



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS DE ENSINO:  
as conferências nacionais de educação como espaço  
público de participação social.**



Helder Nogueira Andrade  
(Autor)

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS DE ENSINO:  
as conferências nacionais de educação como espaço  
público de participação social.**



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**

Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o  
Desenvolvimento do Estado do Ceará

Fortaleza

2014

Copyright © 2014 by INESP

Coordenação Editorial  
**José Ilário Gonçalves Marques**

Diagramação e Capa  
**Mario Giffoni**

Revisão  
**Lúcia Jacó Rocha**

Coordenação de impressão  
**Ernandes do Carmo**

Impressão e Acabamento  
**INESP**

Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento

---

A553g Andrade, Helder Nogueira  
Gestão democrática dos sistemas de ensino: as  
conferências nacionais de educação como espaço  
público de participação social / Helder Nogueira  
Andrade. – Fortaleza: Inesp, 2014.  
126p.

ISBN: 978-85-7973-038-2

1. Educação, Brasil. I. Ceará, Assembleia  
Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o  
desenvolvimento do Estado. II Título

---

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro,  
desde que citados autores e fontes.

### **Inesp**

Av. Desembargador Moreira, 2807 – Ed. Senador César  
Cals, 1º andar – Dionísio Torres  
CEP 60170-900 – Fortaleza - CE - Brasil  
Tel: (85)3277.3701 – Fax (85)3277.3707  
al.ce.gov.br/inesp  
inesp@al.ce.gov.br

"Não há educação fora das sociedades humanas e não há homens no vazio".

Paulo Freire.



## **DEDICATÓRIA**

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





## AGRADECIMENTOS

**E**ste livro foi resultado de dois caminhos de pesquisa e estudos realizados entre os anos de 2011 e 2012. O primeiro caminho é acadêmico, através das discussões e pesquisas realizadas no âmbito da Universidade Estadual do Ceará - UECE no curso de Especialização em Gestão Escolar. O segundo caminho é fruto da militância política, debates e pesquisas realizadas nas atividades do Coletivo Pela Educação - CPE, movimento dos trabalhadores e trabalhadoras em educação organizados na Central Única dos Trabalhadores - CUT-CE e no Sindicato Apeoc.

Durante o desenvolvimento dos debates, trabalho de pesquisa e elaboração do texto, contamos com a colaboração e incentivos de muitas pessoas, razão pela qual externamos nosso especial agradecimento.

À coordenadora do Curso de Especialização em Gestão Escolar da UECE, professora Dra. Silvina Pimentel Silva, por seu apoio institucional ao desenvolvimento da pesquisa.

Aos Professores Ítalo Hide Freire Guerreiro e Anízio Santos de Melo, por suas relevantes contribuições no amadurecimento intelectual e na articulação de uma prática intensa de militância política definida pelas lutas e projetos no âmbito do direito à educação, cujas discussões enriquecedoras no Sindicato dos Servidores Públicos lotados nas Secretarias de Educação e de Cultura do Estado do Ceará, a Apeoc, e no Coletivo pela Educação contribuíram, sobremaneira, para a realização deste trabalho.

A direção do Sindicato Apeoc, por compreender a relevância da contínua qualificação do movimento sindical para aprofundar a formação política da classe trabalhadora.

Ao Instituto de Estudos e Pesquisas para o Desenvolvimento do Estado do Ceará - Inesp na figura do seu presidente José Ilário Gonçalves Marques, pelo apoio na realização da presente obra.

Agradeço, imensamente, a todos que contribuíram para o êxito deste projeto.



## APRESENTAÇÃO

**G**estão Democrática dos Sistemas de Educação, da autoria do professor Helder Nogueira Andrade, traz para todos nós e, em particular, aos que integram o magistério, um diagnóstico de sua caminhada na luta por uma educação de qualidade para todos. Essa luta teve início com sua participação no movimento sindical da educação, representado no Ceará pelo sindicato Apeoc, e, anteriormente, nas Conferências de Educação, em nível nacional, estadual e municipal, a partir de 2010.

A obra, em referência, toma como marco central apresentar a importância dos movimentos de classe, na busca de construir espaços públicos, por meio de mobilizações organizações e da participação social.

Para o professor Helder, a organização dos sistemas de ensino, previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - Lei 9394/96, a realização das Conferências Nacionais de Educação, oportunidade em que são cobradas a elaboração e execução do Plano Nacional de Educação que se constituem em significativos avanços na política educacional do país.

Reconhecendo a importância de que se reveste o trabalho do autor Helder Nogueira torna-se prazeroso para a presidência do Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará - Inesp atender a solicitação do Sindicato Apeoc, levando ao conhecimento do público e, em particular da classe do Magistério, a obra: Gestão Democrática dos Sistemas de Ensino: as conferências nacionais de educação como espaço público de participação social.

