CONAEs, bem como divulgar as suas deliberações;

TEXTO ORIGINAL	TEXTO ATUAL
	VIII – realizar monitoramento contínuo e avaliações periódicas sobre execução do PNE e cumprimento de suas metas;
	IX – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações no sítio institucional do Fórum Nacional de Educação;
	X – analisar e propor políticas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do PNE;
	XI – acompanhar o processo de definição do CAQ, bem como os ajustes contínuos, conforme metodologia formulada pelo MEC;
	XII – analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação estabelecido na Lei nº 13.005/2014 (2014/2024).

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Regimentos Internos do FNE (BRASIL, 2011; 2016b).

De acordo com o *caput* do Artigo 1º, o regimento aprovado em julho de 2014 passou a expressar as mudanças legislativas reunidas a partir das Portarias nº 1.407/2010 e nº 502/2012, até a Lei nº 13.005/2014. O primeiro regimento apresentava oito parágrafos associados ao Artigo 1º, e o novo passou a contar com doze. As alterações ampliaram as atribuições do FNE no que se refere ao monitoramento e à avaliação do PNE, com destaque para o acompanhamento da instituição do Custo Aluno Qualidade (CAQ), bem como para a revisão do percentual de investimento público em educação, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

A estrutura normativa estabelecida a partir da lei de aprovação do PNE 2014-2024, das Portarias Normativas nº 1.407/2010, 502/2012 e 1.033/2014 e do seu Regimento Interno buscou institucionalizar o FNE como órgão de Estado ao lhe determinar atribuições, competências e finalidades, estabelecendo o seu funcionamento, com objetivo de participar do processo de concepção, implementação e avaliação da política nacional de educação, e defendendo as deliberações das Conaes, na condição de instância de diálogo entre a sociedade e o governo.

O Regimento de 2014 (BRASIL, 2016h) também estabeleceu a necessidade de incentivar, acompanhar e/ou fortalecer as instâncias congêneres junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ligadas ao FNE de forma colaborativa, e as Conferências Nacionais de Educação.

No caso do monitoramento e avaliação do PNE, os meios para efetivar tais atribuições não constam no regimento, e os documentos analisados, até o momento, pouco explicitam os procedimentos a serem adotados pelo FNE para tal consecução. No entanto, a Lei do PNE de 2014 determina que o Inep publique, de dois em dois anos, estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas do Plano (BRASIL, 2014), contribuindo para o tal monitoramento. Dessa forma, o Inep criou o *Plano Nacional de Educação PNE: 2014-2024: Linha De Base* (BRASIL, 2015), e os relatórios desse documento podem ser utilizados pelas esferas subnacionais naquilo em que suas metas se aproximam das do PNE.

Convém observar que, quando comparados com o FNE, os demais Fóruns Permanentes de Educação encontram-se em patamares distintos. Observa-se, nas Leis dos Planos de Educação decenais aprovadas nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, a ausência dos Fóruns Permanentes de Educação no que tange ao monitoramento e avaliação.

De acordo com Souza e Menezes (2016, p.319), “a responsabilidade sobre a implantação/execução dos PEEs [Planos Estaduais de Educação] que concerne, nomeadamente, a um determinado órgão público do Sistema Estadual de Ensino, ou mesmo a ele externo, parece não constituir matéria de importância nesses planos”. Segundo os autores, nos estados, como Alagoas, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Pernambuco, com PEEs aprovados a partir do PNE 2014-2024, não é possível identificar, nem no texto da Lei de aprovação, nem no texto do Plano propriamente dito, as suas responsabilidades para com o monitoramento e avaliação de seus Planos de Educação. Percebe-se, em outros estados, como Bahia e Tocantins, o uso de expressões guarda-chuva, demasiadamente genéricas, associadas à “competência e responsabilidade pela progressiva realização de seus objetivos e metas [dispostas nos PEEs]” (SOUZA, MENEZES, 2016, p. 320). Todavia, ainda de acordo com os autores, o caso do Rio de Janeiro é ainda mais grave, “no qual se verifica não omissões ou generalismos quanto à responsabilização em questão, mas, explicitamente, a desresponsabilização do Poder Público para com a execução do plano” (SOUZA; MENEZES, 2016, p. 320).

A esse respeito, tendo em vista as atribuições do FNE para incentivar a criação de Fóruns nos entes federados, as questões levantadas apresentam desafios importantes para assegurar o dimensionamento dos Fóruns no tocante às políticas públicas educacionais.

Em relação à composição do FNE, o Artigo 2º do seu regimento, aprovado em julho de 2014, alterou o Artigo 6º do regimento de 2011 e apresentou, com maior abrangência, os segmentos e setores educacionais que comporiam o Fórum. Além disso, apresentou maior detalhamento das categorias compreendidas como segmentos e setores da educação, como demonstra o Quadro 16.

QUADRO 15 – Alterações realizadas no Regimento do FNE, associadas à sua composição, decorrentes da reunião realizada no dia 23 de maio de 2014

TEXTO ORIGINAL	TEXTO ATUAL
Art. 6°. O Fórum Nacional de Educação será sempre composto por membros titulares e membros suplentes, que representam entidades, órgãos e movimentos sociais representativos dos segmentos da educação escolar e dos setores da sociedade com atuação amplamente reconhecida na melhoria da educação nacional.	Art. 2°. O FNE, composto por membros titulares e suplentes, é integrado por órgãos públicos, autarquias, entidades e movimentos sociais representativos dos segmentos da educação escolar e dos setores da sociedade, com atuação amplamente reconhecida na melhoria da educação nacional.
§ 1°. São considerados segmentos da educação: os/as estudantes; os/as pais/mães/responsáveis de estudantes; os/as profissionais da educação e os/as dirigentes (gestores/as dos órgãos educacionais e instituições educativas, conselheiros/as da educação e parlamentares das respectivas comissões de educação do Congresso Nacional).	§ 1°. São segmentos da educação todos os sujeitos e seus coletivos que compõem a comunidade educacional e que, portanto, estão vinculados diretamente à educação escolar.
	§ 2°. São consideradas categorias representativas dos segmentos da educação escolar:
	I – as entidades que representam os estudantes da educação secundarista e da educação superior;
	II – as entidades que representam os pais ou responsáveis dos estudantes da educação escolar;
	III – as entidades que representam os profissionais da educação escolar do setor público municipal, estadual, distrital e federal;
	IV – as entidades que representam os profissionais da educação escolar do setor privado;
	V – as entidades ou órgãos que representam os dirigentes da educação escolar do setor privado (gestores de órgãos educacionais e de instituições educativas particulares, comunitárias, confessionais ou filantrópicas); e
	VI – as entidades ou órgãos que representam os dirigentes da educação escolar do setor público municipal, estadual, distrital e federal (gestores de órgãos educacionais e de instituições educativas, conselheiros da educação e parlamentares das respectivas comissões de educação do Poder Legislativo).
	§ 3°. São setores da sociedade todos os coletivos de cidadãos ativos, que se mobilizam pela educação, organizados sob forma de entidade ou movimento, dentre estas:
	I – as organizações dos trabalhadores e dos empresários;

<b>TEXTO ORIGINAL</b>	<b>TEXTO ATUAL</b>
	II – a comunidade científica;
	III – as entidades de política, estudo e pesquisa em educação;
	IV – os movimentos sociais de afirmação das diversidades; e
	V – os movimentos em defesa da educação.
§ 2º. São consideradas categorias representativas dos setores da sociedade as/os:	§ 4º. São consideradas categorias representativas dos setores da sociedade:
I – Centrais Sindicais dos Trabalhadores;	I – as Centrais Sindicais dos Trabalhadores;
II – Confederação dos Empresários;	III – a Confederação dos Empresários;
III – Movimentos em Defesa da Educação;	XII – os Movimentos em Defesa da Educação;
IV – Movimentos de Afirmação da Diversidade;	VIII – os Movimentos Sociais do Campo; IX – os Movimentos Sociais Afro-brasileiros; X – os Movimentos Sociais de Gênero e de Diversidade Sexual;
	XI – o Movimento Nacional de Educação Escolar Indígena; e
V – Comunidade Científica;	II – a Comunidade Científica;
VI – Entidades de Estudos e Pesquisas em Educação;	V – as Entidades de Estudos e Pesquisas em Educação;
	IV – as entidades com atuação na política de gestão e formação dos profissionais da educação;
	VI – os Movimentos em Defesa da Educação Infantil;
	VII – os Movimentos em Defesa da Educação de Jovens e Adultos.
VII – Órgãos Nacionais de Fiscalização e de Controle Interno e Social.	

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Regimentos Internos do FNE (BRASIL, 2011; 2016b).

O regimento interno também apresenta as entidades membros do FNE, as quais podem ser observadas nos Quadros 14, 19 e 20, relacionados às Portarias nº 1.407/2010, 502/2012 e 1.033/2014. O texto aprovado em 2014, além de apresentar os segmentos e setores educacionais, também tipificou cada um deles. Observa-se, todavia, a ausência dos Órgãos Nacionais de Fiscalização e de Controle Interno e Social, previstos no texto de 2011 e ausentes

no novo regimento. Todavia, o Artigo 2º do texto modificado amplia a dimensão das categorias dos setores para os movimentos de defesa das minorias, historicamente negligenciados pelas políticas públicas. O novo texto busca reorientar tais elementos e promove as devidas inclusões.

Observa-se, no texto, a preocupação dos membros do FNE para com a ampliação de suas representações. A princípio, as propostas estabelecidas parecem buscar o diálogo do FNE com outros órgãos públicos, autarquias, entidades e movimentos sociais representativos dos segmentos da educação escolar e dos setores da sociedade, bem como assegurar o ingresso de novas representações. Para tal, a definição de setores e segmentos torna-se central.

Os segmentos da educação são todos os sujeitos e seus coletivos que compõem a comunidade educacional e que, portanto, estão vinculados diretamente à educação escolar (BRASIL, 2016h, Art. 2º, § 1º).

No caso dos setores educacionais, o Regimento de 2014 define que estes são todos os coletivos de cidadãos ativos, que se mobilizam pela educação, organizados sob forma de entidade ou movimento (BRASIL, 2016h, Art. 2º, § 2º).

Nesse sentido, passaram a compor o FNE: os Movimentos Sociais do Campo, Afro-brasileiros, Gênero e de Diversidade Sexual, bem como o Movimento Nacional de Educação Escolar Indígena. Ainda sobre os acréscimos, as entidades de Estudos e Pesquisa em Educação também foram reforçadas com o ingresso das esferas que mantêm atuação na política de gestão e formação dos profissionais da educação. Os Movimentos em Defesa da Educação Infantil e em Defesa da Educação de Jovens e Adultos passaram também a se incorporar ao FNE. A inclusão dessas novas representações resulta dos processos de negociação e reflexões realizadas nos primeiros anos do FNE, tendo em vista que era “preciso primeiro consolidar, para depois pensar em uma estrutura mais ampla, ou mais enxuta” (COORDENADOR 2 DO FNE, 2017).

Nesse sentido, o processo de composição do FNE constitui-se como resultado do reconhecimento público de entidades, órgãos públicos e movimentos sociais e como instância pública de participação social na esfera educacional.

No tocante ao processo de definição da coordenação do FNE, o texto atualizado do Regimento de 2014 apresenta significativas mudanças, conforme é possível constatar no Quadro 17.

QUADRO 16 – Alterações realizadas no Regimento do FNE, associadas à eleição do Coordenador, decorrentes da reunião realizada no dia 23 de maio de 2014

TEXTO ORIGINAL	TEXTO ATUAL
Art. 5º. A eleição dos próximos coordenadores com mandato de quatro anos será realizada em reunião ordinária do FNE, convocada para esse fim, com sua pauta publicada com antecedência mínima de quinze dias, e escolha do candidato por, no mínimo, dois terços dos membros presentes à reunião.	Art. 6º. A eleição do Coordenador do FNE, para um mandato de quatro anos, será realizada em reunião ordinária do Fórum, convocada para esse fim, com sua pauta publicada com antecedência mínima de quinze dias, sendo a escolha do candidato por maioria simples dos votos dos membros titulares ou suplentes em exercício de titularidade presentes na reunião.
Parágrafo único. O mandato referido no caput é da entidade/órgão/movimento e caso haja substituição de representante, o/a indicado/a cumprirá o restante do mandato.	§ 1º. Será obedecido o critério de alternância, considerando as representações dos segmentos da educação escolar e dos setores da sociedade presentes no FNE, em conformidade com o art. 2º deste Regimento.
	§ 2º. As Secretarias e demais órgãos públicos vinculados ao MEC representam o Governo Federal para efeito de aplicação do critério da alternância.
	§ 3º. É vedada a reeleição do coordenador do FNE e a manutenção da representação para o mandato subsequente.
	§ 4º. Em caso de vacância do coordenador do FNE, haverá nova eleição.
	§ 5º. O Coordenador eleito encaminhará o processo de escolha do Secretário Executivo do FNE.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Regimentos Internos do FNE (BRASIL, 2011; 2016b).

A análise do regimento do FNE permite observar que uma primeira mudança está no deslocamento da eleição do seu Coordenador, prevista no título relacionado à composição do FNE, Artigo 5º do texto de 2011, para o título que trata do seu funcionamento, Artigo 6º do novo regimento. Além dessa mudança, foi estabelecida, como critério para a escolha da presidência, a alternância das representações entre segmentos e setores. Com essa redação, o Coordenador do Fórum passa a ser eleito com alternância de mandato, entre sociedade civil e governo, a cada quatro anos (BRASIL, 2016h).

O pleno do FNE atua como instância máxima de deliberação, é nele que ocorre a escolha da coordenação, bem como a aprovação do ingresso de novas representações. A escolha da nova coordenação do Fórum também apresentou mudanças no quórum de votação, deixando de resultar da maioria qualificada, para se associar à maioria simples.

Em relação aos critérios para a composição do pleno do FNE, a abrangência de atuação e de representação das entidades e instituições aumentou, passando a considerar sua

presença em todas as regiões geográficas do País na área da educação (BRASIL, 2016h), conforme é possível constatar por meio do Quadro 18.

QUADRO 17 – Alterações realizadas no Regimento do FNE, associadas à composição do pleno, decorrentes da reunião realizada no dia 23 de maio de 2014

TEXTO ORIGINAL	TEXTO ATUAL
Art. 7º. A critério do pleno, a composição do FNE poderá ser alterada com a inclusão de outros órgãos, entidades e movimentos da comunidade educacional, observando:	Art. 3º. São critérios para composição do FNE:
I – amplo reconhecimento público do órgão, entidade ou movimento em, ao menos, um segmento ou setor da sociedade conforme disposto no art. 6º.	I – amplo reconhecimento público do órgão, entidade ou movimento em, ao menos, um segmento da educação escolar ou setor da sociedade, conforme disposto no art. 2º;
II – sua abrangência nacional, devendo estar representado e ter atuação em, no mínimo, sete estados da federação, pertencentes a, no mínimo, três regiões geográficas do país;	II – abrangência nacional, tendo atuação em todas as regiões geográficas do país na área da educação;
III – tempo de existência e tempo de efetiva atuação da entidade/órgão/movimento;	III – atuação efetiva de, no mínimo, quatro anos da entidade, órgão ou movimento na área da educação; e
IV – Quantidade de filiados, associados e/ou pessoas representadas pela atuação da entidade/órgão/movimento.	IV – comprovação de filiados, associados e pessoas representadas pela atuação da entidade, órgão ou movimento.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base nos Regimentos Internos do FNE (BRASIL, 2011; 2016b).

A observação do Quadro 18 revela uma outra mudança significativa associada aos critérios de composição do Fórum, na qual o tempo de atuação efetiva de suas representações passou a ter, como delimitação mínima, o período de quatro anos de funcionamento (BRASIL, 2014a).

A adição das condições apresentadas possibilita critérios mais transparentes e propositivos para o ingresso das representações no FNE, a citar: ao estabelecer um tempo mínimo de quatro anos de atuação para que as entidades possam contar com representação junto ao Fórum (Art. 3º, Inciso III), o regimento busca, entre outros aspectos, evitar o ingresso de entidades recém-criadas com a finalidade de compor o Fórum. Essa questão, organizada a partir da necessidade de reconhecimento público bem como da comprovação de filiados, associados e pessoas representadas, possibilita as bases para que a composição do Fórum se associe a entidades com reconhecida atuação na área da educação.

Para além de todas as mudanças apresentadas, o novo regimento interno do FNE, aprovado em 2014, acrescentou como competência da Coordenação: “[...] comunicar, mediante

ofício, às entidades titulares e suplentes que compõem o FNE o não comparecimento dos seus representantes às reuniões quando não houver justificativa da ausência” (BRASIL, 2016h, Art. 15, Inciso V).

O estabelecimento de critérios mais rígidos, associados à abrangência geográfica e à delimitação do tempo de efetiva existência da entidade, para além de redimensionar a composição do FNE, pode sinalizar a preocupação com o processo de sucessão da coordenação do Fórum. Em 2014, ano em que ocorreu a alteração do Regimento aqui mencionada, o mandato do então Coordenador Geral, Francisco das Chagas, estaria findando. Sendo assim, tornava-se maior sua preocupação com a presença dos membros do FNE nas reuniões.

A partir das considerações associadas aos Quadros 15, 16, 17 e 18, observa-se que o centro das discussões para a revisão/atualização do Regimento de 2014 esteve associado mais aos critérios para a definição das entidades e instituições que deveriam constituir as representações do FNE do que às ações para dar consequência às competências e finalidades estabelecidas pela Lei nº 13.005/2014, dentre as quais estão os processos necessários ao FNE para realizar o monitoramento e avaliação do PNE.

Vale destacar que “o Regimento Interno do FNE poderá ser alterado em reunião específica, desde que, ao tempo de sua convocação, conste como item da pauta” (BRASIL, 2014a, Art. 26). No caso de ingresso de novos membros no Fórum, o procedimento envolveria a publicação de uma Portaria pelo MEC (BRASIL, 2014c).

Nesse caso, o Regimento Interno do Fórum, com sua versão aprovada em 2014, incorporou a Portaria nº 502/2012, a qual se refere ao ingresso de novas representações, além daquelas instituídas pela Portaria nº 1.407/2010, conforme disposto no Quadro 19.

QUADRO 18 – Ingresso de novas entidades, instituições e órgãos no FNE, a partir da Portaria nº 502/2012

ITEM	ENTIDADE	SIGLA
01	Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior	Seres
02	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão	SECADI
03	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência	SBPC
04	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura	Contag
05	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	MST
06	Comissão Técnica Nacional de Diversidade para Assuntos Relacionados à Educação dos Afro-Brasileiros	Cadara
07	Centro de Estudo das Relações do Trabalho e Desigualdades	Ceert

ITEM	ENTIDADE	SIGLA
08	Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena	CNEEI
09	Campanha Nacional pelo Direito à Educação	Campanha
10	Movimento Todos Pela Educação	TPE
11	Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	ABLGT
12	União Brasileira de Mulheres	UBM
13	Movimento Nacional de Educação Escolar Indígena	MNEEI
14	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação	ANPEd
15	Central Única dos Trabalhadores	CUT
16	União Geral dos Trabalhadores	UGT
17	Confederação Nacional da Indústria	CNI
18	Confederação Nacional do Comércio	CNC

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Portaria nº 502/2012 (BRASIL, 2012).

A Portaria Normativa nº 502 alterou o Artigo 3º e os Parágrafos 2º, 3º e 4º da Portaria nº 1.407/2010. Na ocasião, foram incorporadas àquela Portaria novas entidades, bem como a regulamentação das representações previstas na Portaria nº 1.407/2010, que aguardava a indicação das entidades.

§ 2º. Os representantes a que se referem os incisos de VIII a XXVII, e seus respectivos suplentes, serão nomeados após indicação dos respectivos órgãos e entidades.

§ 3º. Os representantes a que se referem os incisos de XXVIII, e seus respectivos suplentes, serão nomeados após consulta a entidades representativas dos segmentos considerados.

§ 4º. Os membros do FNE poderão definir critérios para inclusão de representantes de outros órgãos e entidades. (BRASIL, 2010, Art. 3º).

Além da inserção de novas entidades na composição do Fórum, é possível perceber a retirada de outras, como é o caso do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe), única entidade a sair do FNE desde 2010.

Ainda em 2014, o MEC publicou a Portaria nº 1.033, de 9 de dezembro (BRASIL, 2014c), ampliando, mais uma vez, as entidades do FNE. A deliberação para o ingresso das novas representações ocorreu na reunião extraordinária realizada nesse mesmo dia, na sala dos atos, no 9º andar do edifício sede do Ministério da Educação (BRASIL, 2016o). O Quadro 20

apresenta a relação das entidades que ingressaram no Fórum, a partir da publicação da Portaria nº 1.033/2014.

QUADRO 19 – Ingresso de novas entidades, instituições e órgãos no FNE, a partir da Portaria 1.033/2014

ITEM	ENTIDADE	SIGLA
01	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	Capes
02	Associações Brasileiras de Universidades Comunitárias e Confessionais: Associação Nacional de Educação Católica do Brasil <sup>(1)</sup>	Anel
03	Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior: Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centro de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras <sup>(2)</sup>	Forumdir
04	Associação Nacional de Política e Administração da Educação <sup>(3)</sup>	Anpae
05	Centro de Estudos Educação & Sociedade <sup>(4)</sup>	Cedes
06	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	Inep
07	Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil	Mieib
08	Fórum de Educação de Jovens e Adultos	Fórum EJA
09	Representação dos Estabelecimentos de Ensino do Setor Privado <sup>(5)</sup>	Abmes

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Portaria nº 1.033/2014 (BRASIL, 2014c).

<sup>(1)</sup> Suplentes da Abruc.

<sup>(2)</sup> Suplentes da Andifes.

<sup>(3)</sup> Titularidade da Anpae e suplência da Anfope.

<sup>(4)</sup> Suplentes Anped.

<sup>(5)</sup> Titularidade da Confenem e Suplência da Abmes.

A Portaria nº 1.033/2014, para além de promover o ingresso de novas representações, alterou a presença de algumas entidades dentro das representações, conforme disposto no Quadro 14. É o caso das entidades de Estudos e Pesquisa em Educação, nas quais a Anped manteve a titularidade e o Cedes passou a exercer a suplência. A Anfope assumiu a titularidade das entidades com atuação na Política de Gestão e Formação dos Profissionais da Educação, e a Anpae tornou-se suplente.

A representação dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior manteve a titularidade na Andifes, e a suplência passou a ser exercida pelo Fórum Nacional de Diretores de Faculdades, Centro de Educação ou Equivalentes das Universidades Públicas Brasileiras (Forumdir). No caso das Representações dos Estabelecimentos de Ensino do Setor Privado, a Confenem manteve a titularidade, e a Abmes, a suplência.

As representações das Associações Brasileiras de Universidades Comunitárias e Confessionais também receberam acréscimos. Na oportunidade, a Abruc tornou-se a titular, e a Anec, a suplente.

A partir das Portarias n° 502/2012 e 1.033/2014, o FNE passou a totalizar 40 representações, entre segmentos e setores, distribuídas entre 50 entidades, instituições, órgãos públicos e movimentos, apresentando, assim, um desenho institucional com maior diversidade.

Convém destacar que uma “composição mais ampla, [...] agregando novos movimentos, Fóruns, ampliando também a participação de órgãos do MEC, [...] dá essa amplitude de participação” (COORDENADOR 2 DO FNE, 2017) e “importância [...] do ponto de vista político” (REPRESENTANTE DA CONTEE/CONSED, 2017).

Para além das representações, as considerações estabelecidas pelo então Ministro da Educação, Aloízio Mercadante<sup>122</sup>, na Portaria n° 502/2012, apontam para um importante diálogo com a ideia de estabelecimento do FNE como órgão de interesse público:

Considerando a necessidade de institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo que garantam o diálogo como método e a democracia como fundamento;  
Considerando as deliberações da Conferência Nacional de Educação de 2010;  
Considerando deliberações regimentais do Fórum Nacional de Educação;  
Considerando necessidade de traduzir, no conjunto das ações do Ministério da Educação, políticas educacionais que garantam a democratização da gestão e a qualidade social da educação; e  
Considerando a competência da União na coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. (BRASIL, 2012).

No que tange à Portaria n° 502/2012, vale observar que a Constituição Federal de 1988 confere ao Ministro de Estado a atribuição de “expedir instruções para a execução das leis, decretos e regulamentos” (BRASIL, 1988, Art. 87, Inciso II, Parágrafo único). As considerações realizadas, à época, pelo Ministro da Educação, Aloízio Mercadante, apresentam o FNE como instância de valor estratégico para a qualidade educacional, pois reconhecem as deliberações da Conae como espaço de construção social e o Regimento Interno do FNE como instrumento normativo responsável por definir o funcionamento do Fórum, definindo, assim, o diálogo como método.

No ambiente interno, inserem-se as deliberações do pleno do FNE, já no âmbito externo, as articulações com os entes federados e os poderes da República e a realização das Conaes ensejam a realização do planejamento educacional e pavimentam mecanismos para a

---

<sup>122</sup> Aloízio Mercadante Oliva (1954-) é economista, professor e político brasileiro, natural de Santos, SP. Foi Deputado Federal por SP (1991-1995 e 1999-2003), Senador da República por São Paulo (2003-2011). Ministro da Ciência e Tecnologia (03/01/2011 a 24/01/2012) e Ministro da Educação (2012-2014 e 2015-2016) (BRASIL, 2017i).

efetivação da gestão democrática com qualidade social. Em linhas gerais, as considerações apresentadas pela Portaria nº 502/2012 traduzem a essência para a existência do FNE.

Nesse sentido, o uso das portarias ministeriais por parte do MEC, para dar consequências às deliberações do FNE, assume dimensão reguladora e preordena “basicamente ao setor interno da Administração para dispor sobre seus serviços e órgãos” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 64). Ou seja, a dimensão desses atos assume posição para asseverar ao FNE *status* de órgão de estado.

### 3.2.5 O FNE no (con)texto do Governo Michel Temer: o processo (des)instituinte

Apesar do ordenamento normativo estabelecer as competências e atribuições do FNE em relação ao PNE e a autorregulação da instância a partir do seu regimento interno, o Ministro de Estado de Educação, Mendonça Filho – empossado pelo Presidente Michel Temer, que assumiu a Presidência da República após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff –, através da promulgação da Portaria Normativa nº 577, no dia 27 de abril de 2017, revogou as Portarias do “MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, nº 502, de 9 de maio de 2012, e nº 1.033, de 9 de dezembro de 2014” (BRASIL, 2017k, Art. 6º).

Pela nova Portaria, a composição das entidades-membro do FNE passa a ser definida pelo MEC, da seguinte forma:

Nos casos previstos nos §§ 2º ao 7º, caberá ao Ministro de Estado da Educação, por meio de ato específico, nomear um titular e um suplente entre os indicados para composição do FNE.

Caso não ocorra indicação pelas entidades ou instituições na forma dos §§ 2º ao 7º no prazo de trinta dias a contar do recebimento da solicitação, caberá ao Ministro de Estado da Educação a nomeação de representantes escolhidos entre pessoas de reputação ilibada e comprovada atuação nas áreas de educação, cultura, ciência, tecnologia e pesquisa. (BRASIL, 2017k, Art. 1º, § 8º e 9º)

Em relação à Portaria nº 577/2017, Mariana Tokarnia, repórter da Agência Brasil (Empresa Brasil de Comunicação – EBC), evidencia que:

Consultado, o MEC diz, também por meio de nota, que “corrigiu distorções claras” em medidas adotadas durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016). Segundo a pasta, em portaria publicada em 2014, a gestão anterior incorporou

ao FNE “representações de segmentos que já estavam representados, criando uma sobreposição, com a intenção de ampliar o número de votos nas decisões do fórum e fortalecendo o viés político-partidário”. (TOKARNIA, 2017).

A notícia veiculada pela EBC destaca pontos importantes para análise. A primeira refere-se à compreensão do MEC quanto à “correção de distorções claras”. Após estudos das Portarias revogadas, é possível constatar a insuficiência dessa argumentação. A Portaria nº 1.407/2010 estabelecia que “a estrutura e os procedimentos operacionais [do FNE] serão definidos no seu Regimento Interno, aprovados em reunião convocada para esse fim, observadas as disposições da presente Portaria” (BRASIL, 2010, Art. 4º). O ingresso de entidades da sociedade civil e política no Fórum, a partir das Portarias nº 502/2012 e nº 1.033/2014, está em sintonia com as determinações da Portaria de 2010. Os quadros 15, 16, 17, 18, 19 e 20 apresentam as mudanças e composições realizadas ao longo desses 7 anos.

A segunda análise problematiza o argumento do MEC no que tange à Portaria de 2014, ou seja, a de nº 1.033. Segundo o MEC, a justificativa para revogar as Portarias associa-se ao aumento do número de segmentos presentes no FNE, criando sobreposição de votação para fortalecer o viés político-partidário do Fórum. De acordo com a Portaria de 2014, as entidades que nele ingressaram foram: Capes, Anec, Forumdir, Anpae, Cedes, Inep, Mieib, Fórum EJA e Abmes.

O Regimento Interno do FNE de 2014 define, como segmentos da educação, “todos os sujeitos e seus coletivos que compõem a comunidade educacional e que, portanto, estão vinculados diretamente à educação escolar” (BRASIL, 2016h, Art. 2º, § 1º). Assim, as entidades enquadradas nessa definição são: Capes, Forumdir e Inep. Nesse caso, é possível definir que as entidades associadas aos segmentos que representam a sociedade civil e o governo estão dispostas de forma desigual, pois a maior representação se associa ao governo (Capes e Inep). As outras representações, como Anec, Anpae, Cedes, Fórum EJA e Abmes, são classificadas como setores educacionais, por representarem as entidades de política, estudo e pesquisa em educação, a comunidade científica, os movimentos em defesa da educação e a Confederação dos Empresários (BRASIL, 2014c, Art. 2º, § 3º, Incisos II, III e V, § 4º, Inciso III).

Convém destacar que, desde a sua criação, em dezembro de 2010, até a reunião de março de 2017, o FNE ainda não tinha disposto do método de votação para deliberar sobre os assuntos previstos para as reuniões do Pleno. O método sempre se estabeleceu pelo chamado consenso progressivo, ou seja, pelo debate dos temas em exaustão até a formação de um consenso possível entre as representações presentes.

A esse respeito, o Editorial nº 139 da Revista *Educação & Sociedade*, publicada entre os meses de abril a junho de 2017, historia o processo do FNE no que tange à construção do Documento-Referência da Conae de 2018, às tensões internas que levaram à primeira votação e à “restrição imposta ao Fórum Nacional de Educação (FNE) quanto ao exercício de sua responsabilidade na condução, organização e coordenação da Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2018 representa[ndo] uma ruptura da ordem democrática” (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017, p. 271).

Após a publicação do Decreto de 9 de maio de 2016, cuja finalidade estava em convocar a 3ª Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2016), o FNE começou a organização dos processos necessários para a realização da Conae de 2018. Nesse sentido,

Iniciou-se, então, a formulação do Documento de Referência da Conae 2018 por um grupo de pesquisadores voluntários do campo da educação, compromissados com as decisões do pleno do fórum relativas a tema, formato, objetivos geral/específicos, bem como aos eixos. Ao contrário das conferências anteriores, os responsáveis pela elaboração de tal documento, dessa vez, não contaram com nenhum apoio técnico ou administrativo do MEC, tendo de atuar como voluntários. (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017, p. 273).

A primeira versão do documento tornou-se objeto de análise do conjunto de entidades-membro do FNE na reunião de fevereiro de 2017<sup>123</sup>. Nesse caso, o dia 20 foi reservado para a Comissão Especial de Monitoramento e Sistematização (CEMS), responsável por coordenar o processo de definição do temário e de sistematização do conteúdo das próximas Conaes (BRASIL, 2016h, Art. 20, Inciso IV, Alínea “b”), elaborar sua posição sobre o Documento-Referência, que seria apresentada ao Pleno na reunião do dia 21 fevereiro de 2017 (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017). Na ocasião, a Comissão orientou pela aprovação do Documento-Referência, apesar das abstenções dos representantes do MEC (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017).

Dessa forma, na reunião do Pleno do FNE,

[...] O Documento Referência recebeu, por parte do secretário executivo adjunto Felipe Sartori Sigollo, diversos destaques, que poderiam ser de supressão completa de alguns itens como, por exemplo, a apresentação, bem

---

<sup>123</sup> Apesar de se tratar de uma reunião ordinária do FNE, considerando o exposto no seu Regimento Interno, a saber: “o FNE terá funcionamento permanente, e reunir-se-á, ordinariamente, a cada seis meses, preferencialmente no primeiro mês de cada semestre, excluídos os meses de férias – janeiro e julho –, ou extraordinariamente, por convocação da sua coordenação, ou, ainda, por requerimento da maioria dos seus membros” (BRASIL, 2016h, Art. 10), o MEC não proveu os meios necessários para a participação dos membros na reunião de fevereiro, sendo o custo realizado pelas próprias representações (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017).

como a supressão completa, parcial ou substituição de alguns dos oito eixos, explicitados pelo decreto de maio de 2016, ou sua redução para quatro outros novos eixos, como proposto. Todo esse movimento de supressões ou alterações foi feito sem proposta de emendas nem/ou justificativas. Ao contrário disso, as entidades que apresentaram destaques ao Documento de Referência – Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), Movimento Interfóruns da Educação Infantil do Brasil (Mieib) e Lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersexuais (LGBTI) – o fizeram acompanhados [*sic*] de emendas aditivas e de suas respectivas justificativas. (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017, p. 247).

As discussões estabelecidas em torno do Documento-Referência, entre os presentes, transformaram-se “em cenário de luta, com manifestações de interesses divergentes e situações de confrontos, enfrentamentos e tensões que refletiam a disputa entre concepções diferentes de Estado, sociedade e educação” (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017, p. 247). Apesar das discussões acaloradas, o Pleno do Fórum provou as questões debatidas de forma consensual, com as seguintes determinações:

1. A partir do dia 22 de fevereiro de 2017, às 10h, seria iniciada, na CAPES, uma série de reuniões dos representantes do MEC e da Comissão de Sistematização, tendo em vista os estudos e as negociações para a elaboração de um novo Documento Referência consensuado [*sic*];
2. O referido documento, resultante da negociação, deveria ser enviado com antecedência de uma semana para todas as entidades do fórum com o fim de garantir a reunião das comissões especiais e do pleno nos dias 27 e 28 de março, respectivamente;
3. O MEC deveria assumir compromisso de realização da reunião com apoio financeiro para os deslocamentos para Brasília;
4. Foi acertado que o MEC receberia, após a aprovação do documento, a Comissão de Articulação, Mobilização e Infraestrutura do FNE para discutir aspectos operacionais e financeiros da CONAE 2018 para as decisões financeiras necessárias para sua realização. (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017, p. 275).

Assim sendo, os representantes do MEC e da Comissão de Sistematização debateram, até março de 2017, as propostas com a finalidade de construção, de forma consensual, do Documento-Referência, conforme deliberado na reunião de fevereiro de 2017. Dessa forma, o FNE convocou suas entidades-membro para o dia 28 de março, a fim de apresentar posição no que tangia ao novo Documento-Referência.

No entanto, apesar do processo de consenso obtido entre os meses de fevereiro e março de 2017, o representante do MEC solicitou a abertura de 4 apresentações contrárias e de outras 4 a favor do Documento-Referência. Essa proposição foi recusada por parte majoritária

do plenário, e o proponente mudou a sua formulação com o pedido de declaração de voto (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017).

Essa declaração de voto configurava a posição do MEC frente aos temas em discussão. Nesse sentido, Carlos Lenuzza <sup>124</sup>defendeu “que estavam em jogo pelo fórum ‘o poder e a captura da hegemonia do MEC’, salientando que considerava o ‘FNE agindo em disputa de um terceiro poder, usurpando assim o poder do Estado’” (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017). Ainda de acordo com o Editorial da Revista:

As mencionadas divergências evidenciam a concepção do Estado, da sociedade e da educação vigente no pós-liberalismo conservador, no qual se ancora o governo Temer, com o apoio explícito de entidades empresariais e financeiras, o que se repete também na educação. Os aliados da sociedade civil que referendam as formulações de políticas do MEC incluem empresários do setor privado da educação e do capital financeiro. (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017, p. 279).

É nesse contexto de tensão e disputa que ocorreu a primeira votação do FNE, tendo, como resultado, 23 votos a 9 a favor do Documento-Referência “consensuado” (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017).

As consequências relacionadas ao atraso na aprovação desse documento podem ser observadas na entrevista do Coordenador do FNE ao repórter Stephanie Kim Abe, do *site De olho nos planos*: “Como para a Conae 2018 o MEC não tomou as providências para contratar os consultores, um grupo de professores voluntários, que já estavam acompanhando todo esse processo, se colocou à disposição para construir este Documento Referência” (DE OLHO NOS PLANOS, 2017). A partir dessas informações, os atrasos observados decorreram por parte do próprio MEC, tendo em vista a falta de providências para a consecução da Conae 2018, conforme argumenta o Coordenador do FNE na referida entrevista.

No período posterior à votação do FNE, as reuniões da comissão responsável por tratar do orçamento da Conae foram desmarcadas sem qualquer justificativa (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017). Portanto, a resposta do MEC ao processo de votação do FNE fez associar-se à publicação da Portaria Normativa nº 577, no dia 28 de abril de 2017 (EDUCAÇÃO & SOCIEDADE, EDITORIAL, 2017).

---

<sup>124</sup> Carlos Cezar Modernel Lenuzza – Diretor de Educação à Distância – Diretor de Educação à Distância da Capes (BRASIL, 2017s).

A Portaria nº 577/2017 representa uma profunda mudança e esbarra em diversos problemas em relação ao funcionamento do FNE e às suas competências e atribuições no que tange à Conae.

O primeiro ponto refere-se à ação unilateral do MEC, ao realizar a revogação das Portarias que antecederam ao FNE sem apresentar-lhe qualquer sinalização *a priori*. Essa medida, pouco condizente com processos que têm como princípio a gestão democrática, representa o aposto de significativa interdição ao diálogo entre o governo e o Fórum.

A segunda encontra-se na possível inconstitucionalidade da ação do MEC, quando analisada frente à hierarquização das normas jurídicas. Pois, tanto a publicação da Portaria nº 577/2017 quanto a do Decreto de 27 de abril de 2017 conflitam com as deliberações da Lei nº 13.005/2014.

A Portaria nº 577/2017, ao definir 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” (BRASIL, 2017k, Art. 3º), procura substituir as definições estabelecidas pela Lei Complementar nº 13.005/2014, que determina que cabe ao FNE, e não à SEA, a responsabilidade de articular e coordenar a Conae no âmbito do Ministério da Educação (BRASIL, 2014, Art. 6º).

Outro ponto de contradição dessa Portaria está em argumentar que as mudanças foram determinadas pelo MEC a fim de determinar “a volta da composição original do FNE” (TOKARNIA, 2017) ao formato do que era no momento de sua fundação. Conforme apresentado, a comissão organizadora da Coneb 2007/2008, prevista na Portaria nº 17/2008 (BRASIL, 2017y), constituiu-se a base para estabelecer a comissão organizadora da Conae de 2010 e, por conseguinte, a composição inicial do FNE. Se o argumento do MEC estivesse em sintonia com essa perspectiva, as entidades, como Andes e Sinasefe, deveriam estar previstas na Portaria nº 577/2017, o que não ocorreu. Nesse sentido, as entidades Contee, Fasubra e Proifes-Federação, pertencentes à Comissão Organizadora da Conae/2010 e membros do FNE no período da publicação da Portaria nº 1.407/2010, foram excluídas, assim como a Anped e o CNC, integrantes dos mesmos processos. As outras entidades excluídas foram: Abmes, Anec, Cedes e Forumdir, incorporadas pela Portaria nº 1.033/2014 ao FNE.

Frente a tais atos do Governo Federal, um conjunto de entidades-membro e apoiadoras do FNE apresentou posição contrária às mudanças anunciadas pelo Decreto de 26 de abril de 2017 e pela Portaria Normativa nº 577/2017, denunciando que tais medidas inviabilizam a realização da Conae, além de promover a dissolução do FNE. Nesse sentido, no

dia 4 de maio de 2017, as entidades da sociedade civil publicaram nota de repúdio às medidas do MEC.

Nota de repúdio à Portaria n. 577 de 27 de abril de 2017 do MEC

São inadmissíveis os termos da reconvocação da Conae/2018 e a arbitrária dissolução do FNE

1. Foi editada de forma unilateral pelo ministro Mendonça Filho a Portaria Nº 577, de 27 de abril de 2017, que revoga as portarias anteriores e dispõe sobre a composição do FNE e, na prática, dissolve a entidade.

2. A publicação se harmoniza com outra decisão arbitrária do Governo, que editou, no dia 26 de abril de 2017, decreto revogatório da Conae alterando as deliberações democráticas e colegiadas anteriores do Pleno do FNE.

3. As medidas não foram discutidas com o conjunto das entidades do FNE nem tampouco com o coordenador do FNE, conforme estabelecem as normatizações em vigor e a cultura anterior recente de relacionamento respeitoso com as entidades nacionais representativas do setor educacional.

4. Em análise preliminar percebe-se a intenção do Governo de restringir a participação das atuais representações, excluindo entidades representativas de segmentos essenciais – como o campo, a pesquisa em educação e o ensino superior. São diretamente impactadas:

a. entidades excluídas: Abmes; Anec; ANPEd; Cedes; CNC; Contee; Fasubra; Forumdir; Proifes-Federação;

b. blocos de entidades que passam à condição de “postulantes” e “disputam vaga”, que será da escolha unilateral do ministro da Educação:

i. ABGLT, UBM, Cadara, Ceert e CNEEI;

ii. Fóruns de EJA, Campanha Nacional pelo Direito a Educação, Todos Pela Educação e Mieib;

iii. CUT, Força Sindical, UGT, CTB, CSB, NCST.

iv. Contag, MST e Sintraf.

5. Caberá ao ministro “nomear um titular e um suplente entre os indicados para a composição do FNE”, ao arripio da regra até então vigente – a composição poderia ser alterada a critério do Pleno do FNE, governo e sociedade civil, com a inclusão de outros órgãos, entidades e movimentos, observados critérios. Segundo a regra do jogo, agora arbitrariamente alterada, “A solicitação de ingresso no FNE deverá ser feita por meio de ofício encaminhado à sua Coordenação, até o dia 31 de outubro de cada ano, justificando a solicitação com base nos critérios” (Art. 8º, § 1º do Regimento do FNE) e “O ingresso de novas entidades, órgãos públicos ou movimentos será deliberado em reunião ordinária marcada com esse objetivo, com presença de, no mínimo, dois terços dos membros do FNE” (Art. 8º, § 1º).

6. De forma autoritária e centralizada, toma o ministro para si a responsabilidade de ‘arbitrar’ quem entra e quem sai do FNE, passando por cima dos regulamentos e procedimentos que dispõem sobre ingresso de entidades, sob a exclusiva avaliação do Colegiado do Pleno do FNE.

7. Amplia a presença de entidades potencialmente mais alinhadas com o governo.

8. Amplia a presença do empresariado no FNE.

9. Determina que, caso não haja a indicação pelas entidades relacionadas, caberá ao ministro de Estado da Educação a nomeação de representantes “entre pessoas de reputação ilibada e comprovada atuação nas áreas de educação, cultura, ciência, tecnologia e pesquisa”, em disposição que reitera a matriz autoritária do ato em si.

10. Repete as disposições mais nocivas e ilegais constantes do decreto revogatório da Conae, estabelecendo atribuições de supervisão e orientação das atividades, estranhas ao corpo legal.

Desde a sua criação, o FNE, de caráter permanente, teve a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Assim, jamais poderemos cessar a exigência de que o Governo reconheça o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e a determinação trazida por ele em relação ao Fórum Nacional de Educação: a de que este acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas e promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem. Também não permitiremos que o Governo descumpra o PNE no que ele traz e em relação à Conae, que deverá ser precedida de conferências municipais, estaduais e distrital, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, com o objetivo de avaliar a execução da referida lei e subsidiar a elaboração do Plano Nacional de Educação para o decênio subsequente.

Ao nosso juízo, pelas razões acima expressas, o FNE foi – na prática – dissolvido, já que as portarias anteriores foram revogadas.

Frente ao ocorrido, as entidades abaixo repudiam veemente as atitudes do Ministério da Educação em relação ao FNE, exigindo a imediata revogação da Portaria 577 e do Decreto de 26 de abril – são inadmissíveis as alterações feitas, sem qualquer debate, em relação à convocação da Conae/2018 –, bem como a recomposição do coletivo do FNE, democraticamente definido por seu Pleno, reincluindo as entidades que foram arbitrariamente retiradas. (ANPED, 2017).

A nota é assinada pelas seguintes entidades: ABLGBT, Anpae, Anped, Anfope, Campanha, CTB, CUT, Cedes, Contag, CNTE, Contee, ProIfes-Federação, Fasubra, Fórum EJA, FNDC, Mieib, Redestrado, Sindsep-DF, UBM, Ubes e UNE. Algumas dessas entidades, inclusive, não pertencem ao FNE, tais como: Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC), Rede Latino-Americana de Estudos sobre Trabalho Docente (Redestrado) e o Sindicato dos Servidores Públicos Federais no Distrito Federal (Sindsep-DF) (ANPED, 2017), o que pode representar apoio e solidariedade ao FNE por parte dessas instâncias.

De acordo com a nota, a promulgação da Portaria e do Decreto mencionados representa a dissolução do FNE. As entidades passaram a defender que o Ministro do Estado da Educação, ao submeter o Fórum às decisões da sua pasta, ultrapassa suas funções e descumpra a Lei nº 13.005/2014, bem como as decisões do Pleno do Fórum. Em diferentes momentos, a nota atribui ao Ministro a prática unilateral, arbitrária, autoritária e desrespeitosa em relação ao FNE.

O Decreto de 26 de abril de 2017:

[...] estabeleceu um horizonte unilateral, se contrapondo à construção democrática que vinha se efetivando no âmbito dessa instância do Fórum Nacional de Educação [e que não] foi consultado sobre esta decisão. [...] Ela não é uma decisão do Fórum. [...] qualquer alteração relativa às Conferências, deveriam ter por objeto de deliberação o Fórum Nacional [de Educação]. A proposição poderia ter sido de qualquer um dos atores, inclusive do próprio Ministério de Educação. Então, [...] tem[os] um problema na forma, [...] [e] no conteúdo [...]. Outro [problema] é a [...] alteração, [...] nas datas das Conferências Nacionais de Educação, isso não é qualquer coisa. Isso tem toda uma logística, toda uma dinâmica. Mas, o que eu acho mais sério [...] é esse processo de se atropelar o Fórum Nacional de Educação e, com isso, eu não me disponho muito a discutir a Portaria, porque eu não a considero legítima. (REPRESENTANTE DO CNE, 2017)

Nesta perspectiva, as estruturas normativas responsáveis por assegurarem a institucionalidade do Fórum, no caso, a Portaria nº 1.407/2010 e a Lei nº 13.005/2014, foram evocadas pelas entidades e instituições proponentes da nota para reforçar as divergências relacionadas às medidas adotadas pelo governo, conforme já apresentado.

O Decreto de 26 de abril de 2017 reestabelece os objetivos da Conae, estabelecendo, como método para deliberação, apenas a ideia de avaliar a execução do PNE, deixando de fora a discussão acerca do monitoramento. Essa perspectiva inaugura pelo Decreto de 26 de abril de 2017 entra em conflito com as determinações do próprio MEC ao definir, no *Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação*, que “o monitoramento se torne um ato contínuo de observação, pelo qual são tornadas públicas as informações a respeito do progresso que vai sendo feito para o alcance das metas definidas” (BRASIL, 2016t, p. 6.) e para que:

A avaliação seja entendida como o ato periódico de dar valor aos resultados alcançados até aquele momento, às ações que estejam em andamento e àquelas que não tenham sido realizadas, para determinar até que ponto os objetivos estão sendo atingidos e para orientar a tomada de decisões. (BRASIL, 2016t, p. 6).

Compreende-se que:

Monitorar e avaliar são etapas que se articulam continuamente em um único processo, contribuem para o alcance das metas propostas, apontam as lacunas e eventuais mudanças necessárias no percurso e incorporam ao plano o caráter de flexibilidade necessário para absorver as demandas da sociedade. (BRASIL, 2016t, p. 6).

Considerando o nexos entre a Conae e a Lei nº 13.005 de 2014, o objetivo da Conae não pode estar desvinculado do monitoramento e avaliação do PNE.

Vale retomar que a Portaria nº 1.407/2010 estabeleceu oito competências para o FNE. Dessas, cinco estão diretamente ligadas à Conae na forma da sua: convocação, planejamento, coordenação, divulgação e acompanhamento das deliberações, e na elaboração do regimento interno e articulação entre as etapas municipais, intermunicipais, estaduais e distrital com a nacional (BRASIL, 2010, Art. 2º, Incisos I, II, IV e V). Para além da Conae, o FNE também apresenta responsabilidades no tocante à política nacional de educação e no acompanhamento e avaliação do PNE (BRASIL, 2010, Art. 2º, Incisos III, VI, VII e VIII).

A Lei do PNE reforçou as competências previstas nessa Portaria e elevou o FNE à condição de instância vinculada à política nacional de educação, a partir da responsabilidade pelo monitoramento contínuo e pela avaliação periódicas do PNE (BRASIL, 2014, Art.º 5), junto com o MEC, CNE, CEC/CD e Cece/SF.

As questões referentes ao funcionamento do FNE e sua relação com o MEC já foram abordadas anteriormente. Mesmo assim, é preciso recuperar o caráter autônomo do FNE enquanto órgão de Estado, especialmente tendo em vista que o Fórum se constitui espaço de interlocução entre a sociedade civil e o governo. A relação do FNE com o MEC não incorpora feição hierárquica, ou de subordinação, a exemplo do que ocorreu com as unidades organizacionais do Ministério.

Convém destacar que os temas educacionais tratados com os governos foram bastante diversos desde a criação do FNE, inclusive no período da Presidenta Dilma, pois, apesar de os governos terem assegurado o funcionamento dessa instância pela via dos ministros, o FNE nunca conseguiu realizar uma audiência com a Presidenta, para tratar dos temas educacionais, tais como: a BNCC, o Ensino Médio, o SNE, dentre outros (COORDENADOR 2 DO FNE, 2017).

Após a mudança na Presidência da República, com o processo de *impeachment*, em 2016, o Governo Temer estabeleceu outra postura junto ao FNE.

Quando o estado de direito sofre alguma ameaça, [...] o Fórum passa a sofrer um conjunto de limitações em sua atuação. E elas têm a ver, de um lado, por uma restrição financeira, de outro, por um entendimento diverso do Ministério de Educação quanto ao papel do Fórum, na compreensão de que ele é quem dá as diretrizes ao FNE, isso é um equívoco, não apenas conceitual mas, sobretudo, político. Numa conjuntura em que está em xeque o próprio estado de direito, [...] a situação de um fórum nacional de educação, cuja a base de existência está exatamente na premissa de uma república federativa de estado democrático e de processos de participação, que sejam processos plurais e que permitam as diferentes vozes na construção de uma deliberação coletiva. [...] Mas, isso mostra o processo, em que pese os limites, e os constrangimentos porque vem passando o FNE,

enquanto ator coletivo, ele pode, se articulado estiver, assumir o seu papel, certamente, com mais dificuldade. (REPRESENTANTE DO CNE, 2017).

Nesse sentido, a quebra do estado democrático de direito representa uma das principais limitações para o funcionamento do FNE na atualidade, tendo em vista a sua relação com os governos.

Para além dessa questão, a nota das entidades estabelece que a Portaria nº 577/2017 constituiu dois grupos no FNE compostos por “entidades excluídas [...] [e os] blocos de entidades que passam à condição de ‘postulantes’ e ‘disputam vaga’, que será da escolha unilateral do ministro da Educação” (ANPED, 2016, Item 4).

A ideia de sobreposição de representação faz associar-se a entidades que, com características análogas, estão inseridas na mesma estrutura. Dessa forma, o argumento adotado pelo MEC torna-se conflitante quando analisados os casos.

De acordo com a Portaria nº 577/2014, após a apresentação dos nomes escolhidos pelas entidades e encaminhados ao MEC, o Ministro decidirá o ingresso das postulantes no FNE (BRASIL, 2017k), conflitando com o Regimento Interno do FNE, que determina que “a critério do Pleno, a composição do FNE poderá ser alterada com a inclusão de outros órgãos, entidades da sociedade civil e movimentos sociais, observando-se os critérios já indicados no art. 3º deste Regimento” (BRASIL, 2016h, Art. 8º). As únicas representações que não foram excluídas do FNE foram a Capes e o Inep, incorporados pela Portaria nº 1.033/2014 (BRASIL, 2017k).

A partir das questões suscitadas pela nota da Anped, anteriormente reproduzida na íntegra, no dia 17 de maio de 2017, em Belo Horizonte (MG), o FNE realizou uma reunião extraordinária na sede do Sinpro-MG, para debater as questões referentes ao Decreto de 26 de abril de 2017 e a Portaria nº 577/2017 (ANPED, 2017). O resultado do encontro não foi publicado no portal do Fórum, tendo em vista as interdições encontradas pela Coordenação para acessar o *site* institucional, atualmente administrado pelo MEC.

A partir das publicações realizadas em *sites* de entidades vinculadas ao FNE, é possível ter acesso a algumas informações e, conseqüentemente, tecer algumas considerações. Nesse sentido, a partir de informações contidas no *site* da CNTE, Anped, Contee e Anpae, é possível constatar que a linha condutora da reunião esteve articulada em torno da discussão da Portaria nº 577/2017 e do Decreto de 26 de abril de 2017 (CNTE, 2017; ANPED, 2017a; CONTEE, 2017; ANPAE, 2017), e, como resposta ao desmonte do FNE e da Conae, as entidades deram início ao processo de saída do FNE (BRASIL 247, 2017) e à criação do Fórum

Nacional Popular de Educação (FNEP) e da Conferência Nacional Popular de Educação (Conape) (DE OLHO NOS PLANOS, 2017a).

O anúncio da saída coletiva de 20 entidades da sociedade civil da composição do FNE ocorreu no dia 7 de junho de 2017, durante a reunião com a Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, na qual se debateu, dentre outros assuntos, a Portaria nº 577/2017 (BRASIL 247, 2017).

Os motivos apresentados pelo Coordenador do FNE, Heleno Araújo, para a saída das entidades, em virtude da publicação do Decreto de 26 de abril e da Portaria nº 577/2017, estão presentes na nota pública intitulada *CONAE 2018 inviabilizada – Não reconhecemos a legitimidade do FNE constituído por Temer-Mendonça e da Conae sob supervisão do MEC* (CNTE, 2017), que traça a linha argumentativa contra as medidas adotadas pelo governo. Diz a nota:

Os golpistas que estão no Ministério da Educação atuaram de forma irresponsável também no tocante à organização da Conferência Nacional de Educação (CONAE 2018):

1. Não tomaram as medidas necessárias, em tempo hábil, para viabilizar as etapas municipais, estaduais e distrital da CONAE 2018, gerando atrasos e forte insegurança em todo país;
2. Não contrataram consultores para elaborar o documento referência. Foram para a discussão sobre o documento referência apresentado pelo FNE, construído a expensas do próprio FNE, negociaram a construção de um documento consensual e, depois, votaram contra o documento, construído em um grupo de trabalho formado por cinco representantes do MEC e cinco membros da Sociedade Civil, desautorizando, assim, os seus representantes, após longo período de interlocução;
3. Não apresentaram o orçamento para CONAE 2018 e não autorizaram ou adotaram quaisquer medidas relativas ao suporte técnico, razões pelas quais, até o momento, também não dispomos do documento de orientações, necessário para contribuir efetivamente com a construção das etapas municipais, estaduais e distrital da Conferência;
4. Votaram contra o conteúdo do regimento interno da CONAE 2018; e
5. Não encaminharam os procedimentos necessários para formatação das emendas ao documento referência, a partir da etapa municipal da Conae, ou seja, não viabilizaram as providências em relação aos sistemas de gerenciamento e relatoria da CONAE e a preparação de equipes para operacionalizá-los, assim como não permitiu o regular funcionamento do Portal do FNE, paralisado há mais de um ano.

Tudo isso com claro objetivo de protelar a realização da CONAE 2018, desrespeitando as decisões aprovadas pelo pleno do Fórum Nacional de Educação.

Os municípios que já realizaram a etapa municipal da conferência não têm onde depositar as emendas aprovadas e nem sabem o quantitativo de delegados/as que indicarão para etapa estadual. Os Estados e o Distrito Federal não receberam informações sobre o orçamento para esta etapa da conferência para que possam definir o número de delegados/as.

O MEC inviabilizou totalmente a realização da CONAE 2018.

O Decreto do Executivo de 26 de Abril de 2017 desrespeita as deliberações do Pleno do FNE com relação ao cronograma da CONAE 2018, subordina o FNE ao MEC na condução da CONAE 2018 ao conferir para a Secretaria Executiva do MEC a supervisão de aspectos de organização e decisão da Conferência, contrariando o artigo 6º da Lei nº 13.005/2014.

O decreto, ainda: suprime a redação mais abrangente relativa ao objetivo geral da CONAE 2018; restringe as contribuições da Conae para a elaboração da política nacional e em relação à indicação de ações que promovam avanços nas políticas públicas; desconsidera a atribuição do FNE de fazer o monitoramento do PNE, todas condições que eram preservadas no Decreto do Executivo, de 09 de maio de 2016, revogado pelo decreto golpista de 27 de abril de 2017.

A Portaria do MEC nº 577, de 27 de Abril de 2017 desmonta a estrutura atual do FNE. Nesta nova composição: não menciona expressamente as finalidades e competências do FNE; amplia a representação governamental e empresarial e; reduz a participação da representação da Sociedade Civil. Portaria autoritária e golpista atribui ao Ministro definir quem vai compor o Fórum Nacional de Educação e, no artigo 2º, ataca a atual estrutura do FNE, seus procedimentos operacionais e ameaça retirar a coordenação da Sociedade Civil, que tem mandato até Dezembro de 2018.

Resistimos por dentro do FNE por entender que este instrumento de diálogo permanente entre a Sociedade Civil e o Governo é uma política de Estado, definida na Lei Federal nº 13.005/2014 para fazer valer a implementação dos Planos de Educação, promover amplo debate e propor alterações necessárias para colocar as políticas educacionais para garantir o direito à educação, para todos e todas, com qualidade social e valorização dos seus profissionais. Com as publicações, do Decreto e da Portaria, o diálogo com este governo ilegítimo, golpista e covarde, que já era ruim, tornou-se impossível.

Por isso, afirmamos que “NÃO ACEITAMOS UM FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO DEFINIDO E CONTROLADO PELO MEC. Não reconhecemos a legitimidade do FNE constituído pela portaria 577/17 e da Conae sob a supervisão do MEC”. O FNE é formado e constituído por decisões colegiadas, de forma transparente, republicana e democrática e, portanto, sob bases conhecidas e pactuadas. Não é um apêndice rebaixado do Ministério da Educação que, por ele, pode ser modificado a qualquer tempo de forma unilateral e arbitrária, para atender quaisquer interesses conjunturais e políticos.

Exigimos a revogação do Decreto do Poder Executivo de 26 de abril de 2017 e da Portaria do MEC n. 577, de 27 de abril de 2017.

A não revogação implica na saída coletiva de entidades da sociedade civil da composição do FNE com base na Portaria e, portanto, na criação do FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE), que terá como tarefa pressionar o governo federal e fazer valer a implementação dos planos nacional, estaduais, distrital e municipais de educação e viabilizar a organização da CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (CONAPE).

Convoco todos os segmentos e setores públicos e privados da educação básica, profissional e superior para juntar forças contra estas medidas arbitrárias e fortalecer as ações do FNPE.

Heleno Araújo – Presidente da CNTE e coordenador legítimo do FNE. (CNTE, 2017).

A nota explicita um conjunto de contradições vivenciadas entre o FNE e o MEC, até então, pouco publicadas nos meios de comunicação. A primeira está relacionada aos motivos para o descumprimento da legislação, atribuídos ao Ministério, no que tange à realização da Conae de 2018.

Dentre as críticas presentes na nota, percebe-se: o desrespeito com os prazos; a falta de contratação dos profissionais técnicos para a confecção do Documento-Referência; a ausência de definição orçamentária para as etapas municipais/intermunicipais, estaduais, distrital e nacional; a oposição ao regimento interno da Conae; e a falta de contratação de uma empresa de infraestrutura para o sistema de relatoria e logística. De acordo com a nota, as ausências do MEC, em relação aos procedimentos para a realização da Conae, desrespeitam o Pleno do FNE e os entes federados que deram início às etapas da Conae 2018, os quais não receberam, até o momento, orientações oficiais sobre os procedimentos associados ao estabelecimento das emendas relacionadas ao Documento-Referência, bem como à definição do número de delegados e do apoio orçamentário (CNTE, 2017). A nota da CNTE também aponta o descumprimento do PNE no momento em que o Decreto do Poder Executivo, de 26 de abril de 2017, reorienta as funções estabelecidas por Lei Complementar, no caso, a de nº 13.005/2014.

Outro eixo da nota refere-se à Portaria nº 577/2017. De acordo com a nota, esse ato normativo desarticula as atribuições do FNE, tendo em vista os ataques à sua estrutura, como também a tentativa de subordinação da instância ao MEC.

A nota ainda rotula o governo como golpista, estabelecendo associação com o processo de rompimento do Governo Dilma e de ascensão do Governo Temer, apresentado como ilegítimo. Frente a tais questões, a nota também aponta para a necessidade de ampliar o diálogo com outras entidades da sociedade civil e de defender o FNE e uma Conae não controlados pelo MEC.

A repercussão da nota da CNTE e o anúncio da saída coletiva das entidades da sociedade civil do FNE receberam destaque na mídia: “Grupos acusam MEC de tentar calar setores em fórum de educação: ‘Inadmissível’” (PORTAL IG – ÚLTIMO SEGUNDO, 2017), “Representantes do Fórum Nacional de Educação anunciam renúncia coletiva” (BRASIL 247, 2017), “Vinte entidades renunciam à participação no Fórum Nacional de Educação” (REVISTA ÉPOCA, 2017), “Entidades denunciam desmonte do Fórum Nacional de Educação e renunciam; ‘reação legítima’, diz Fátima Bezerra” (VIAMUNDO, 2017), “Senadora critica intervenção do MEC no Fórum Nacional de Educação” (CORREIO BRAZILIENSE, 2017).

Para além da grande repercussão nos meios de comunicação, os Deputados Federais Alice Portugal (PCdoB/BA) e Chico Lopes (PCdoB/CE) ingressaram, no dia 11 de maio de 2017, com o “Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo – PDC 644/2017” nas Comissões de Educação e Constituição e Justiça e de Cidadania (BRASIL, 2017l). A Senadora Fátima Bezerra (PT/RN) apresentou, no dia 7 de junho de 2017, o Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 113, de 2017, pedindo a revogação da Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017, do Ministério da Educação, que dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação (BRASIL, 2017m).

No âmbito do judiciário, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), do Ministério Público Federal (MPF), por meio dos Procuradores da República Deborah Duprat e Felipe Palha, ingressou com dois pedidos de explicação junto ao Ministro da Educação, referentes à realização da Conae (MPF, 2017), bem como com o pedido para a imediata revogação da Portaria que altera a composição do Fórum Nacional de Educação (MPF, 2017a).

A partir dessas repercussões e desdobramentos, o resultado dessas movimentações representa uma incógnita. Mesmo com a renúncia coletiva das entidades e as pressões realizadas pelo Congresso Nacional e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, a possibilidade de o MEC manter o Decreto de 26 de abril e a Portaria nº 577/2017, bem como instituir outro FNE afeito às suas vontades, continua presente. Tendo em vista a velocidade dos acontecimentos em curso, é preciso acompanhar os movimentos dos setores envolvidos nessa discussão e a possibilidade de ressignificação do FNE.

O FNE que resultará dessas movimentações, enquanto espaço institucional e com capacidade de cumprir com as determinações normativas, está em aberto. Até o momento em que este estudo foi estruturado, o fato concreto é que as Portarias do MEC, em especial a de nº 1.407/2010, e a promulgação da Lei nº 13.005/2014 consolidaram o FNE como instância educacional brasileira. No caso do PNE, as atribuições a ele definidas reforçam o caráter institucional do FNE, por se tratar de uma Lei Complementar responsável por regulamentar pontos da Constituição Federal, revestindo o FNE de sentidos e atribuições próprias de órgão de Estado.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desafio central desta dissertação associou-se a perscrutar os processos constitutivos e constituintes do Fórum Nacional de Educação no contexto educacional brasileiro, com o propósito de assegurar que o FNE se constitui órgão de Estado estratégico da estrutura educacional brasileira, com função de defender as deliberações da Conferência Nacional de Educação, consideradas como referência para definição das políticas públicas educacionais do País, por esta instância. Outra questão estudada refere-se à explicitação e compreensão dos motivos que retardaram a criação do Fórum para o ano de 2010, tendo em vista que a primeira proposição ocorreu em 1988.

Para se chegar às conclusões de tais perspectivas, a pesquisa vinculou-se ao campo das políticas públicas educacionais a partir da perspectiva histórica. Essa opção fez-se pela necessidade de elaborar um primeiro esforço de sistematização do Fórum Nacional de Educação, tendo em vista a carência de dados e informações vinculados a essa temática, o que gerou muitas angústias durante a realização deste estudo.

As lacunas e a ocorrência de (poucas) fontes dispersas conduziram à necessidade de realizar um mergulho nas fontes primárias e secundárias e nas entrevistas, bem como de estabelecer o intercâmbio com outras bases epistemológicas, para reatar o fio partido ao longo do tempo, de modo a possibilitar reconstruir e/ou aproximar os temas com outras experiências históricas, para compreender o FNE.

Logo, o resultado deste estudo assenta-se na interpretação como ferramenta para uma das possíveis interpretações para compreensão do FNE. Estudos futuros poderão produzir novas indagações e fomentar debates e revisões, considerando que a finalidade deste trabalho não repousou sobre o princípio de assegurar todas as respostas, uma vez que ele trata de um objeto em processo, cujas conclusões estão suscetíveis a novas abordagens e perspectivas.

Nesse sentido, os objetivos específicos deste trabalho consistiram em analisar o percurso histórico que resultou na criação do FNE; o ordenamento normativo relacionado à criação e instituição do FNE; os limites e potencialidades referentes às atribuições e composição do FNE; o contexto do FNE, em sua interface com o SNE e PNE; e análise do ato discricionário do FNE como órgão de Estado.

Para responder a esses objetivos, buscou-se estabelecer, a partir das pesquisas documental e bibliográfica, bem como de entrevistas semiestruturadas, um diálogo entre a análise das entrevistas e as contribuições da história política e cultural.

À guisa de apresentar o percurso histórico que resultou na criação do FNE, foram dedicados esforços para compreender o modelo democrático brasileiro – que tem origem no período da redemocratização, estabelecido na década de 1980, tendo a Constituição Federal de 1988 como marco –, que resultou na criação do FNE, em 2010, a qual se deu após a retirada do FNE dos PLs que visavam aprovar a LDBEN de 1996 e o PNE de 2001, permitindo compreender que o modelo democrático brasileiro se associou a uma tipologia híbrida adotada no País pelos Governos Fernando Henrique Cardoso e mantida, em parte, nos Governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, constituída a partir da associação do elitismo democrático delegativo com as concepções de governabilidade de coalizão.

A complexa conjuntura brasileira, associada ao caráter governamental tecnicista empregado pelo Presidente FHC, pela via do elitismo democrático delegativo, estabeleceu um caráter seletista para a participação. Os acordos do Governo Federal com os líderes partidários estabeleceram-se como um filtro nas iniciativas populares. Assim, a distinção entre “quem” e “como” decide tornou um dos principais obstáculos para a criação do FNE, durante a tramitação dos PLs que vieram aprovar a LDBEN e o PNE de 2001.

Por outro lado, os motivos para o retardamento da criação do FNE também estiveram associados a problemas internos do FNDEP, em relação ao método para tomada de decisão entre as entidades componentes. A ideia de que o consenso entre todas as entidades era o princípio de atuação, apesar de representar um sentido de participação conjunta, também contribuiu para o atraso dos debates internos acerca de algumas propostas na tramitação da LDBEN. Mesmo com esses problemas, o principal motivo para a retirada do FNE da LDBEN e do PNE foi a ação governamental, consolidada através do elitismo democrático delegativo e da atuação de uma elite dirigente burocrática tecnicista gerencialista restrita e restritiva, no tocante à inserção de novos personagens na esfera pública.

O trabalho também apontou que, apenas a partir de 2003, após a posse do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em certa medida, as questões da participação foram realinhadas. Destaca-se que foi nesse período que se observa a criação do FNE, em 2010. No entanto, tal criação não implicou afirmar que os Governos de Lula (2003-2006 e 2007-2010) e de Dilma (2011-2014 e 2015-2016) conseguiram superar as bases conceituais e políticas da “era FHC”, tendo estabelecido um processo de manutenção – em determinados processos – com essa concepção de Estado.

Apesar de não constituir elemento central desta pesquisa, a análise do percurso histórico acabou revelando que os direitos sociais se tornaram não exclusivos em relação a oferta por parte apenas do governo, a partir das reformas do Estado brasileiro, e estabeleceram

uma espécie de “porta de entrada” para a mercantilização das políticas públicas, principalmente, as educacionais, por meio da transferência das obrigações do ente público para o privado. Dessa maneira, constatou-se a elevação do mercado a patamares não observados no País até o contexto dos anos de 1990, contribuindo para a flexibilização das políticas educacionais.

As análises das tensões e disputadas de concepções educacionais que envolveram a tramitação dos PLs que visavam aprovar a LDBEN e o PNE de 2001 permitiram comprovar que o método para retirar o FNE dos referidos processos legislativos se deu de forma muito semelhante, tendo apresentado os mesmos procedimentos e táticas utilizados pelo Governo Federal e pelos setores do Congresso Nacional.

Nessas duas oportunidades, o Governo Federal apresentou novos Projetos de Lei para substituir os PLs que vinculavam propostas encaminhadas pela sociedade civil. A partir dos seus quadros técnicos e políticos, o Governo buscou construir maioria parlamentar e acordos com os relatores, com vistas a impor propostas afeitas aos seus interesses.

Foi constatada a adoção dessa tática do Governo quando o PL nº 1.258/1988, que visava aprovar a nova LDBEN, saiu da Câmara dos Deputados e seguiu para o Senado Federal, onde o Senador Darcy Ribeiro, após construir a elaboração de outra proposta de LDBEN com os quadros técnicos do MEC, apresentou um substitutivo de sua autoria ao PLC nº 101/1993 que tramitava no Senado, e que foi aprovado em 20 de dezembro de 1996.

Naquele momento, durante a tramitação da LDBEN na Câmara dos Deputados, a proposta do FNE era que se constituísse como espaço de consulta da sociedade, com papel de articular os entes federados e as entidades e instituições educacionais. A estrutura de funcionamento do Fórum deveria ser assegurada pelo Governo Federal, mesmo a composição dele não prevendo a atuação conjunta entre as entidades da sociedade civil e política. Para a Comissão de Constituição e Justiça, a proposta de criação do FNE foi considerada inconstitucional.

A discussão do FNE no Congresso Nacional ressurgiu por meio do PL nº 4.155/1998, que visava aprovar o PNE de 2001. A proposição do FNE como instância máxima do SNE, o qual assumia caráter deliberativo com a responsabilidade de elaborar as diretrizes, prioridades e metas do PNE, buscou, especialmente, problematizar o modelo de Estado, de democracia e de decisões técnicas burocráticas, que emergiram durante o Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e constituir uma proposta para ser aprovada, com proposições à época da LDBEN.

A resposta do Governo à iniciativa da sociedade civil veio com o apensamento de um novo PL, contrário ao PL nº 4.155/1998, ocorrido em decorrência de manobras regimentais

por parte do relator Nelson Marchezan, que inverteu as prioridades da pauta de votação e secundarizou o PL original. Novamente, o Governo fez uso de sua base parlamentar e retirou o FNE do PNE aprovado em 2001. As críticas dos movimentos sociais progressistas e de alguns parlamentares não receberam escuta por parte do Governo Federal. Para além da ação de criação do FNE, outras ações também foram obstaculizadas, total ou parcialmente, nesse processo. É o caso do SNE, que foi plenamente obstruído, e do CNE, que sofreu obstrução de forma parcial.

Diferentemente do formato atualmente previsto para o FNE, durante a tramitação dos PLs da LDBEN e do PNE, o caráter de composição ou funcionamento do Fórum não estava plenamente estabelecido. Havia apenas a ideia de que o Fórum assumiria dimensão deliberativa, no que tange ao PNE, e se tornaria o epicentro da política educacional nacional. O projeto do FNE apresentava a criação de fóruns congêneres nos estados e municípios, no prazo de três anos. A linha de defesa do Fórum como órgão autônomo frente aos governos também esteve prevista nessa proposição.

O trabalho também buscou traçar um paralelo entre o FNE e as outras experiências históricas de organização institucional que tinham por finalidade incidir na política educacional, a partir de uma dinâmica nacional, revelando, entre outros aspectos, a prevalência de políticas de governo frente às de Estado. Nesse caso, a perspectiva histórica demonstrou que muitas das propostas dedicadas à consecução de políticas educacionais de longo prazo, foram permanentemente interrompidas nos governos democráticos, sendo que as que tiveram maior duração estiveram associadas a governos autoritários.

Possíveis respostas a essa questão surgem quando se observa os poucos períodos democráticos vivenciados no Brasil. A democracia não é percebida como um valor universal pela maioria da população. Virou lugar comum atribuir à sociedade política a responsabilidade quase exclusiva pelos problemas sociais. De certa maneira, essa constatação é factível e ganha força quando a comparamos com as medidas adotadas pelos governos que ascenderam ao poder na década de 1990 e que romperam o processo de institucionalização da democracia com a introdução do elitismo democrático delegativo. As representações sociais do campo progressista foram interdidas nas suas propostas, e a dicotomia entre participação e representação, somados ao caráter patrimonialista, produziu vazios acerca da qualidade da nossa democracia. Além disso, as divergências entre os movimentos sociais progressistas e as suas frequentes dificuldades na construção de consensos, também complicam as soluções coletivas e reforçam as soluções de caráter individual, ampliando o descrédito das instituições e entidades representativas.

Em que pese esta constatação, a análise dos limites e das potencialidades referentes às atribuições e composição do FNE comprovou que, apesar da sua criação em 2010 e de sua elevação à condição de instância educacional brasileira no PNE de 2014, os limites para o seu pleno funcionamento são bastante significativos. A esse respeito, a relação do Fórum com os governos tornou-se um dos grandes impasses. Constatou-se que o Governo da Presidenta Dilma Rousseff assegurou as estruturas do MEC para o funcionamento do FNE, porém, a própria Presidenta nunca recebeu o FNE em audiência, para debater as políticas educacionais, a citar, para discutir a criação do SNE, sobre o qual, inclusive, o FNE e o MEC chegaram a elaborar uma proposta que não saiu do papel. Essas questões reforçam que, apesar de o Governo Dilma ter discursado acerca da importância da participação da sociedade, quando o FNE ascendeu à condição de instância educacional, ele não assegurou as condições objetivas para o funcionamento político do Fórum, inclusive com autonomia financeira necessária para realizar as competências e atribuições que lhe foram conferidas pelo PNE de 2014, relacionadas ao monitoramento e avaliação e ao acompanhamento da política educacional.

Em relação ao SNE, a sua proposição fez-se presente na tramitação da LDBEN, e, assim como o FNE, constatou-se que também ele não logrou êxito nos textos aprovados das Leis nº 9.394/1996 e 10.172/2001. Dessa forma, perscrutou-se outros processos de proposição do SNE, ou com estrutura análoga, ao longo da história, e percebeu-se que a dificuldade de implantar o Sistema Nacional de Educação fizera associar-se, especialmente, aos problemas de continuidade e descontinuidade das políticas públicas educacionais.

Frente a isso, vale dizer que se pode, a partir deste estudo, apostar que o FNE representa um caminho para a criação do SNE, sendo que a análise da sua composição é o ponto de partida para essa afirmação.

Considerando que o FNE se constitui como espaço de diálogo e que sua composição contempla entidades, instituições e órgãos de Estado, a análise da Lei nº 13.005/2014 apresenta o MEC, a CECD/CD, a CEC/SN, o CNE e o FNE como responsáveis pelo processo de monitoramento e avaliação do PNE, demonstrando que a esse processo não se apresenta uma responsabilidade isolada.

Nesse sentido, o FNE é a única instância que tem, na sua composição, todas as instâncias citadas, além de outras mais das sociedades civil e política. Contudo, tanto o diálogo federativo quanto o regime de colaboração, conforme determina a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988, Art. 23, Parágrafo único), necessitam de espaços de interlocução entre os entes federados, algo que o FNE não pode atender por si só. Mas, a ideia de que ele pode, pelo menos, articular cada ente federado, a partir de seus fóruns congêneres, é bastante instigante.

O estudo também revelou, a partir de argumentos políticos e jurídicos, que a condição do FNE como órgão de Estado e sua dimensão estabelecem os padrões necessários do ato discricionário. O FNE, como espaço de interesse público, faz relacionar-se às competências e finalidade estabelecidas pela Lei nº 13.005/2014 e pela Portaria nº 1.407/2010, o qual detém a imputação volitiva e os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência próprios dos órgãos públicos. Essas questões não estão presentes nas instâncias privadas, sendo que apenas as esferas públicas respondem por essa condição.

No entanto, a partir de 2016, o Governo Michel Temer estabeleceu, de forma unilateral, a desconstrução do FNE e da Conae. O grau de complexidade e tensão provocado pela conjuntura após o *Impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff levou o governo a considerar o FNE como órgão que deve se submeter ao MEC. Essa, entre outras questões, levou ao rompimento de 21 entidades-membro com o FNE, sendo que, por se tratar de um processo em andamento e inconcluso, durante a feitura desta dissertação, não foi possível apresentar seus desdobramentos neste estudo.

As entidades optaram por deixar o FNE após a publicação do Decreto de 26 de abril de 2017 e da Portaria normativa nº 577/2017 e indicaram a criação do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), bem como a realização da Conferência Nacional de Educação Popular (Conape). Essas mudanças também constituem-se processo em aberto, e este trabalho não teve condições de estabelecer um quadro analítico delas, considerando a velocidade das referidas mudanças.

O fato de os processos (des)instituintes do FNE terem voltado à tona, a partir do Governo Temer, reforça a fragilidade dos processos democráticos estabelecidos no País, bem como da esparsa vida republicana dentro do estado democrático de direito.

Nesse sentido, é possível afirmar ainda que as questões constitutivas e constituintes do FNE, para além de esbarrem nas disputas de concepções, estão inseridas em um quadro maior do funcionamento democrático e republicano do nosso país.

O FNE constitui-se pelo esforço propositivo da sociedade civil organizada no campo progressista, a fim de assegurar as determinações constitucionais do direito à educação de qualidade, laica, gratuita e pública. Para se chegar a essa conclusão, enveredei por questões complexas e de disputa hegemônica das concepções educacionais e sociais para desvelar este estudo.

As questões norteadoras fomentaram as discussões travadas no âmbito deste estudo. Todavia, outras, de difícil conclusão, emergiram e devem permanecer motivando futuros debates sobre o FNE, tais como: qual a necessidade dessa nova instância associada ao SNE no

atual contexto educacional brasileiro?; o que o surgimento dessa instância, que se propõe democrática, muda no planejamento educacional?; em quais condições a democracia se efetiva no FNE?; como estabelecer mecanismos de participação social no contexto das políticas públicas educacionais?; como o FNE pode influenciar o estabelecimento do SNE?; como o FNE pode contribuir para superar o histórico de discontinuidades das políticas educacionais? Todas essas indagações devem e precisam permanecer motivando futuros debates.

O estudo não se propõe a responder essas questões, apesar de ter indicado algumas pistas para tal. As angústias e aflições dos que acreditam na construção do processo coletivo e dos que defendem a centralidade da coisa pública precisam obter uma dose de esperança e, quem sabe, de desobediência civil, para superar o futuro de incertezas dos cenários educacional e social produzidas, em nosso país, por um contexto permeado por retrocessos.

Trago, por fim e novamente, a esperança de que esta pesquisa possa contribuir para futuros estudos, pesquisas e apontamentos para o problema da descontinuidade das políticas educacionais no Brasil.

## REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Sistema Nacional de Educação Básica: Nó da Avaliação?. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 253-274, setembro/2002,

\_\_\_\_\_. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012.

\_\_\_\_\_. O federalismo e o Sistema Nacional de Educação: uma oportunidade fecunda. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 6, n. 10, p. 21-37, jan./jun. 2012 *apud* DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set., 2013.

ABU-EL-HAJ, Jawdat. Robert Dahl (1915-2014): poder político, liberalização e contestação nas democracias. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº 13. Brasília, jan.-abr., p. 7-17, 2014.

ABREU, Alzira Alves de; PAULA, Christiane Jalles de. **Dicionário histórico-biográfico da propaganda no Brasil**. Editora FGV, Rio de Janeiro, 2007.

ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS (ABL). **Olavo Bilac. Biografia**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/olavo-bilac/biografia>>. Acesso em: 25 maio 2017.

\_\_\_\_\_. Pedro Rabelo. **Biografia**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/pedro-rabelo/biografia>>. Acesso em: 29 mai., 25 maio 2017a.

\_\_\_\_\_. Coelho Neto. **Biografia**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/coelho-neto/biografia>>. Acesso em: 29 maio 2017b.

\_\_\_\_\_. Guimarães Passos. **Biografia**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/coelho-neto/biografia>>. Acesso em: 29 maio 2017c.

\_\_\_\_\_. Emílio de Meneses. **Biografia**. Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/emilio-de-meneses/biografia>>. Acesso em: 29 de maio 2017d.

\_\_\_\_\_. Luís Edmundo. **Biografia.** Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/luis-edmundo/biografia>>. Acesso em: 29 maio 2017e.

\_\_\_\_\_. José Veríssimo. **Biografia.** Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/jose-verissimo/biografia>>. Acesso em: 29 maio 2017f.

\_\_\_\_\_. Artur Azevedo. **Biografia.** Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/artur-azevedo/biografia>>. Acesso em: 29 maio 2017g.

\_\_\_\_\_. Darcy Ribeiro. **Biografia.** Disponível em: <<http://www.academia.org.br/academicos/darcy-ribeiro/biografia>>. Acesso em: 29 maio 2017h.

ACADEMIA DE MEDICINA DE SÃO PAULO. **Antonio Ferreira de Almeida Júnior.** Cadeira nº 35 – Patrono. Disponível em: <<http://www.academiamedicina.saopaulo.org.br/biografias/305/BIOGRAFIA-ANTONIO-FERREIRA-DE-ALMEIDA-JUNIOR.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

AFONSO, Júlio Carlos; CHAVES, Francisco Artur Braun. Uma proposta inovadora de ensino de física experimental no início do Século XX. **Revista Brasileira de Ensino Físico.** v. 37, n. 1, São Paulo, 12 mar. 2015.

ALAGOAS. **Legislações.** 1886. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1886/lei%20n.33,%20de%2013.04.1886.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2017

ALMANAK ADMINISTRATIVO, MERCANTIL E INDUSTRIAL DO RIO DE JANEIRO (RJ) – 1844 a 1885. **Academia, Corporações religiosas, Companhia, Sociedades, Institutos, etc. Sociedade Litteraria Amor ao Estudo.** Edição 00026, p. 404, 1869. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=313394x&pesq=JoséPedrodaSilvaMaia>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Repartições do Ministério da Guerra. Ministro e Secretario de Estado dos Negócios da Guerra.** Segundos Officiaes, p. 6, 1884. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=706280&PagFis=152&Pesq=Jos%c3%a9PedrodaSilvaMaia>>. Acesso em: 25 mar. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Academia, Corporações religiosas, Companhia, Sociedades, Institutos, etc. Instituto de Bachareis em Letras.** Edição 00028, p. 345, 1871. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=313394x&pesq=JoséPedrodaSilvaMaia>>. Acesso em: 25 mar. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Ministerio dos Negocios da Guerra,** Edição 00032, p. 308, 1875. Disponível em: <<http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=313394x&pesq=JosePedrodaSilvaMaia>>. Acesso em: 25 mar. 2017c.

ALMEIDA, Jr. A. Relatório Geral da Comissão. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos.** INEP. Rio de Janeiro, Vol. XIII, nº 36 maio-ago., 1949.

AMARAL JÚNIOR José Levi Mello do. Artigos, Pareceres, Memoriais e Petições, Decreto autônomo: questões polêmicas. **Revista Jurídica Virtual** - Brasília, vol. 5, n. 49, jun., 2003.

AMORIM, Fernando de Oliveira. A confusão das esferas do público e do privado e o necessário resgate da eudaimonia aristotélica na administração da “coisa do povo”. **Revista Tópos** – São Paulo, Vol. 1, nº 2, p. 139 a 153., 2007.

AMORIM NETO, Octavio; Paulo TAFNER. Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. **Revista de Ciências Sociais - Dados,** Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, p. 5 a 38., 2002

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23, 1995.

ANDREOTTI, Azilde L. **Leis Orgânicas do Ensino de 1942 e 1946 (As)/ou/ Reforma Capanema.** Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb\\_c\\_leis\\_organicas\\_de\\_ensino\\_de\\_1942\\_e\\_1946.htm](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_leis_organicas_de_ensino_de_1942_e_1946.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2016.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICAS E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (ANPAE). **Não ao Fórum Controlado Pelo MEC.** Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/website/noticias/381-2017-06-13-23-58-38>>. Acesso em: 18 jun. 2017.

ARRAES, Miguel. O jogo do Poder. **Língua Geral.** Fundação João Mangabeira, v. 2, indd. 3, 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (ANPED). Disponível em: <[ww.anped.org.br/sites/default/files/livro\\_anped\\_pt\\_2.pdf](http://www.anped.org.br/sites/default/files/livro_anped_pt_2.pdf)>. Acesso em: 25 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Nota de repúdio à Portaria n. 577 de 27 de abril de 2017 do MEC.** Por ANPED, 3 de maio de 2017. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/nota-de-repudio-portaria-n-577-de-27-de-abril-de-2017-do-mec>>. Acesso em: 3 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Entidades fazem renúncia coletiva do FNE e anunciam no Senado criação de fórum e conferência paralelas de caráter popular.** Por ANPED, 7 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/news/entidades-fazem-renuncia-coletiva-do-fne-e-anunciam-no-senado-criacao-de-forum-e-conferencia>>. Acesso em: 3 jun. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Boletim da Anped.** v. 2, n. 1, Jan./mar. de 1980. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/sites/default/files/boletim\\_anped\\_v.\\_2\\_n.1.pdf](http://www.anped.org.br/sites/default/files/boletim_anped_v._2_n.1.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2017b.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova.** n. 50, pp. 25-46, 2000.

AZEVEDO, Fernando. Introdução. In: AZEVEDO, Fernando *et al.* **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959).** Fundação Joaquim Nabuco: Editora Massangana, Recife, 2010.

\_\_\_\_\_. **A cultura brasileira.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, p. 669, 1963.

\_\_\_\_\_. **A cultura brasileira.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, p. 669, 1963 *apud* BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda. **Plano Nacional De Educação. O planejamento educacional no Brasil.** Junho/2011. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 25 set. 2016.

BACKHEUSER, Everardo A. Minha Terra e Minha Vida: Niterói há um século. **Niterói Livros**, ed. 2., Niterói, 1994.

BANDEIRA FILHO, Souza. Conferências Pedagógicas dos Professores Primários. Trabalhos da oitava conferência pedagógicas dos professores primários do Município da Corte. **Tipografia Nacional**, Rio de Janeiro, 1884

BANDEIRA FILHO, Souza. Conferências Pedagógicas dos Professores Primários. Trabalhos da oitava conferência pedagógicas dos professores primários do Município da Corte. **Tipografia Nacional**, Rio de Janeiro, 1884 *apud* BASTOS, Maria Helena Camara. Apresentação: a Liga do Ensino no Brasil e a Revista Liga do Ensino (1883-1884). **História da Educação**, ASPHE/FaE/UFPel, Pelotas, n. 21, p. 225-246, jan./abr. 2007.

BASTOS, M. H. C. Ensino laico e liberdade do ensino: discursos e ações. In: VI ANPEdSul. **Seminário de pesquisa em educação da Região Sul, 2006, Santa Maria**. Pós-Graduação em Educação: Novas Questões, v. 1, p. 1-8., 2006.

\_\_\_\_\_. Apresentação: a liga do ensino no Brasil e a revista liga do ensino (1883-1884). **História da Educação**, ASPHE/FaE/UFPel, Pelotas, n. 21, p. 225-246, jan./abr., 2007.

ESTATUTO DA LIGA, 1883. In: BASTOS, M. H. C. Apresentação: A Liga do Ensino no Brasil e a Revista Liga do Ensino (1883-1884). **História da Educação**. ASPHE/FaE/UFPel, Pelotas, n. 21, p. 225-246, jan./abr., 2007.

BELLONI, Isaura. Relato sobre o Fórum da Educação na Constituinte em Defesa da Escola Pública e gratuita. Sessão de abertura da XI reunião da Anped. In: BOLETIM DA ANPED. **11ª Reunião Anual**. Em Direção às Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Porto Alegre, v. 10, n. 2-3, abr./set., p. 4-9, 25 a 29 de abril de 1988.

BIOGRAFÍAS Y VIDAS. Herbert Marcuse. **La Enciclopedia Biográfica em Línea**. 2017. Disponível em: <<https://www.biografiasyvidas.com/biografia/m/marcuse.htm>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

BITTENCOURT, Priscila de Oliveira Stuque; CLEMENTINO, José Carlos. **Hierarquia das Leis**. [2017]. Disponível em: <[http://www.joinville.udesc.br/portal/professores/virginia/materiais/Hierarquia\\_das\\_Leis.pd](http://www.joinville.udesc.br/portal/professores/virginia/materiais/Hierarquia_das_Leis.pd)>. Acesso em: 19 jun. 2017.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

\_\_\_\_\_. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1987.

\_\_\_\_\_. **Igualdade e liberdade**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto

Cacais e Renzo Dini. Coordenação da tradução de João Ferreira. Revisão geral de João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. 11. ed. v. 1 e 2, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, 1.330p.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Brasiliense, São Paulo, 2000.

BOGDAN, Robert C; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação** - uma introdução à teoria e aos métodos. Porto Editora, 1994.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 657-676, 2010.

BOMENY, Helena M. B. Três decretos e um ministério: a propósito da educação no Estado Novo (in). **REPENSANDO o Estado Novo**. Organizadora: Dulce Pandolfi. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, p. 137-166, 1999.

BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda. **Plano Nacional de Educação. O planejamento educacional no Brasil**. Junho/2011. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/Biblioteca/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 30 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Conselhos de Educação até 1961**. Relatório de Pesquisa, Capítulo III. Brasília: UNB, 2005. (Mimeografado).

\_\_\_\_\_. **Conselhos de Educação até 1961**. Relatório de Pesquisa, Capítulo III. Brasília: UNB, 2005. (Mimeografado) *apud* CURY, Carlos Jamil. Por um Plano nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr., 2009.

BOSCHI, Renato. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'AVILA FILHO, Paulo (Org.). **Estado e sociedade no Brasil**: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, Rio de Janeiro, p. 93-107, 2016.

BRASIL. Lei nº 1.617, de 30 de Dezembro de 1906. Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brazil para o exercício de 1907, e dá outras providencias. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 1 jan., 1906.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.402, de 14 de Novembro de 1930. Cria uma Secretária de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 18 de nov., 1930.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.444, de 1º de Dezembro de 1930. Dispõe sobre os serviços que ficam e cargo do Ministério da Educação e Saúde Pública, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 25 de dez. 1930a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 19.850, de 11 de Abril de 1931. Crêa o Conselho Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 15 de abr., 1931.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. De 16 de Julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 16 de jul. 1934.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. De 10 de Novembro de 1937. Leis Constitucionais. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 19 de nov. 1937.

\_\_\_\_\_. Lei nº 378, de 13 de Janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 15 jan., 1937a.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos Do Brasil. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 19 de set., 1946.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez., 1961.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 51.152, de 5 de agosto de 1961. Cria a Comissão Nacional de Planejamento. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 de ago., 1961a.

\_\_\_\_\_. Decreto do Conselho de Ministros nº 1.230, de 22 de Junho de 1962. Cria a Comissão de Planejamento da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de jul. 1962.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 54.999, de 13 de Novembro de 1964. Institui a Conferência Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, DF, 18 de dez., 1964.

\_\_\_\_\_. III Conferência Nacional de Educação, Salvador, 1967. **Anais...** Ministério da Educação e Cultura. INEP, 1968.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out., 1988.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, nov., 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov., 1995a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 dez., 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan., 2001.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, DF, 20 dez., 2006.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 10, de 3 de setembro de 2008. Constitui a comissão organizadora da Conferência Nacional da Educação Básica (Coneb). **Diário Oficial da União**, DF, 15 out., 2008.

\_\_\_\_\_. Conferência Nacional de Educação Básica – Coneb. **Documento Final**. Brasília, DF, 2008a.

\_\_\_\_\_. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008. **Políticas Programas e Ações do Governo Federal**. v. 1. Níveis de Ensino. INEP, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 828, de 27 de agosto de 2009. Constitui a comissão organizadora da Conferência Nacional da Educação Básica (Conae). **Diário Oficial da União**, DF, 28 ago., 2009a.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. Institui o Fórum Nacional de Educação - FNE. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez., 2010.

\_\_\_\_\_. I Conferência Nacional de Educação – I CONAE. **Documento-Referência**. Brasília, DF, 2010a.

\_\_\_\_\_. I Conferência Nacional de Educação – I CONAE. **Documento Final**. Brasília, DF, 2010b.

\_\_\_\_\_. I Conferência Nacional de Educação – I CONAE. **Documento-Base**. Vol. I. Brasília, DF, 2010c.

\_\_\_\_\_. I Conferência Nacional de Educação – I CONAE. **Documento-Base**. Vol. II. Brasília, DF, 2010d.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Fórum Nacional de Educação**. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Portaria 502, de 9 de maio de 2012. Altera a Portaria nº 1407, de 14 de dezembro de 2010, para ampliar composição do Fórum Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 maio, 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jan., 2014.

\_\_\_\_\_. II Conferência Nacional de Educação – II CONAE. **Documento Final**. Brasília, DF, 2014a.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.033, de 9 de dezembro de 2014. Altera o Artigo 3º da Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 dez., 2014b.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Educação 2014 – 2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Câmara dos Deputados, Brasília, **Edições Câmara, série legislativa**, 86 p., n. 125, 2014c.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, p. 404, 2015.

\_\_\_\_\_. **Dossiê do Projeto de Lei 1.258/1988.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1154749&filename=Dossie+-PL+1258/1988](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1154749&filename=Dossie+-PL+1258/1988)>. Acesso em: 26 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mensagem nº 605**, de 12 de novembro de 1948. Rio de Janeiro, DF, 1948. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=164481>> Acesso em: 16 nov. 2016a.

\_\_\_\_\_. **Dossiê do Projeto de Lei 2.222/1948.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=23C87C311B333F811199112D5FB1D525.proposicoesWebExterno1?codteor=1211899&filename=Dossie+-PL+2222/1957](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=23C87C311B333F811199112D5FB1D525.proposicoesWebExterno1?codteor=1211899&filename=Dossie+-PL+2222/1957)>. Acesso em: 14 maio 2016b.

\_\_\_\_\_. Programação da I Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto. Agência Câmara de Notícias, 01 de novembro de 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/2236.html>>. Acesso em: 5 dezembro 20016c.

\_\_\_\_\_. Programação da II Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto, Por Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <[http://www.camara.leg.br/internet/eventos/sem\\_conf\\_realizados/sem\\_cccd\\_prog.asp](http://www.camara.leg.br/internet/eventos/sem_conf_realizados/sem_cccd_prog.asp)>. Acesso em: 5 dezembro 2016d.

\_\_\_\_\_. III Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto Agência Câmara de Notícias. Disponível em: <[http://www.camara.leg.br/internet/Eventos/Sem\\_Conf\\_Realizados/conferencia\\_educacao.asp](http://www.camara.leg.br/internet/Eventos/Sem_Conf_Realizados/conferencia_educacao.asp)>. Acesso em: 5 dezembro 2016e.

\_\_\_\_\_. Conferência avalia políticas para Educação e Cultura. Por Agência Câmara de Notícias, 21 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/agencia/noticias/61370.html>>. Acesso em: 5 dezembro 2016f.

\_\_\_\_\_. Decreto de 9 de maio de 2016. Convoca a 3a Conferência Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 de maio, 2016g.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Fórum Nacional de Educação.** 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/pdf/RegimentoFNEagosto2014.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2016h.

\_\_\_\_\_. **Dossiê do Projeto de Lei 4.155/1998.** Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=5D9DF1FFCF A18F00EA0461BE1AA327C6.proposicoesWebExterno2?codteor=1128687&filename=Dossi e+-PL+4155/1998](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5D9DF1FFCF A18F00EA0461BE1AA327C6.proposicoesWebExterno2?codteor=1128687&filename=Dossi e+-PL+4155/1998)>. Acesso em: 20 maio 2016i.

\_\_\_\_\_. **Ata da 1ª reunião extraordinária do FNE**, realizada em 17 de junho de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/Atas/Acessiveis/Ata2011Dia1706.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2016j.

\_\_\_\_\_. PORTAL DO MEC. **Nordeste começa a avaliar Plano Nacional de Educação**. 28 de abril de 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article/215-noticias/568057805/6118-sp-905036771?Itemid=164>>. Acesso em: 10 dez. 2016k.

\_\_\_\_\_. PORTAL DO MEC. **Região Sudeste avalia Plano Nacional de Educação**. 19 de junho de 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/207-1625150495/6508-sp-1970169764>>. Acesso em: 10 dez. 2016l.

\_\_\_\_\_. **Ata da reunião ordinária da comissão organizadora da conferência nacional de educação**. MEC/Secretaria Executiva Adjunta. 21 de outubro de 2008. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/ata\\_1\\_21.10.2008.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/ata_1_21.10.2008.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2016m.

\_\_\_\_\_. **Ata da 1ª reunião extraordinária do FNE de 2014**, realizada em 23 de maio de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/Atas/1ATAREuniao2014.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2016n.

\_\_\_\_\_. **Ata da 4ª reunião extraordinária do FNE de 2014**, realizada em 9 de dezembro de 2014. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/ATAS/ATA09122014.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2016o.

\_\_\_\_\_. **Leão Velloso**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/senadores/senador/-/perfil/2192>> . Acesso em: 25 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Amaro Cavalcanti**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=200>>. Acesso em: 25 jun. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Ruy Barbosa**. Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros/pasta-republica/pasta-republica-ministros/ruy-barbosa>>. Acesso em: 25 jun. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Ivan Valente**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts\\_deputados\\_biografia?pk=73531](http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=73531)>. Acesso em: 25 jun. 2017c.

\_\_\_\_\_. Decreto de 26 de abril de 2017. Convoca a 3ª Conferência Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 abr. 2017d.

\_\_\_\_\_. Galeria de fotos. Conferência Nacional de Educação. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_phocagallery&view=category&id=5:conferencia-nacional-de-educacao](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_phocagallery&view=category&id=5:conferencia-nacional-de-educacao)>. Acesso em: 12 ago. 2017e.

\_\_\_\_\_. **Jorge Hage**. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/galeria-de-ministros/jorge-hage>>. Acesso em: 12 ago. 2017f.

\_\_\_\_\_. **Biografia da ex-presidente Dilma Rousseff**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/presidencia/presidenta/biografia>>. Acesso em: 12 ago. 2017g.

\_\_\_\_\_. Galeria de Ministros - **Fernando Haddad**. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pnld/97-conhecaomec-1447013193/omec-1749236901/20286-galeria-de-ministros-fernando-haddad>>. Acesso em: 12 ago. 2017h.

\_\_\_\_\_. Galeria de Ministros - **Aloizio Mercadante**. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional/galeria-de-ministros?id=17427>>. Acesso em: 12 ago. 2017i.

\_\_\_\_\_. Apresentação. **José Mendonça Bezerra Filho**. Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/gabinete-do-ministro>>. Acesso em: 12 ago. 2017j.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017. Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 abr. 2017k.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Projeto de Decreto Legislativo de Sustação de Atos Normativos do Poder Executivo - PDC 644/2017**. Susta, nos termos do art. 49, V, da Constituição, a vigência da Portaria Normativa Nº 577, de 27 de abril de 2017, que "Altera as Portarias MEC nº 1407, de 14 de dezembro de 2010; Portaria MEC nº 502, de 9 de maio de 2012, e Portaria MEC nº 1033, de 9 de dezembro de 2014 que dispõem sobre a instituição do Fórum Nacional de Educação - FNE e sua composição". Por Alice Portugal - PCdoB/BA e Chico Lopes - PCdoB/CE, 03 de maio de 2017. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?id=Proposicao=2133138>>. Acesso em: 12 ago. 2017l.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Decreto Legislativo (SF) nº 113, de 2017**. Revoga a Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017, do Ministério da Educação, que dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. Por Senadora Fátima Bezerra, 07 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129546>>. Acesso em: 12. ago. 2017m.

\_\_\_\_\_. **Apresentação**. Portal do Ministério da Educação. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/institucional/historia>>. Acesso em: 10 jun. 2017n.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Educação – CNE**. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 12 ago. 2017o.

\_\_\_\_\_. **I Conferência Nacional de Educação**. Galeria de fotos da Conae 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com\\_phocagallery&view=detail&catid=5:conferencia-nacional-de-educacao&id=91:01-04-27&tmpl=component&Itemid=0#](http://conae.mec.gov.br/index.php?option=com_phocagallery&view=detail&catid=5:conferencia-nacional-de-educacao&id=91:01-04-27&tmpl=component&Itemid=0#)>. Acesso em: 20 jun. 2017p.

\_\_\_\_\_. **Paulo Renato de Souza**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pet/97-conhecaomec-1447013193/omec-1749236901/13472-galeria-de-ministros-ministro-paulo-renato-souza>>. Acesso em: 6 ago. 2017q.

\_\_\_\_\_. **Maria Inês Fini**. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/educadora-maria-ines-fini-e-a-nova-presidente-do-inep/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/educadora-maria-ines-fini-e-a-nova-presidente-do-inep/21206)>. Acesso em: 6 ago. 2017r.

\_\_\_\_\_. **Agenda do Diretor de Educação à Distância Carlos Cezar Modernel Lenuzza**. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/agenda-de-autoridades?view=autoridade&id=12&dia=2017-06-07&template=system>>. Acesso em: 11 ago. 2017s.

\_\_\_\_\_. **PNE em Movimento Caderno de Orientações para Monitoramento e Avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Brasília, 2016. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne\\_pme\\_caderno\\_de\\_orientacoes\\_final.PDF](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/pne_pme_caderno_de_orientacoes_final.PDF)> Acesso em: 2 maio 2017t.

\_\_\_\_\_. Ministério do Império (RJ). **Secretaria** de Inspectoria geral da Instrução Primária e secundária do Município da Cortê, 11 de abril de 1872. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=720968&PagFis=9333&Pesq=Jos%c3%a9 Pedro da Silva Maia](http://memoria.bn.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=720968&PagFis=9333&Pesq=Jos%c3%a9%20Pedro%20da%20Silva%20Maia)>. Acesso em: 10 jun. 2017u.

\_\_\_\_\_. Ministério do Império (RJ). **Relatório** dos acontecimentos notáveis decorridos no ano letivo de 1883, na conformidade de que determina o Decreto nº 8227 de 24 de agosto de 1881, art. 2º §9º, apresentado á Congregação do Imperio Collegio de Pedro II em 11 de março de 1884 pelo Professor Dr. José Maria Velho da Silva. p. 6, 1884. Disponível em: <[http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=720968 &pesq=PedrodaSilvaMaia](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=720968&pesq=PedrodaSilvaMaia)>. Acesso em: 10 jun. 2017v.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.334**, de 29 de setembro de 1887. Autorisa o Governo a conceder um anno de licença, com o ordenado, ao Dr. Candido Barata Ribeiro, Lente cathedratico da Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro. 1887. Publicado na Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio em 5 de Outubro de 1887. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=67732&tipoDocumento=D EC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 1 jun. 2017w.

\_\_\_\_\_. **Manual de Organização de Eventos do Senado Federal**. Secretaria de Comunicação Social Coordenação de Relações Públicas. Brasília, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/manualdecomunicacao/manual-de-eventos>>. Acesso em: 5 ago. 2017x.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 17**, de 06 de outubro de 2008. Designação dos Membros da comissão organizadora da Conferência Nacional da Educação - CONAE. 2008. Disponível em: <<http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria1708.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2017y.

\_\_\_\_\_. **Conselho Nacional de Secretários de Saúde**. As Conferências Nacionais de Saúde: Evolução e perspectivas./ Conselho Nacional de Secretários de Saúde. – Brasília: CONASS, 2009. Disponível em: <[http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd\\_18.pdf](http://www.conass.org.br/conassdocumenta/cd_18.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2017z.

\_\_\_\_\_. **Lei de 15 de outubro de 1827**. Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, villas e logares mais populosos do Imperio. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1827., Página 71 Vol. 1 pt. I (Publicação Original). Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei\\_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38398-15-outubro-1827-566692-publicacaooriginal-90222-pl.html)>. Acesso em: 12 ago., 2017aa.

**BRASIL 247. Representantes dos Fórum Nacional de Educação anunciam renúncia coletiva**. Por Brasil 247, 07 de junho de 2017. Disponível em: <<https://www.brasil247.com/pt/247/brasil/300062/Representantes-do-F%C3%B3rum-Nacional-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-anunciam-ren%C3%BAncia-coletiva.htm>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luis; PACHECO, Regina Silvia. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**. Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, n. 3, set./out./nov., 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/rere-3-setembro-2005-bresser.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e desdobramentos da ldb/1996:embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trabalho Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8 n. 2, p. 185-206, jul./out., 2010.

BURKE, Peter. **O que é história cultural?**. Tradução Sérgio Goes de Paula. Editora Zahar, 2. Edição ver. e amp., Rio de Janeiro, 2008.

BURLAMAQUI, Mariana Mello. A Divulgação Científica na Associação Brasileira de Educação: **o caso da Seção de Higiene (1924-1932)**. Fundação Oswaldo Cruz, 2013.

CALLADO, Ana Arruda. Danton Jobim e Celso Kelly: confluências e dissonâncias. **Revista Comunicação e Sociedade**, nº 45, p. 154-165, 2006.

CÂMARA FEDERAL. **Emenda Parlamentarista - 50 Anos**. Crise política de 1961 - A segunda experiência parlamentarista no Brasil, 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/ emenda-parlamentarista>>. Acesso em: 17 out. 2016

CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília (DF), set./out., p. 611-614, 2004.

CARVALHO, Martha Maria Falcão de; SANTANA, M.. 1930: Estado e Sociedade – Uma polêmica Historiográfica. **Sæculum–Revista de História**, 1997.

CARVALHO, Celso. O simpósio “a educação que nos Convém: o Ipes e a ação político-ideológica da burguesia na década de 1960”. **EccoS – Revista Científica**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 369-385, jul./dez., 2007.

CARVALHO FILHO, Jose dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed., São Paulo: Editora Atlas, 2014.

CASA DO SABER. **Rose Neubauer**. Disponível em: <<http://casadosaber.com.br/sp/mural-do-saber/2017/07/21/rose-neubauer>>. Acesso em: 6 ago. 2017.

CASA IMPERIAL DO BRASIL. **Princesa Isabel**. Disponível em: <<http://www.monarquia.org.br/princesaisabel.html>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Príncipe Gastão de Orleans**. Disponível em: <<http://www.monarquia.org.br/principegastaodeorleans.html>>. Acesso em: 12 jun. 2017a.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Sistemas de Avaliação da Educação no Brasil avanços e novos desafios. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-18, jan./jun. 2009.

CAVALCANTE, Maria Juraci Maia. Algumas Indagações sobre o silêncio em torno da 6ª Conferência Nacional de Educação. **História da Educação, ASPHE/FaE/UFPEI**, Pelotas, n. 8, p. 193-209, set., 2000.

CENTRO DE DOCUMENTO DO PENSAMENTO BRASILEIRO (CDPB). Francisco Venâncio Filho. Disponível em: <[http://www.cdpb.org.br/dic\\_bio\\_bibliografico\\_venancio.html](http://www.cdpb.org.br/dic_bio_bibliografico_venancio.html)>. Acesso em: 12 ago. 2017.

CHAMMAS, Eduardo Zayat. **A ditadura militar e a grande imprensa**: os editoriais do Jornal do Brasil e o Correio da Manhã entre 1964 e 1968. Universidade do Estado de São Paulo. (Dissertação de mestrado). São Paulo, p. 113, 2012.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **CONAE 2018 inviabilizada** – Não reconhecemos a legitimidade do FNE constituído por Temer-Mendonça e da Conae sob supervisão do MEC. Por CNTE, 12 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/index.php/comunicacao/noticias/18574-conae-2018-inviabilizada-nao-reconhecemos-a-legitimidade-do-fne-constituído-por-temer-mendonca-e-da-conae-sob-supervisao-do-mec.html>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

COLVERO, Ronaldo Bernardino; SCHMÖKEL, Fernanda; MIRANDA, Caroline Rodrigues. **Elitismo e democracia**: uma exposição teórica. Rio Grande do Sul, 2014.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Lourenço Filho. **Revista Psicologia: Ciência e Profissão**, v.17, n. 1, Brasília, 1997.

CONSTANTINO, N. S. de. Pesquisa histórica e análise de conteúdo - pertinência e possibilidades. **Estudos Ibero-Americanos**, 23 (1), 183-194. Porto Alegre: EDPUCRS, 2002.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM ESTABELECIMENTO DE ENSINO (CONTEE). **Entidades rompem com FNE e constituem Fórum Nacional Popular de Educação**. Por Tásia Souza, 07 de junho de 2017. Disponível em:

<<http://contee.org.br/contee/index.php/2017/06/entidades-rompem-com-fne-e-constituem-forum-nacional-popular-de-educacao/>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CORREIO BRAZILIENSE. **Senadora critica intervenção do MEC no Fórum Nacional de Educação.** Por Agência Senado, 07 de junho de 2017. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/me\\_gerais/2017/06/07/me\\_gerais\\_interna,600966/senadora-critica-intervencao-do-mec-no-forum-nacional-de-educacao.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/eu-estudante/me_gerais/2017/06/07/me_gerais_interna,600966/senadora-critica-intervencao-do-mec-no-forum-nacional-de-educacao.shtml)>. Acesso em: 19 jun. 2017.

CORREIO DA MANHÃ. *Ars nova*, 15 de junho de 1901, p. 1.

\_\_\_\_\_. **Congresso de Instrução**, 4 de agosto de 1906, p. 3.

\_\_\_\_\_. **Congresso de Instrução**, 2 de outubro de 1906a, p. 3.

\_\_\_\_\_. **IV Conferência Nacional de Educação**, 15 de dezembro de 1931, p. 9.

\_\_\_\_\_. **Conferência sobre educação no país**, 05 de junho de 1964, 1º caderno, p. 5.

\_\_\_\_\_. **Conferência Nacional de Educação**, 21 de março de 1965, p. 22.

\_\_\_\_\_. **Educação reunida discute melhoria**, 31 de março de 1965a, 2º caderno, p. 2.

\_\_\_\_\_. **Programa da Conferência de Educação**, 22 de abril de 1967, p. 10.

\_\_\_\_\_. **II Encontro de educação debaterá ensino primário**, 24 de abril de 1967a, 2º caderno, p. 6.

CORREIO DO POVO. **Educação como direito abre Coned.** Congresso nacional, que reúne educadores, terá hoje o governador Olívio Dutra como conferencista. Caderno Geral, p. 19, 3 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/jornal/A105/N64/PDF/Fim19.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2016.

COSTA, Maria José Franco Ferreira da; SHENA, Denilson Roberto; SCHMIDT, Maria Auxiliadora (Org.). **I Conferência Nacional de Educação.** (Curitiba, 1927). Brasília: INEP, 1997.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira; MENEZES, Janaína Specht da Silva. As mudanças no financiamento do ensino fundamental público com o fundef e a dinâmica de seus recursos fiscais. **Revista Roteiro**, Joaçaba, v. 39, n. 1, p. 61-86, jan./jun. 2014.

COSTA, Marcelo; BARROS, Rogério Alves de; GUERGHE, Sabrina. **Otávio Elisio Alves De Brito**. CPDOC – FGV, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil 2017. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/otavio-elisio-alves-de-brito>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CRUZ, Paulo Márcio. Soberania, Estado, Globalização e Crise (Revista Novos Estudos Jurídicos). **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí/SC, v. 1, n. 15, p. 07-24, 2002.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. São Paulo, Brasília: Editora da Unesp, Flacso, 2000.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o estado e o mercado. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 809-829, out., 2007.

CURY, Carlos Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 23, n. 80, p. 168-200, set., 2002.

\_\_\_\_\_. A educação escolar no Brasil: o público e o privado. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, mar., 2006.

\_\_\_\_\_. A desoficialização do ensino no Brasil: a Reforma Rivadávia. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 717-738, out., 2009.

\_\_\_\_\_. Por um Plano nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, n. 1, p. 13-30, jan./abr., 2009a.

\_\_\_\_\_. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). **A questão federativa e a educação escolar**. Brasília: UNESCO, p. 149 – 168, 2010.

\_\_\_\_\_. **Por Um Sistema Nacional de Educação**. São Paulo: Moderna, 2010a.

DE OLHO NOS PLANOS. **Documento Referência da Conae 2018 é aprovado**. Por Stephanie Kim Abe, de 07 de abril de 2017. Disponível em:

<<http://www.deolhonosplanos.org.br/documento-aprovado-conae-2018/>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Fórum Nacional Popular de Educação convoca fóruns municipais e estaduais a aderirem à Conape.** Por Stephanie Kim Abe, de 25 de julho de 2017. Disponível em: <<http://www.deolhonosplanos.org.br/conape-convocatoria-adesao-fnpe/>>. Acesso em: 12 ago. 2017a.

DICIONÁRIO HISTÓRICO BIOGRÁFICO BRASILEIRO PÓS 1930. **Getúlio Vargas.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/getulio\\_vargas](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/getulio_vargas)>. Acesso em: 25 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Eurico Gaspar Dutra.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/eurico\\_gaspar\\_dutra](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/eurico_gaspar_dutra)>. Acesso em: 25 jun. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Clemente Mariani.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/clemente\\_mariani](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/clemente_mariani)>. Acesso em: 25 jun. 2017b.

\_\_\_\_\_. **Carlos Lacerda.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/carlos\\_lacerda](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/biografias/carlos_lacerda)>. Acesso em: 25 jun. 2017c.

\_\_\_\_\_. **João Goulart.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/joao\\_goulart](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/Jango/biografias/joao_goulart)>. Acesso em: 25 jun. 2017d.

\_\_\_\_\_. **Pedro Aleixo.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001e. Disponível em: <[http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/pedro\\_aleixo](http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/biografias/pedro_aleixo)>. Acesso em: 25 jun. 2017e.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: SZWAKO, José; MOURA, Rafael; D'AVILA FILHO, Paulo (Org.). **Estado e sociedade no Brasil:** a obra de Renato Boschi e Eli Diniz. CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, Rio de Janeiro, p. 47-71, 2016.

DO NATURALISTA VISITANTE. **Edgard Sussekind de Mendonça.** Por Jim, 03 de junho de 2010. Disponível em: <<https://revisita.wordpress.com/2010/07/03/edgard-sussekind-de-mendonca-1946-41/>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

DOURADO, Luiz Fernandes. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set., 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out., 2007.

\_\_\_\_\_. A Conferência Nacional de Educação, o Plano Nacional e a construção do Sistema Nacional de Educação. **RBP**, v. 25, n. 2, p. 365-376, maio/ago., 2009.

\_\_\_\_\_. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 31, n. 112, jul./sept., 2010.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul.-set., 2013.

DREIFUSS, René. **O jogo da Direita**. Vozes, 3. ed. Rio de Janeiro, 1989.

DUARTE, Luiz Antônio Farias. **Imprensa e Poder no Brasil – 1901/1995**. Estudo da Construção da personagem Pinheiro Machado pelos jornais Correio da Manhã (RJ) e A Federação (RS). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. (Dissertação de mestrado), Porto Alegre, 2007.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO (EBC). **Estudo prevê perda de R\$ 24 bi anuais para educação com PEC 241; MEC contesta**. Por Mariana Tokarnia, 14 de outubro de 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-10/educacao-pode-perder-r-24-bi-anuais-por-conta-da-pec-241-mec-nega>> Acesso em: 27 abr. 2017.

EBIOGRAFIA. **Thomas Hobbes. Filósofo e teórico político inglês**. Por Dilva Frazão, 03 de novembro de 2013. Disponível em: <[https://www.ebiografia.com/thomas\\_hobbes/](https://www.ebiografia.com/thomas_hobbes/)>. Acesso em: 25 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **John Locke. Filósofo inglês**. Por Dilva Frazão, 13 de maio de 2015. Disponível em: <[https://www.ebiografia.com/john\\_locke/](https://www.ebiografia.com/john_locke/)>. Acesso em: 25 jun. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Max Weber. Sociólogo e economista alemão**. Por Dilva Frazão, 06 de março de 2017. Disponível em: <[https://www.ebiografia.com/max\\_weber/](https://www.ebiografia.com/max_weber/)>. Acesso em: 25 jun. 2017b.

ENDERLE, Rubens. Apresentação. In: MARX, Karl. **Crítica da filosofia do direito de Hegel (1843)**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2010.

EUMED.NET. Enciclopédia Virtual. **Anthony Downs**. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/Downs.htm>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e as classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1973.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Entrevista: A Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE). **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, São Paulo, 2010.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. Regime de colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em educação. **Educação e foco**, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 153-176, nov., 2012 / fev., 2013.

FERREIRA, Susana da Costa. Lysímaco Ferreira da Costa. Um Educador. **Memórias e Esquecimento**. p. 2659-2667. Disponível em: <<http://www2.faced.ufu.br/colubhe06/anais/arquivos/236SusanaFerreira.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2017.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub, LIMONGI, Fernando & VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. **Tempo Social; Revista Sociologia, USP, São Paulo**, 11(2): p. 49-62, out., 1999 (editado em fev. 2000).

FIOCRUZ. **Hilário Soares de Gouvêa**. Por Rodrigo Borges Monteiro, Maria Rachel Fróes da Fonseca, 2017. Disponível em: <<http://www.dichistoriasaude.coc.fiocruz.br/iah/pt/verbetes/gouhilso.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2017.

FONTES, Virginia. **Sociedade Civil**. p. 1-4. Disponível em: <<http://www.epsvj.fiocruz.br/dicionario/verbetes/socciv.html>>. Acesso em 26 fev. 2018.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA (FNDEP). **Plano Nacional de Educação – A Proposta da Sociedade Brasileira**. Consolidado na Plenária de Encerramento do II Congresso Nacional de Educação, Belo Horizonte, 9 de novembro de 1997. Disponível em: <<http://www.fedepsp.org.br/documentos/PNE%20-%20proposta%20da%20sociedade%20brasileira.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. Carta de Porto Alegre. **III Congresso Nacional de Educação**. Porto Alegre, 5 de dezembro de 1999. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/fontes\\_escritas/8\\_Redemocratizacao/carta%20de%20porto%20alegre%20-%20iii%20congresso%20educa%E7%E3o.htm](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/fontes_escritas/8_Redemocratizacao/carta%20de%20porto%20alegre%20-%20iii%20congresso%20educa%E7%E3o.htm)>. Acesso em: 27 maio 2016a.

\_\_\_\_\_. **Carta de São Paulo**. Educação, democracia e qualidade social “garantir direitos, verbas públicas e vida digna: uma outra educação é possível”. São Paulo, 28 de agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/25/carta4coned.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2016b.

\_\_\_\_\_. **5º Congresso Nacional de Educação**. Educação, democracia e qualidade social: educação não é mercadoria! Recife, 2 a 5 de maio de 2004. Disponível em: <<http://www.anped11.uerj.br/carta5coned.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2016c.

FRANCO, Kaio José Silva Maluf; CARMO, Aline Cristine Ferreira Braga do; MEDEIROS Josiane Lopes. Pesquisa qualitativa em educação: breves considerações acerca da metodologia materialismo histórico e dialético. **Revista Sapiência: sociedade, saberes e práticas educacionais**. UEG/UnU Iporá, v. 2, n. 2, p. 91-103 – jul./dez., 2013.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (Org.). **Metodologia da Pesquisa Educacional**. São Paulo: Cortez, 2000.

G1.GLOBO. **Margaret Thatcher morre na Inglaterra**. Primeira mulher premiê do Reino Unido morreu aos 87, vítima de derrame. Polêmica, Thatcher era chamada de Dama de Ferro devido ao pulso firme. Por G1, 09 de abril de 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/04/margareth-thatcher-morre-na-inglaterra.html>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

GAZETA DE NOTÍCIAS. **Volta ao mundo**, 7 de novembro de 1881, p. 2.

\_\_\_\_\_. **Copacabana**, capa, 3 de outubro de 1883.

\_\_\_\_\_. **A Liga do Ensino no Brazil**, capa, 13 de outubro de 1883a.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo : Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Como Classificar as Pesquisas?** Disponível em: <<http://www.madani.adv.br/aula/Frederico/GIL.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2016.

GINZBURG, Carlo. **Mitos, Emblemas, Sinais**: morfologia e história. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas/EAESP/FGV**, São Paulo, v. 35, n. 3, maio-jun., p. 20-29, 1995.

GOLDIM, J. R., PITHAN, C. F., OLIVEIRA, J. G., & RAYMUNDO, M. M. O processo de consentimento informado livre e esclarecido em pesquisa: uma nova abordagem. **Revista da Associação Médica Brasileira**, 49(4), 372-374, 2003.

GONÇALVES, Mauro Castilho. Educação, higiene e eugenia no estado novo: as palestras de Savino Gasparini transmitidas pela rádio tupi (1939-1940). **Cadernos de História da Educação**, v. 10, n. 1, jan./jun., 2011.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho; Co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3 ed., v. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

GUIDO, Cristina; SOUSA, Luís Otávio de. **Nelson Marchezan**. CPDOC – FGV, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil 2017. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/marchezan-nelson>>. Acesso em: 28 maio 2017.

HILSDORF, Maria Lúcia S. **Aula 8**: As escolas alternativas dos americanos de confissão protestante. 1999. (Ministrada durante a disciplina Correntes de ideias, movimentos políticos sociais e educação na transição Império República: o caso Rangel Pestana). 189f. Tese (Doutorado em Educação) – FEUSP, São Paulo, 1º semestre de 1999.

\_\_\_\_\_. **Aula 8**: As escolas alternativas dos americanos de confissão protestante. 1999. (Ministrada durante a disciplina Correntes de ideias, movimentos políticos sociais e educação na transição Império República: o caso Rangel Pestana). 189f. Tese (Doutorado em Educação) – FEUSP, São Paulo, 1º semestre de 1999 *apud* SCHELBAUE, Anaete Regina. **Fonte para o estudo da história da educação brasileira**: o Congresso da instrução do Rio de Janeiro. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIAIS (IPES). **A educação que nos convém**. Rio de Janeiro: APEC, 1969.

\_\_\_\_\_. **A educação que nos convém**. Rio de Janeiro: APEC, 1969 *apud* SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez., 2008.

HOBBSAWM, Eric. **Nações e Nacionalismo desde 1780**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1990.  
HOBBSAWM, Eric. **Sobre História**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HOCHMAN, G. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). **Educar**, Curitiba, Editora UFPR, n. 25, p. 127-141, 2005.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, nov., 2001.

HOUAISS, Antônio. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 2 ed., Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

JASMIN, Marcelo Gantus. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 20, n. 57, p. 27-38, 2005.

LAMOUNIER, Bolívar. **Depois da transição**: democracia e eleições no governo Collor. São Paulo: Loyola, 1991.

\_\_\_\_\_. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). **O Brasil e as reformas políticas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1992.

LAVALLE, Adrian Gurza; SZWAKO, José. Origens da Política Nacional de Participação Social. Entrevista com Pedro Pontual. **Revista Novos Estudos**, novembro de 2014.

LEAL, Carlos Eduardo. Gazeta de Notícias. In: DICIONÁRIO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO BRASILEIRO. Rio de Janeiro: FGV; CPDOC. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/GAZETA%20DE%20NOT%C3%8DCIAS.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

LEFORT, Claude. **A invenção Democrática**. Tradução de Isabel Marva Loureiro. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LEMONS, Renato. **Fernando Henrique Cardoso**. CPDOC – FGV, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil 2017. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/cardoso-fernando-henrique>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

LENIN, W. **Cahiers Philosophiques**. Paris: Ed. Sociales M., 1965

\_\_\_\_\_. **Cahiers Philosophiques**. Paris: Ed. Sociales M., 1965 *apud* MINAYO, M. C. S. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 9(3), pag. 239-262, jul./set., 1993.

LIBRARY A ECONOMICS AND LIBERTY. **Joseph Alois Schumpeter**. The Concise Encyclopedia of Economics. 2017. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Enc/bios/Schumpeter.html>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. especial, p. 37-45, 2007.

LINHALES, M. A. A escola, o esporte e a energização do caráter: Projetos culturais em circulação na Associação Brasileira de Educação (1925-1935). **Tese (Doutorado em História da Educação)** - Faculdade de Educação da UFMG, Belo Horizonte, 2006.

LOBO NETO, Francisco José da Silveira. **Há quinze anos, sobre a LDB: dois intelectuais em duas posições**. Trabalho Necessário, memórias e documentos, ano 8, n. 11, Niterói, 2010.

LOPES, Raimundo Hélio. **Rivadavia CORREIA**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CORREIA,%20Rivad%C3%A1via.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

LOPES, Raimundo Hélio; NOLL, Izabel. **Francisco Antunes Maciel**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/MACIEL,%20Francisco%20Antunes.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

LOURENÇO FILHO. Congresso e Conferência de Educação: Rápida Resenha Histórica. In: BRASIL. **Primeiro congresso nacional de educação**. Serviço de documentação. Ministério da Educação e Saúde, DF, 1946.

\_\_\_\_\_. Sobre a II Conae. Depoimento de Lourenço Filho. In: SILVA, Arlette Pinto de Oliveira e (Org.). **Páginas da história: notícias da II Conferência Nacional de Educação da ABE**. Belo Horizonte, 4 a 11 de novembro de 1928. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004.

LÖWY, Michael. **Método dialético e teoria política**. Trad. Reginaldo Di Piero. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento.** 7 ed. São Paulo: Cortez, 2000.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em habermas. Modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, n. 121, p. 227-258, jun., 2010.

LUCA, Tania Regina de. História dos, nos e por meio dos periódicos. In: PINSKY, Carla Bassanezi. **Fontes históricas.** 2. ed., 2. Reimp. São Paulo: Editora Contexto, 2010.

MACHADO, Maria Cristina Gomes. **Rui Barbosa.** Recife: Editora Massangana, Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

MARTINS, Luciano. Instabilidade política e governabilidade na construção democrática. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). **Governabilidade, sistema político e violência urbana.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

MARTINS, Maria Cezira; BÓGUS, Cláudia Maria. Considerações sobre a metodologia qualitativa como recurso para o estudo das ações de humanização em saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 3, set./dez., 2004.

MARX, Karl. **A questão judaica.** Tradução de Artur Morão. 1989.

\_\_\_\_\_. **Crítica da filosofia do direito de Hegel (1843).** Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2010.

MATOS, E. A. O programa “aliança para o progresso”: o discurso civilizador na imprensa e a educação profissional no Baraná – Brasil. In: SIMPOSIO INTERNACIONAL PROCESO CIVILIZADOR, 2008, BUENOS AIRES. **Anais...** Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, p. 359-367, 2008.

MCLELLAN, David T., FEUER, Lewis S.. Karl Marx. Filósofo Alemão. **Enciclopédia Britânica.** 2017. Disponível em: <<https://www.britannica.com/biography/Karl-Marx>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Relatividade da Competência Discrecional. **Anuário Ibero-americano de Justiça Constitucional.** n. 8, p. 17 -24, 2004.

\_\_\_\_\_. **A democracia e suas dificuldades contemporâneas.** Brasília, ano 35, n. 137, p. 255-267, jan./mar., 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. Os Direitos Fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, vol. 2, n. 13, junho/1999.

MENEZES, Janaina S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 30, p. 149-163, jun., 2008.

MENEZES, Lis Angelis Padilha de; NOSELLA, Paolo. Sud mennucci – educador paulista: porque estudá-lo hoje?. **Revista Labor**, Fortaleza, v. 01, n. 17, p. 73-91, jan/jul., 2017.

MIGUEL, Luis Felipe. Autorização e accountability na representação democrática. **II Colóquio Internacional de Teoria Política**. São Paulo, 6 e 7 dez., 2012.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade? **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 9(3), pag. 239-262, jul./set., 1993.

\_\_\_\_\_. Análise qualitativa: teoria, passos e fidedignidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, 17(3), p. 621-626, 2012.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3 ed. São Paulo: Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 5, Cortez, 2011.

MONTEIRO, Maria Carmina; SOUSA, Ana Cristina de. **Sandra Cavalcanti**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sandra-martins-cavalcanti-de-albuquerque>>. Acesso em: 18 junho 2017.

MORAIS, Fernando; VANNUCHI, Camilo. **Lula do Brasil**. Instituto Lula. Disponível em: <<http://lula.com.br/biografia>>. Acesso em: 17 junho 2017.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **PFDC pede ao MEC explicações sobre realização da Conferência Nacional de Educação**. Por MPF, 09 de maio de 2017. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/maio/pfdc-pede-ao-mec-explicacoes-sobre-realizacao-da-conferencia-nacional-de-educacao>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **MPF pede imediata revogação de portaria que altera composição do Fórum Nacional de Educação**. Por MPF, 11 de maio de 2017 Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/informativos/edicoes-2017/maio/mpf-pede-imediate-revoga-cao>>

de-portaria-que-altera-composicao-do-forum-nacional-de-educacao/>. Acesso em: 12 jun. 2017a.

NAMO DE MELLO. **Guiomar Namó de Mello**. Disponível em: <[http://www.namodemello.com.br/vida\\_educ.html](http://www.namodemello.com.br/vida_educ.html)>. Acesso em: 06 ago. 2017.

NASCIMENTO, Jaime Oliveira do; LOPES, Raimundo Helio. **Pedro Leão Veloso Filho**. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/VELOSO%20FILHO,%20Pedro%20Le%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2017.

NERY, Ana Clara Bortoleto. **Discutindo “a escola paulista”**. Disponível em: <<http://23reuniao.anped.org.br/textos/0213p.PDF>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

NOBEL PRIZES AND LAUREATES. **Friedrich August von Hayek - Biographical**. Nobelprize.org. Nobel Media AB 2014. Disponível em: <[http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1974/hayek-bio.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1974/hayek-bio.html)>. Acesso em: 19 jun. 2017.

NUNES, Neila Ferraz Moreira. Poliarquia: O conceito moderno de democracia. **Vértices** (Campos dos Goitacazes), CEFET - Campos dos Goytacazes, v. 5, n. 1, p. 11-19, 2003.

NUPPS. **Eunice** Ribeiro Durham. Disponível em: <<http://nupps.usp.br/index.php/eunice-ribeiro-durham>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

O GLOBO. **Câmara** aprova processo de impeachment de Dilma, que segue para o Senado. Plenário aprova prosseguimento do procedimento contra a presidente. por Simone Iglesias, Leticia Fernandes, Maria Lima, Cristiane Jungblut, Isabel Braga, Eduardo Bresciani, Jeferson Ribeiro e Vinicius Sassine, de 17 de abril de 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/camara-aprova-processo-de-impeachment-de-dilma-que-segue-para-senado-19109151>>. Acesso em: 17 out. 2016.

O GLOBO. **Ronald Reagan, de cowboy em Hollywood a presidente dos Estados Unidos**. 2013. Por O Globo, 27 de julho de 2013. Disponível em: <<http://acervo.oglobo.globo.com/fatos-historicos/ronald-reagan-de-cowboy-em-hollywo od-presidente-dos-estados-unidos-9224910>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

O GLOBO. **Artur da Távola. Um intelectual respeitado**. Disponível em: <<http://memoria.oglobo.globo.com/jornalismo/cronistas-e-colunistas/artur-da-taacutevol a-11042308>>. Acesso em: 11 ago. 2017a.

O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa? **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 31, p. 25-40, out., 1991.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. **A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1988 a 1996**. 387f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP. 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, Jan./Fev./Mar./Abr., 2005.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661-690, out., 2007.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; SOUSA, Sandra Zákia. Apresentação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). **A questão federativa e a educação escolar**. Brasília: UNESCO, p. 149-168, 2010.

OPERA MUNDI. **Hoje na História: 1982 – Helmut Kohl assume cargo de chanceler da Alemanha**. Seu mandato foi marcado pela Reunificação da Alemanha, a queda do Muro de Berlim e denúncias de corrupção. Por Max Altman, 01 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://operamundi.uol.com.br/conteudo/historia/31540/hoje+na+historia+1982+helmut+kohl+assume+cargo+de+chanceler+da+alemanha.shtml>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PINHEIRO, Camila Mendes. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e o princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988**. Marília, 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal. Políticas públicas e gestão da educação em tempos de redefinição do papel do estado. In: Anped SUL 2008, 7. VII Seminário de Pesquisa da Região Sul Pesquisa em educação e inserção social, Itajaí, 2008.

PIOLA, Luana Thaysa; MACIEL, Fernando Cavalheiro. Política e democracia em Max Weber, algumas considerações. **Anais do V Seminário Nacional Sociologia & Política**. Curitiba – PR, 14-16 maio, 2014.

PIROLLA, Maria da Glória Rocha. **...um pouco de Jean-Jacques Rousseau**. Outubro de 2001. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/~jmarques/cursos/2001rousseau/mgrp.htm>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

PODER JUDICIÁRIO DO RIO DE JANEIRO. **Vicente Ferreira da Costa Piragibe**. Diretoria-Geral de Comunicação e de Difusão do Conhecimento. Museu da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Serviço de Pesquisas Históricas (DGCOM-SEPEH). Disponível em: <<http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/19406/vicente-ferreira-da-costa-piragibe.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

PORTAL IG – ÚLTIMO SEGUNDO. **Grupos acusam MEC de tentar calar setores em fórum de educação: “Inadmissível”**. 2017. Por IG São Paulo, 04 de maio de 2017. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2017-05-04/mec-criticas.html>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

RAWLS, John. **A Theory of Justice**. Harvard University Press, 1971.

\_\_\_\_\_. **Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica**. **Lua Nova**, n. 25, São Paulo, abr., 1992.

\_\_\_\_\_. **A Theory of Justice**. Harvard University Press, 1971 *apud* AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**. n. 50, pp. 25-46, 2000

REDE BRASIL ATUAL (RBA). **Mendonça Filho exonera 31 assessores do MEC e esvazia Fórum Nacional de Educação**. Para coordenador do Fórum, que articula ações como as do Plano Nacional de Educação com estados e municípios, objetivo é atingir participação social. Cida de Oliveira, de 02 de jun. de 2016. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/educacao/2016/06/ministro-mendonca-filho-exoner-a-31-assessores-e-esvazia-forum-nacional-de-educacao-2795.html>>. Acesso em: 17 out. 2016.

REDE DE ESTUDOS DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO DE GOIÁS (REHEG). **Capa dos Anais da “II Conferência Brasileira de Educação” (II CBE)**. Disponível em: <<https://acervo.fe.ufg.br/index.php/capa-dos-anais-da-ii-conferencia-brasileira-de-educacao-ii-cbe>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

RÉMOND, René. Uma história recente. 2. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 13-36, 2003. In: RÉMOND, René. **Por uma história política**. Tradução de Dora Rocha, 2. ed., Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

REVISTA EDUCAÇÃO & SOCIEDADE. Editorial. MEC e entidades da sociedade civil: o Fórum Nacional de Educação. **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 271-284, abr.-jun., 2017.

REVISTA ÉPOCA. **Vinte entidades renunciam à participação no Fórum Nacional de Educação.** Ação ocorre em resposta ao aumento de representantes do governo no órgão que organiza a Conferência Nacional de Educação. Por Nonato Viegas, 07 de junho de 2017. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2017/06/vinte-entidades-renunciam-participacao-no-forum-nacional-de-educacao.html>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

REZENDE, M. J. A democracia na perspectiva de alguns teóricos marxistas. **Seminário** (Londrina), Londrina, v. 17, p. 274-285, 1996.

RIBEIRO, Antônio Carlos. O dilema em torno da Esfera Pública: a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta habermasiana. **Revista Habitus: revista eletrônica dos alunos de graduação em Ciências Sociais – IFCS/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 37-46, 30 mar.; 2007.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática entre a perspectiva elitista e a teoria crítica. **Interseções**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 408-425, dez.; 2010.

RIOUX, Jean-Pierre. A associação em política. In: RÉMOND, René. **Por uma história política.** Tradução Dora Rocha. Editora FGV, 2. ed., Rio de Janeiro, p. 99-139, 2003.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil.** 23 ed. Petrópolis (RJ): Editora Vozes, 1999.

ROUSSEAU, Jean Jacques. Contrato social, III, 15. Tradução brasileira. **Coleção Os Pensadores**, São Paulo: Abril Cultural, [1983?].

\_\_\_\_\_. Contrato social, III, 15. Tradução brasileira. **Coleção Os Pensadores**, São Paulo: Abril Cultural, [1983?] *apud* BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

RUTA, Christina. **Defensor da democracia, filósofo Jürgen Habermas completa 85 anos.** 2014. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/defensor-da-democracia-fil%C3%B3sofo-j%C3%BCrgen-habermas-completa-85-anos/a-17717753>>. Acesso em: 2017.

SAES, Décio. Uma contribuição à crítica da teoria das elites. **Revista de Sociologia e Política**, n. 3, 1994.

SAINT LOUIS UNIVERSITY. **James Bohman.** Disponível em: <<https://www.slu.edu/colleges/AS/philos/site/people/faculty/Bohman/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SANTOS, Sydney M. G. dos. A cultura opulenta de Everardo Backheuser: os conceitos e as leis básicas de geopolítica. **Carioca Engenharia**, Rio de Janeiro, 1989.

SANTOS, José Eduardo de Oliveira. Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma Educação nacional de qualidade. **Projeto CNE/UNESCO**, São Paulo, maio de 2015. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=26191-estudo-biblio-doc-analiticos-proc-implantacao-implementacao-sistema-nacional-educacao-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=26191-estudo-biblio-doc-analiticos-proc-implantacao-implementacao-sistema-nacional-educacao-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 16 jul. 2016

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, ano I, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: O âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, ano XX, n. 69, dez., 1999.

\_\_\_\_\_. A escola pública brasileira no longo século XX (1890-2001). **III Congresso Brasileiro de História da Educação. Sessão de Comunicação Coordenada: “O século XX brasileiro: da universalização das primeiras letras ao Plano Nacional de Educação (1890-2001)”**. Curitiba, 7-10 nov., 2004.

\_\_\_\_\_. As concepções pedagógicas na história da educação brasileira. **Projeto “20 anos do HISTEDBR”**. Campinas, 25 ago., 2005.

\_\_\_\_\_. **Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores associados, 2007.

\_\_\_\_\_. O legado educacional do regime militar. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez., 2008.

\_\_\_\_\_. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15, n. 44, maio/ago., 2010.

\_\_\_\_\_. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 29, n. 2, p. 207-221, maio/ago., 2013.

SCHELBAUE, Anaete Regina. **Fonte para o estudo da história da educação brasileira: o Congresso da instrução do Rio de Janeiro.** Disponível em: <[http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe1/anais/022\\_anaete\\_regina.pdf](http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe1/anais/022_anaete_regina.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2016.

SCHWARTZMAN Simon; BOMENY, Helena Maria Bousquet; COSTA, Vanda Maria Ribeiro. **Tempos de Capanema.** Fundação Getúlio Vargas e Editora Paz e Terra, 2 ed., 2000.

SELL, Carlos Eduardo. Democracia com liderança Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 5, Brasília, jan./jul., 2011.

SENKO, Elaine Cristina. Claus Offe. Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política. São Paulo, Brasiliense, 1989. 322 p. ISBN 85-1109-048-7 (resenha). **Revista de História**, nº 4, vol. 1, p. 179-184, 2012. Disponível em: <[http://www.revistahistoria.ufba.br/2012\\_1/r01.pdf](http://www.revistahistoria.ufba.br/2012_1/r01.pdf)>. Acesso em: 16 junho 2017.

SILVA, Andréia Ferreira da. Formação de Professores para a Educação Básica no Brasil: Projetos em Disputa (1987-2001). **Tese (Doutorado em Educação)** – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Educação, Niterói, 2004.

SILVA, Isabelle Fiorelli. O sistema nacional de avaliação: características, dispositivos legais e resultados. **Revista Estudo em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 427-448, set./dez. 2010.

SILVA, Tereza Maria Trindade da. **Educação nacional: realidade brasileira e embates na década de 1910.** Disponível em: <<http://sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe7/pdf/01-%20ESTADO%20E%20POLITICAS%20EDUCACIONAIS%20NA%20HISTORIA%20DA%20EDUCACAO%20BRASILEIRA/EDUCACAO%20NACIONAL%20REALIDADE%20BRASILEIRA%20E%20EMBATES%20NA%20DECADA%20DE%201910.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2016.

\_\_\_\_\_. A nacionalização do debate sobre instrução pública: os congressos brasileiros de instrução primária e secundária na década de 1910. In: VI CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO, 2011, VITÓRIA. **Anais do VI Congresso Brasileiro de História da Educação.** Vitória: UFES, 2011. Disponível em: <[http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe6/anais\\_vi\\_cbhe/conteudo/file/555.pdf](http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe6/anais_vi_cbhe/conteudo/file/555.pdf)>. Acesso em: 5 out. 2016a.

SILVA, Walter Valdevino Oliveira. **Uma breve biografia de John Rawls.** Disponível em: <<https://grupoeticaejustica.wordpress.com/textos/uma-breve-biografia-de-john-rawls/>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

SOARES, Manoel de Jesus A. As Escolas de Aprendizizes Artífices e suas fontes inspiradoras. **Fórum Educacional...**, Rio de Janeiro, 5(4): 69-77, out./dez., 1981.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Imprensa no Brasil**. 4. ed., Rio de Janeiro: Editora Mauad, p. 261, 1999.

SOUZA, Donaldo Bello de., DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Planos de educação no Brasil: projeções do sistema nacional de educação e suas variantes subnacionais. **Revista Educação Online**, n. 15, p. 174-194, jan./abr. 2014.

SOUZA, Donaldo Bello de., MENEZES, Janaína Specht da Silva. Acompanhamento e Avaliação dos/nos Planos Estaduais de Educação 2001-2010. **Revista Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 2, p. 313-334, abr./jun. 2016.

STANFORD UNIVERSITY. **Joshua Cohen**. Disponível em: <<https://politicalscience.stanford.edu/people/joshua-cohen>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SZWAKO, José. Participar vale a pena, mas...: a democracia participativa brasileira vista pelas lentes da utopia. In: SOUTO, Anna L.; PAZ, Rosangela (Org.) **Novas Lentes sobre a participação**: utopias, agendas e desafios. São Paulo, Instituto Pólis, 2012.

TÁCITO, Caio. O princípio de legalidade: ponto e contraponto. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 1-8, out./dez., 1996.

THERBORN, G. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 39-50, 1995.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Maria Helena Castro**. Disponível em: <<http://www.todospelaeducacao.org.br/reportagens-tpe/38215/maria-helena-guimaraes-e-a-nova-secretaria-executiva-do-mec/>>. Acesso em: 6 ago. 2017.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **O Fórum Nacional de defesa da Escola Pública – FNDEP**. Disponível em <<http://penta.ufrgs.br/edu/dee/forumnac.htm>>. Acesso em: 1 jul. 2016.

VALENTE, I. ROMANO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? **Revista Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set., 2002.

VALENÇA, Cristina de Almeida. Reformadores da Instrução Pública Sergipana (1910-1913). **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 29, p. 95-118, mar., 2008.

VEIGA, Cynthia Greive. A escola e a República: o estadual e o nacional nas políticas educacionais. **Revista brasileira história & educação**, Campinas-SP, v. 11, n. 1(25), p. 143-178, jan./abr., 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago., 2007.

VILANI, Cristina. Democracia antiga e democracia moderna. **Cadernos de História**, Belo Horizonte, v. 4, n. 5, p. 37-41, dez., 1999.

VILLAUME, Poul. Poul Schlüter um Grande dinamarquês. **Gyldendal**. Hentet, 20 de junho de 2017. Disponível em: <<http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=156344>>. Acesso em: 2017.

VIOMUNDO. **Entidades denunciam desmonte do Fórum Nacional de Educação e renunciam; “reação legítima”, diz Fátima Bezerra**. Por Fátima Bezerra, 07 de junho de 2017. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/denuncias/entidades-denunciam-desmonte-do-forum-nacional-de-educacao-e-renunciam-reacao-legitima-diz-fatima-bezerra.html>>. Acesso em: 11 jun. 2017.

XAVIER, Libânia Nacif. **Para além do campo educacional**: um estudo sobre o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: 1932. Bragança Paulista: EdUSF, 2002.

\_\_\_\_\_. Oscilações do público e do privado na educação brasileira. **Revista Brasileira de História da Educação**, Campinas-SP, v. 5, n. 1, p. 233-252, 2003.

\_\_\_\_\_. **Para além do campo educacional**: um estudo sobre o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: 1932. Bragança Paulista: EdUSF, 2002 *apud* SAVIANI, Dermeval. A escola pública brasileira no longo século XX (1890-2001). **III Congresso Brasileiro de História da Educação. Sessão de Comunicação Coordenada**: “O século XX brasileiro: da universalização das primeiras letras ao Plano Nacional de Educação (1890-2001)”. Curitiba, 7-10 nov., 2004.

## APÊNDICES

### Apêndice A: Roteiros das Entrevistas



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGEDU  
EDUCAÇÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O FÓRUM NACIONAL  
DE EDUCAÇÃO**

**PROFA. DRA. JANAINA SPECHT DA SILVA MENEZES  
ANDRE JORGE MARCELINO DA COSTA MARINHO**

**Assunto:** analisar o processo de institucionalização do Fórum Nacional de Educação, no contexto da implantação do SNE e do PNE. Este projeto de pesquisa está vinculado ao PPGEDU/Unirio.

Nº da observação: 01/2017

Local: a entrevista realizou-se por via telefônica.

Dia: 28/06 e 05/07/2017.

Hora (Duração total): 1h 10min 17seg

Áudio 1: 23min 41seg

Áudio 2: 16min 02seg

Áudio 3: 6min 03seg

Áudio 4: 24min 31seg

Apresentação do(a) entrevistado(a): trajetória pessoal e profissional.

01. Iniciaremos nossa conversa sobre as origens da ideia sobre o FNE. Você poderia falar um pouco sobre como surgiu essa ideia.

02. Qual a necessidade de uma nova instância associada ao SNE no atual contexto educacional brasileiro?
03. A Lei nº 10.172/2001 (PNE) propunha a criação de uma coordenação em âmbito nacional com a finalidade de acompanhar o PNE. O FNE tem alguma relação com essa proposta ou está vinculada a outra tradição?
04. Por que o FNE assumiu uma estrutura de composição combinada entre movimentos sociais e o governo? E como é que o governo, principalmente o MEC, compreendia a proposição do Fórum, a partir da presença dessas diversas entidades? muitas delas com trajetórias diferentes no campo educacional, atuando nesse mesmo espaço nacional (FNE)?
05. Como se processa relação entre o FNE X Conae e FNE X PNE?
06. É possível definir que a Portaria 1.407/2010 e a Lei 13.005/2014 são os marcos normativos para a institucionalização dos Fóruns Permanentes de Educação? Essas medidas foram suficientes ou é preciso novas normatizações? Seria possível afirmar que a institucionalidade do FNE assegura, por exemplo, o seu dimensionamento como órgão de estado? É possível, a partir desses dois marcos normativos, afirmar que a institucionalização do fórum já está assegurada?
07. Como você avalia o funcionamento do FNE vinculado ao MEC? Existe alguma avaliação do FNE a respeito dessa questão? A falta de dotação orçamentária própria pode provocar insuficiência na atuação do FNE?
08. No momento em que a sociedade civil assume a coordenação do FNE, isso implicaria dizer que o MEC se desresponsabilizaria de suas funções?
09. Há manifestações do coordenador nacional do FNE em relação à falta de estrutura para o funcionamento dessa instância. Qual a sua avaliação sobre essas posições? Você acompanha essas críticas dele, nesse ponto?
10. Recentemente, o MEC publicou o Decreto revogatório de 26 de abril de 2017, que revogou o Decreto de 9 de maio de 2016 e publicou, no dia 27 de abril, a Portaria 577/2017. Frente a tais medidas o Coordenador e 21 entidades membros do FNE, anunciaram a saída do FNE e a construção da Conape (Conferência Nacional Popular) e do FNEP (Fórum Nacional de Educação Popular). Como que você avalia essa movimentação e o impacto dessas publicações para o funcionamento da Conae e do FNE e seus desdobramentos com essas ações?
11. As duas primeiras Conferências nacionais de educação estabeleceram como tema:
- O tema central da CONAE 2010 – “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”

- O tema central da CONAE 2014: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”

Para 2018, está previsto, a realização da III Conae, que tinha com o tema: “*A Consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Plano Nacional de Educação (PNE): monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito a educação de qualidade social, pública, gratuita e laica*”. Os temas citados parecem indicar uma relação de continuidade entre as mesmas. Por que esses temas ganharam centralidade nas discussões da Conae? Considerando ainda, esse quadro incerto, frente a III Conae.

11. A Lei nº 10.172/2001 (PNE) propunha a criação de uma coordenação em âmbito nacional com a finalidade de acompanhar o PNE. O FNE tem alguma relação com essa proposta ou está vinculada a outra tradição?

12. Por que a Comissão Organizadora da Conae foi o embrião do FNE? O que motivou essa decisão? Há época da publicação da Portaria 1.407/2010, o Andes compunha inicialmente a comissão organizadora da Conae. O que explica essa ausência e depois do Sinasefe?

13. Você apresentou que Lei do Sistema já deveria ter sido aprovada e regulamentada. O que retardou esse processo?

14. Como é que governo Dilma e o governo Temer, se colocam ou se colocaram à frente ao Plano Nacional Educação, do Fórum e da Conae?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGEDU**  
**EDUCAÇÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O FÓRUM NACIONAL**  
**DE EDUCAÇÃO**

**PROFA. DRA. JANAINA SPECHT DA SILVA MENEZES**  
**ANDRE JORGE MARCELINO DA COSTA MARINHO**

**Assunto:** analisar o processo de institucionalização do Fórum Nacional de Educação, no contexto da implantação do SNE e do PNE. Este projeto de pesquisa está vinculado ao PPGEduc/Unirio.

Nº da observação: 02/2017

Local: Hotel Nacional – Brasília – DF.

Dia: 28/03/2017.

Hora (Duração): 1h 32min 51seg

01. Apresentação do(a) entrevistado(a): trajetória pessoal e profissional.
02. Você pode falar um pouco como surge à ideia do Fórum Nacional de Educação?
03. Porque o fórum assumiu essa estrutura de composição combinada entre movimentos sociais e governo? Seria possível apresentar como o MEC (o governo), compreendia a preposição do Fórum, a partir da presença de diversas entidades – muitas delas com trajetórias diferentes de representação – de empresários, trabalhadores, estudantes e que estão no mesmo espaço? Poderia falar um pouco sobre isso?
04. O Fórum reivindica alguma tradição de organização?
05. Por que a Comissão Organizadora da Conae foi o embrião do FNE? O que motivou essa decisão? Há época da publicação da Portaria 1.407/2010, o Andes compunha inicialmente a comissão organizadora da Conae. O que explica essa ausência e depois do Sinasefe? Era uma questão de perspectiva, consideravam o Fórum chapa branca...
06. Você apresentou o FNDEP como uma das tradições poderia falar um pouquinho mais sobre o FNDEP? O que levou a não manter o FNDEP e criar o Fórum Nacional de Educação?

07. Por que a terminologia “Fórum” e não “Conselho”?
08. Como se processa relação entre o FNE X Conae e FNE X PNE?
09. Como o PNE traduziu o debate da Conae?
10. A Lei 13.005, apresenta umas competências e finalidade para o fórum, inclusive, no monitoramento do PNE. Como o FNE realiza essa função de monitoramento do PNE?
11. A lei do PNE apresenta, para além do Fórum Nacional de Educação, a competência tanto do Conselho Nacional de Educação, como da Comissão de Educação da Câmara e do Senado, para fazer também esse trabalho de avaliação e monitoramento. Vocês estão com um espaço integrado de diálogo para poder discutir ou cada um faz o seu processo de monitoramento e avaliação?
12. Como você avalia o funcionamento do Fórum vinculado ao Ministério da Educação? Existe alguma avaliação do Fórum a respeito dessa questão? E a falta de dotação orçamentária própria pode provocar insuficiência na atuação do Fórum?
13. Tenho acompanhado as suas manifestações a respeito da falta de estrutura de funcionamento para o Fórum. Você avalia que esse período de negociação com o atual governo está sendo acompanhado por uma elevação no tom de negociação por parte do Fórum e do próprio Governo Federal? Tem alguma perspectiva do Fórum nesse sentido ou não?
14. Como é que você compreende o processo de institucionalização do Fórum Nacional e dos Fóruns Educacionais de todo o país? Pra você, o processo está concluso ou não? Seria possível afirmar que a institucionalidade do Fórum Nacional assegura, por exemplo, o seu dimensionamento como órgão de estado, tendo em vista a tradução das finalidades e das competências atribuídas na Lei nº 13.005/2014?
15. Você considera o fórum um órgão de estado?
16. Você apresentou a institucionalização do Fórum, a partir da Lei do PNE e a relação entre Fórum, Sistema e PNE. Como o PNE atua nesta ligação e como isso se estabelece?
17. As duas primeiras Conferências nacionais de educação estabeleceram como tema:
- O tema central da CONAE 2010 – “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”
  - O tema central da CONAE 2014: “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação. Participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”

Para 2018, está previsto, a realização da III Conae, que tinha com o tema: “*A Consolidação do Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Plano Nacional de Educação (PNE): monitoramento, avaliação e proposição de políticas para a garantia do direito a educação de qualidade social, pública, gratuita e laica*”. Os temas citados parecem indicar uma relação de continuidade entre

as mesmas. Por que esses temas ganharam centralidade nas discussões da Conae? Considerando ainda, esse quadro incerto, frente a III Conae.

18. Como você estabeleceria a necessidade de uma nova instância associada a um sistema no contexto nacional brasileiro, ou seja, porque tem que ter o Fórum nessa relação com o sistema no contexto nacional educacional brasileiro?

19. Como é que o Fórum pode contribuir como estabelecido pelas secretarias públicas e educacionais? É possível isso pela via do Fórum?

20. O problema da descontinuidade das políticas educacionais no Brasil (você já abordou em outro momento da sua fala). Gostaria de apresentar alguns exemplos: em 1996 quando, a LDB foi criada, se falava sobre a universalização da alfabetização – erradicar o analfabetismo – depois veio o PNE de 2001 que também falava sobre erradicar o analfabetismo pelos próximos dez anos, em seguida, o PDE de 2007 que defendia erradicar o analfabetismo nos próximos dez anos. O mais recente é o PNE de 2014. É possível partir de alguma estrutura como o FNE, tentar incidir sobre essa discussão para evitar ou reduzir a descontinuidade das políticas públicas educacionais?

21. Em que condições da democracia se efetivam dentro do Fórum Nacional de Educação?

22. Quando a Coordenação do FNE foi para a sociedade civil, implica dizer que o MEC se desresponsabiliza com o Fórum?

23. Como você avalia a relação do FNE com os governos Lula – apesar de não ter o Fórum nesse período ainda - Dilma e agora Temer? E como eles se colocam em frente ao Fórum?

24. Na mudança da coordenação, quando passou do Chagas para você, de acordo com as atas – tem uma de março de 2014 – apresentava novos critérios de participação no Fórum. Esse redimensionamento das entidades tem alguma relação com a mudança da coordenação ou tinha mesmo um caráter para dar funcionalidade para o Fórum?

25. A Lei nº 10.172/2001 (PNE) propunha a criação de uma coordenação em âmbito nacional com a finalidade de acompanhar o PNE. O FNE tem alguma relação com essa proposta ou está vinculada a outra tradição?

26. O quê que você espera para futuro do Fórum?

27. O Comitê Nacional em Defesa da Escola Pública é uma releitura do FNDEP?

28. O Comitê está organizando a Conape e o FNE a Conae de 2018. Qual a sua expectativa para a Conae de 2018 e como que você vê, um pouco, essa ideia de duas possibilidades de conferências nesse período?

29. Então a CONAPE é um reforço importante para realização da CONAE?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - PPGEDU**  
**EDUCAÇÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O FÓRUM NACIONAL**  
**DE EDUCAÇÃO**

**PROFA. DRA. JANAINA SPECHT DA SILVA MENEZES**  
**ANDRE JORGE MARCELINO DA COSTA MARINHO**

**Assunto:** analisar o processo de institucionalização do Fórum Nacional de Educação, no contexto da implantação do SNE e do PNE. Este projeto de pesquisa está vinculado ao PPGEDu/Unirio.

Nº da observação: 03/2017

Local: Centro Cultural Banco do Brasil – Rio de Janeiro – Centro.

Dia: 25/03/2017.

Hora (Duração total): 1h 25min 29seg

Apresentação do(a) entrevistado(a): trajetória pessoal e profissional.

01. Você poderia iniciar falando um pouco como surgiu a ideia do Fórum Nacional de Educação.
02. Você apresentou que no período da gestão do Ministro da Educação, Cristóvão Buarque, ele tinha uma certa resistência sobre o caráter da proposta das conferências. Já existia uma ideia de construção de Fórum naquele momento?
03. Por que o Fórum assumiu uma estrutura de composição combinada com movimentos sociais e governo? E essa sua percepção em relação ao Ministro Cristóvão Buarque é possível que tenha retardado a construção do Fórum?
04. O Fórum tem (ruído) feito alguma tradição de organização?
05. Você apresentou traços com o FNDEP. A construção do FNE tem alguma relação com o processo de rompimento do FNDEP? Poderíamos associar a percepção do Fórum como espaço institucional para a elaboração de políticas públicas educacionais e o FNDEP como outro espaço de pressão?

06. A Lei nº 13.005/2014 instituiu o Plano Nacional de Educação e apresentou algumas competências e atribuições a um conjunto de instâncias. Seria possível afirmar que a institucionalidade do Fórum Nacional de Educação assegura, por exemplo, o seu dimensionamento como órgão de estado, tendo em vista a tradução das finalidades e competências atribuídas pelo MEC, a partir dessa lei? O Fórum é um órgão de estado, ou não é um órgão de estado?
07. Você apresenta que: “para ele cumprir as suas atribuições depende da disposição e disponibilidade do governo em permitir com que isso aconteça”. Você está se referindo ao governo Dilma ou governo Lula ou ao dois?
08. A falta de uma dotação orçamentária própria e a vinculação junto ao MEC pode provocar a insuficiência do Fórum Nacional de Educação, ou esse é mais um, dentre esses outros pontos que você apresentou das limitações, como por exemplo, a capacidade do Fórum de convocar um secretário do Ministério de Educação, ou da Fazenda pra discutir determinados temas?
09. Então, faltaria uma legislação que pudesse institucionalizar o Fórum?
10. Como é que se processa a relação entre Fórum e CONAE?
11. É impossível não retomar essa questão, até porque isso destoa, principalmente do que tanto o governo falou, quanto como o Fórum Nacional em relação ao Plano Nacional e das conferências. As posições do governo que foram derrotadas na CONAE, elas se tornaram objetos de Lobby junto ao congresso nacional e por parte do governo então, seria isso?
12. André: Então, uma dinâmica muito importante. Durante a CONAE de 2010, se apresentava a ideia de que o resultado da conferência iria desembocar no Plano Nacional de Educação. Então, esse PNE de 2014, surge a partir de mediações entre o que foi apresentado na Conferência Nacional de Educação e as propostas do Legislativo?
13. No campo educacional, tem uma discussão muito antiga acerca do sistema nacional de educação. Como é que o fórum percebe essa dinâmica do Sistema Nacional de Educação, inclusive, fazendo essa associação? O Fórum, o Sistema Nacional e Plano Nacional de Educação, como é que o Fórum percebe essa integração? Seria um SUS da educação
14. Qual a relação da Comissão Organizadora da Conae e o FNE?
15. Por que a Comissão Organizadora da Conae foi o embrião do FNE? O que motivou essa decisão? Há época da publicação da Portaria 1.407/2010, o Andes compunha inicialmente a comissão organizadora da Conae. O que explica essa ausência e depois do Sinasefe? Era uma questão de perspectiva, consideravam o Fórum chapa branca...
16. Qual a necessidade de uma nova instância associada ao Sistema Nacional de Educação...

17. No atual contexto educacional brasileiro o que muda, essencialmente, no planejamento educacional, com essa instância que se propõe democrática que é o Fórum Nacional de Educação?
18. Como estabelecer pela via do Fórum mecanismos de participação nas políticas públicas educacionais?
19. O Fórum ele tem uma dinâmica de organização, a partir do seu regimento interno, que diz muito sobre a atuação e funcionamento. Você pode explicar um pouco como que foi esse processo de organização desse regimento interno do Fórum?
20. Na mudança da coordenação, quando passou do Chagas para você, de acordo com as atas – tem uma de março de 2014 – apresentava novos critérios de participação no Fórum. Esse redimensionamento das entidades tem alguma relação com a mudança da coordenação ou tinha mesmo um caráter para dar funcionalidade para o Fórum?
21. É possível dizer que no momento em que a sociedade civil, assume a coordenação do Fórum, isso implicaria em dizer que o MEC se desresponsabilizou das suas funções?
22. Há manifestações do coordenador nacional do Fórum, em relação à falta de estrutura para funcionamento dessa instância. Qual é a sua avaliação, sobre essas posições do coordenador?
23. Porque o Plano Nacional de Educação apresenta, a partir do seu corpo legislativo, a responsabilidade de algumas instâncias para avaliação e monitoramento do plano.
24. Como é que fica essa integração? Porque se todo “mundo” é responsável de fazer a avaliação e o monitoramento... e o Fórum, por exemplo, com todas as dificuldades que você já apresentou, para o seu funcionamento, inclusive pra fazer sua função de avaliação e monitoramento, como é que fica... existe algum nível de diálogo? O Fórum faz o papel a parte? Ele se apropria da produção desses espaços?
25. Por que Fórum e não Conselho?
26. Qual é a tua percepção de como que o governo Lula, o governo Dilma, e o atual governo Temer, compreendem o Plano Nacional de Educação.
27. Então o Plano Nacional de Educação, praticamente acabou?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGEDU**  
**EDUCAÇÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O FÓRUM NACIONAL**  
**DE EDUCAÇÃO**

**PROFA. DRA. JANAINA SPECHT DA SILVA MENEZES**  
**ANDRE JORGE MARCELINO DA COSTA MARINHO**

**Assunto:** analisar o processo de institucionalização do Fórum Nacional de Educação, no contexto da implantação do SNE e do PNE. Este projeto de pesquisa está vinculado ao PPGEduc/Unirio.

Nº da observação: 04/2017

Local: Skype.

Dia: 04/07/2017.

Hora (Duração total): 1h 45min 04seg

Apresentação do(a) entrevistado(a): trajetória pessoal e profissional.

01. Iniciaremos nossa conversa sobre as origens da ideia sobre o FNE. Você poderia falar um pouco sobre como surgiu essa ideia. O FNE reivindica alguma tradição de organização?
02. Eu queria entender como é que o professor Demerval Saviani apresentou essa proposta na reunião do Cedes. Foi resultado das CBE?
03. A professora apresenta que o Demerval estabeleceu na proposta de LDBEN criada por ele que a ideia de Fórum já existia? É isso?
04. Professora, como você avalia uma nova instância alinhada ao Sistema Nacional, ao contexto social brasileiro como o Fórum?
05. A ideia primeira do Fórum pode ser atribuída da junção entre a proposta do Professor Demerval e as suas que tiveram como referência as contribuições da saúde?

06. O funcionamento do FNE previsto no art. 25 do PL nº 1.258/1988, estabelecia:

Art. 25. O Fórum Nacional de Educação, previsto no parágrafo único do art. 10, será realizado quinquenalmente, precedendo a elaboração dos Planos Nacionais de Educação, de modo a manifestar-se a respeito das suas diretrizes e prioridades.

§1º. Extraordinariamente, o Fórum reunir-se-á sempre que motivo relevante ligado à Educação Nacional o justifique, especialmente quando necessária a revisão da legislação básica da Educação.

§ 2º. O Fórum Nacional será sempre que possível precedido de Fóruns Estaduais, Regionais e Municipais, com finalidade e organização equivalentes, em suas respectivas jurisdições. (BRASIL, 2016d, p. 327).

As reuniões quinquenais previstas no PL 1.258/1988 seriam uma espécie de conferência (similar ao que temos nas Conaes, a partir de 2010); ou se sua atuação estaria articulada à estrutura de conselho/entidade?

06. O Fórum, instituído a partir de 2010, pelo... pela portaria 1407, ele tinha uma combin... uma composição combinada entre movimentos sociais e governo. A proposta quando foi apresentada na tramitação da LDB também tinha esse componente. Onde estaria localizado na estrutura de órgão de estado?

07. A professora apresentou algumas reinterpretações acerca do papel do FNE durante o governo Lula. O Demerval Saviani não foi consultado? É isso? Por que você acha que isso ocorreu?

08. É possível definir que a portaria 1407, que criou o Fórum Nacional de Educação em 2010, e a Lei 13005 de 2014 são marcos normativos suficiente para determinar institucionalização e implementação do Fórum, ou é necessário outras normatizações?

09. Atualmente, com essas mudanças em curso no Fórum Nacional de Educação é preciso retomar alguns pontos. 6. Como você avalia o funcionamento do FNE vinculado ao MEC? Existe alguma avaliação do FNE a respeito dessa questão? A falta de dotação orçamentária própria pode provocar insuficiência na atuação do FNE?

10. A partir da publicação do MEC, tanto do Decreto regulatório de 26 de abril e da Portaria 577 algumas entidades anunciaram a saída do Fórum. Como que a senhora observa... como a professora observa a construção da conferência nacional popular e do Fórum Nacional Popular de educação.

11. Na avaliação do FNE, como os governos Dilma (2010-2014 e 2014-2016) e Temer (2016-?) se colocam/colocaram frente ao PNE?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGEDU**  
**EDUCAÇÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL: O FÓRUM NACIONAL**  
**DE EDUCAÇÃO**

**PROFA. DRA. JANAINA SPECHT DA SILVA MENEZES**  
**ANDRE JORGE MARCELINO DA COSTA MARINHO**

**Assunto:** analisar o processo de institucionalização do Fórum Nacional de Educação, no contexto da implantação do SNE e do PNE. Este projeto de pesquisa está vinculado ao PPGEDu/Unirio.

Nº da observação: 04/2017

Local: Skype.

Dia: 31/05/2017.

Hora (Duração total): 1h 17min 12seg

Apresentação do(a) entrevistado(a): trajetória pessoal e profissional.

01. A primeira pergunta, eu gostaria que você pudesse iniciar a nossa conversa, falando um pouco, como é que surgiu a ideia do Fórum Nacional de Educação.
02. André: Por que se optou pela nomenclatura Fórum e não por Conselho? Tem algum motivo para tal?
03. A Portaria colocou o fórum funcionando vinculado ao Ministério da Educação. Como é que você avalia essa vinculação. Do Fórum com o Ministério de Educação.
04. Você avalia que a falta de dotação orçamentária própria para o fórum pode ser um motivo um que possa impedir o funcionamento do fórum nacional de educação? Tendo em vista que seu orçamento é vinculado ao MEC?
05. Como você avalia a questão da institucionalidade do Fórum? Essas normativas são suficientes? É preciso outra? Como é que você compreende isso?

06. Você falou um pouco do papel do Fórum junto a Conferência Nacional de Educação e você coordenou a confecção dos documentos tanto da CONEB, quanto da CONAE de 2010, 2014 e quiçá 2018 com todas as suas nuances. Como é que se dá essa relação Fórum e CONAE?

07. A CONAE de 2010 trouxe como tema: “construindo um sistema nacional articulado com educação, plano nacional de educação, diretrizes e estratégias de ação”. O tema da CONAE de 2014 propunha que o PNE na articulação do sistema nacional de educação, participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração. E 2018 – com todas essas incógnitas em si – Apresenta como tema: a consolidação do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação, monitoramento, avaliação, e proposição de políticas para a garantia do direito a educação de qualidade social, pública, gratuita, laica e de qualidade. Os temas citados parecem indicar uma relação de continuidade entre as mesmas. Por que esses temas ganharam centralidade na discussão da CONAE?

08. O PNE apresenta algumas instâncias responsáveis pelo monitoramento e avaliação do plano nacional de educação: Ministério da Educação, comissão de educação da câmara, comissão de educação, cultura e esporte do senado, conselho nacional de educação e fórum nacional de educação. Existe algum espaço de interação entre essas instâncias pra um diálogo comum, de avaliação? Tendo em vista que os teóricos do campo apresentam que ainda não temos um sistema nacional de educação instituído por lei.

09. O Fórum Nacional foi instituído no final do governo Lula, em dezembro e praticamente ele vai se organizar em torno do mandato da presidenta Dilma. Você pode apresentar, como que o governo Dilma de 2010 a 2014 e depois de 2014 a 2016 e o governo Temer, atualmente, se colocam, ou se coloram frente ao Fórum Nacional de Educação?

10. Estivemos juntos em Brasília durante o lançamento do Decreto de convocação da Conae, no dia 09 de maio. Recentemente, o atual governo, revogou o decreto do dia 09 de maio, e estabeleceu outro no dia 26 de abril de 2017 e também institui uma nova portaria modificando a composição do Fórum Nacional de Educação. Você pode falar um pouco qual é a sua percepção sobre essas modificações?

11. Você acredita que o Ministério da Educação, a partir desse decreto, ele possa tentar organizar sua própria CONAE e tentar montar seu próprio Fórum Nacional de Educação, descaracterizando o atual?

12. O plano nacional de educação traduziu o que foi debatido na Conferência Nacional de Educação?

13. O atual governo tem produzido um conjunto de posições, principalmente em relação ao ensino médio, e uma perspectiva para a educação superior que difere bastante com o que o

plano nacional de educação apresenta. Você acredita que o plano nacional de educação, pelas medidas tomadas pelo atual governo, possa estar em risco? Ele perde sua capacidade de ser um epicentro das políticas educacionais, a partir dessa nova agenda governamental?

14. Algumas entidades não se colocaram para a discussão do plano nacional de educação de 2014. Durante a conferência de 2010, o Andes saiu da composição inicial do Fórum Nacional de Educação. Gostaria de entender um pouco o que motivou a saída do Andes nesse movimento, que participou da CONEB, porém pra Conferência Nacional de Educação de 2010, ele se afastou, inclusive com o não posicionamento frente ao próprio Plano Nacional de Educação.

15. O Plano aprovado em 2001 que vigorou até 2010... ele apresenta a criação de uma coordenação em âmbito nacional com finalidade de acompanhar o referido plano nacional de educação. Apresentava também um Plano Nacional de Avaliação. A partir de 2003 há uma mudança no ministério da educação e entra um novo governo que constrói as comissões organizadoras das conferências. É possível fazer uma leitura entre a comissão organizadora das conferências que também iriam debater o Plano Nacional de Educação, o sistema nacional de avaliação e está coordenação em âmbito nacional, como algo em conjunto? Ou são elementos opostos

16. O PDE criado, ele é um contraponto ao PNE de 2001? Ou uma alternativa, por exemplo?

17. Após a aprovação na Lei de Diretrizes e Base da educação nacional, houve uma movimentação por parte da sociedade civil, muito protagonizada pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, para a construção de um e surgiu esse outro plano por parte do governo federal a época. Você pode falar um pouco desse processo e como a partir dos embates, percepções, frustrações das entidades do campo – como você apontou –, não vão disputar essa agenda do Plano Nacional de Educação? Teria sido o veto financeiro um limitador ou recebeu outra motivação?

18. Quando o Fórum Nacional de Educação, ainda no governo Dilma, o Francisco da Chagas era o coordenador do Fórum Nacional de Educação e depois tem a mudança pra sociedade civil, isso implicou numa desresponsabilização do MEC com o Fórum Nacional de Educação?

19. Dentro da ideia de Sistema Nacional de Educação, como você analisa essa nova instância associada ao contexto nacional brasileiro que é o Fórum Nacional de Educação.

20. Como estabelecer pela via do fórum mecanismos de participação social nas políticas públicas educacionais?

21. Tem algumas manifestações, principalmente, por parte do Fórum Nacional de Educação, na sua última reunião, no dia 17 de maio, em Belo Horizonte, e outras já que ocorreram, que

apresentam a possibilidade, caso o Ministério da Educação desconstitua o Fórum e a Conferência de suas funções, sobre a realização da Conferência Nacional Popular de Educação. Como você enxerga isso? Seria um mecanismo viável, abandona-se a CONAE, participa-se da CONAE, o que você avalia disso?

22. Você falou do Comitê Nacional em Defesa da Escola Pública, você pode falar um pouco disso? Como foi essa proposição?



**COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA – CEP-UNIRIO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**Título: Fórum Nacional de Educação: Processos (Des)Instituintes.**

**OBJETIVO DO ESTUDO:** O objetivo deste projeto é analisar o processo constitutivo e constituinte do Fórum Nacional de Educação (FNE), no contexto educacional brasileiro. A partir dessa perspectiva, para desvelar os processos (des)instituintes do Fórum, compõem-se os objetivos específicos: (a) análise do percurso histórico que resultou na criação do FNE; (b) análise do ordenamento normativo relacionado à criação e instituição do FNE; (c) análise dos limites e potencialidades referentes as atribuições e composição do FNE; (d) análise do contexto do FNE, em sua interface com o SNE e PNE, a partir do federalismo brasileiro pós 1988; (e) análise do ato discricionário do FNE como órgão de Estado.

**ALTERNATIVA PARA PARTICIPAÇÃO NO ESTUDO:** Você tem o direito de não participar deste estudo. Estamos coletando informações para o projeto de mestrado cujo tema é o: **Fórum Nacional de Educação: Processos (Des)Instituintes**. Se você não quiser participar do estudo, isto não irá interferir na sua vida profissional/estudantil.

**PROCEDIMENTO DO ESTUDO:** Se você decidir integrar este estudo, você participará de uma entrevista em grupo e/ou de uma entrevista individual que durará aproximadamente 1 hora, bem como utilizaremos seu trabalho final como parte do objeto de pesquisa.

**GRAVAÇÃO EM ÁUDIO:** Todas as entrevistas serão gravadas em áudio. As fitas serão ouvidas por mim e por uma entrevistadora experiente e serão marcadas com um número de identificação durante a gravação e seu nome não será utilizado. O documento que contém a informação sobre a correspondência entre números e nomes permanecerá trancado em um arquivo. As fitas serão utilizadas somente para coleta de dados. Se você não quiser ser gravado em áudio, você não poderá participar deste estudo.

**RISCOS:** Você pode achar que determinadas perguntas incomodam a você, porque as informações que coletamos são sobre suas experiências pessoais. Assim você pode escolher não responder quaisquer perguntas que o façam sentir-se incomodado.

**BENEFÍCIOS:** Sua entrevista ajudará a construir pistas que permitam compreender o processo de criação e institucionalização do FNE e suas inferências no campo das políticas públicas, mas não será, necessariamente, para seu benefício direto. Entretanto, fazendo parte deste estudo você fornecerá mais informações sobre o lugar e relevância desses escritos para própria instituição em questão.

**CONFIDENCIALIDADE:** Como foi dito acima, seu nome não aparecerá nas fitas de áudio, bem como em nenhum formulário a ser preenchido por nós. Nenhuma publicação partindo destas entrevistas revelará os nomes de quaisquer participantes da pesquisa. Sem seu consentimento escrito, os pesquisadores não divulgarão nenhum dado de pesquisa no qual você seja identificado.

**DÚVIDAS E RECLAMAÇÕES:** Esta pesquisa está sendo realizada no Curso de Mestrado em Educação. Possui vínculo com a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO através do Programa Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGEDU sendo o aluno Andre Jorge Marcelino da Costa Marinho o pesquisadora principal, sob a orientação da Profª Dra. Janaina Specht da Silva Menezes. Os investigadores estão disponíveis para responder a qualquer dúvida que você tenha. Caso seja necessário, contacte a referida professora no telefone (21) 998241200, ou o Comitê de Ética em Pesquisa, CEP-UNIRIO no telefone (21) 2542-7796 ou e-mail cep.unirio09@gmail. Você terá uma via deste consentimento para guardar com você. Você fornecerá nome, endereço e telefone de contato apenas para que a equipe do estudo possa lhe contactar em caso de necessidade.

Eu concordo em participar deste estudo.

Nome: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Telefone de contato: \_\_\_\_\_

Assinatura (Pesquisador): \_\_\_\_\_

Nome: Andre Jorge Marcelino da Costa Marinho

Data: \_\_\_\_\_