**José Ilário Gonçalves Marques**  
Presidente do Instituto



## PREFÁCIO

**G**estão Democrática dos Sistemas de Ensino: as conferências nacionais de educação como espaço público de participação social, de autoria de Helder Nogueira Andrade, é dedicada a explorar um tema complexo, espinhoso e extremamente atual, a recente experiência da democracia nacional no âmbito do princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional. É um tema que não se conhece por meio de fórmulas simplificadoras, que não se entende por meio de construções dicotômicas, tipo Estado - sociedade. Posicionar o tema em termos da oposição entre as instâncias estatais e os movimentos sociais implica em cair na armadilha analítica que se distancia do pensamento crítico e relacional.

Nós somos conhecedores de que a área educacional, como campo de estudo, assim como áreas afins das ciências humanas e sociais, trilharam, em grande medida, o caminho das interpretações dicotômicas nas últimas três décadas. Isso tem repercutido no alcance das interpretações e capacidade crítica dos estudos e propostas que deveriam contribuir para descortinar novas dimensões e problemas da realidade estudada.

O presente estudo proposto por Helder Nogueira Andrade é fruto do esforço analítico que sugere uma reflexão dialética da realidade, algo que aflora da sua militância política no movimento sindical e partidário, no campo da Central Única dos Trabalhadores e do Partido dos Trabalhadores, além da trajetória acadêmica em cursos de graduação e pós-graduação, como discente e docente, nos últimos quinze anos. Apresentado, aqui, na forma de livro percorre caminhos teóricos, metodológicos e procedimentais que buscam contribuir para o entendimento de questões centrais inerentes à concepção do princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional, a partir da experiência política das conferências nacionais de educação na construção de espaços públicos de participação social.

A preocupação ou inquietação do autor é, eminentemente política e, portanto, só encontra seus caminhos experienciais na política e por meio dela: o exercício da construção de espaços públicos democráticos por meio das articulações entre Estado e sociedade, entre participação, representação e deliberação, como expressão dialética da experiência política democrática nacional. Para tanto, não devem ser procuradas soluções mágicas, nem receituários iluminados por organizações que não têm compromissos genuínos com os problemas reais das populações.

A partir de seus estudos e amplo diálogo bibliográfico, Helder indica que a democratização da educação é caminho que precisa ser construído na própria experiência dos coletivos e indivíduos que compõem uma dada realidade social e política, um processo, essencialmente, pedagógico, cuja experiência aprendiz irá promover as condições para trilhar caminhos que promovam as transformações e conduzam à efetivação do direito à educação de qualidade, socialmente, referenciada.

O problema é que a transição para a democracia no país evidenciou importantes avanços formais nas conquistas sociais que visavam a garantir a socialização do Estado, da sociedade e da política, ou seja, avançar numa democracia de alta intensidade por meio de mecanismos sociais e institucionais da democracia participativa e deliberativa. Infelizmente, muitas conquistas da sociedade, inseridas na construção da nossa atual Constituição Federal de 1988, foram barradas pela hegemonia do projeto neoliberal desenvolvido no país nos anos 1990. A redução do investimento público em educação, a precarização do trabalho docente e a intensa privatização do ensino superior são exemplos de processos político-públicos que consolidaram mais de uma década de contenção dos anseios e lutas sociais que haviam avançado, de forma relativamente bem sucedida, na primeira década da nossa redemocratização.

Nesse sentido, o foco da análise do presente estudo volta-se para o processo de criação de arranjos políticos que privilegiam a participação social na construção de espaços públicos democráticos no âmbito da gestão democrática da educação nacional. As conferências nacionais de educação constituem uma experiência inovadora, portanto, em construção, com seus limites e possibilidades, para garantir avanços no processo de democratização da educação nacional que deve vislumbrar o horizonte da qualidade educacional numa dinâmica, socialmente, referenciada.

Dessa forma, são examinadas, no atual marco legal da educação nacional, as diretrizes e princípios que definem a engenharia institucional da gestão democrática dos sistemas de ensino no Brasil (capítulo I), levando em consideração que conceitos como o sistema nacional de educação, o Plano Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Educação devem ser, dialeticamente, articulados na totalidade que expressa a gestão democrática dos sistemas de ensino. Nesse momento, são objeto de estudo a Constituição Federal de 1988 no capítulo que versa sobre a educação nacional, entre os artigos 205 e 214; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9394/1996; e a concepção do Plano Nacional de Educação articulado ao processo político da Conferência Nacional de Educação.

A análise permite compreender como uma concepção de gestão democrática da educação nacional foi arquitetada à luz de uma experiência política, pautada pelo esforço de superação da hegemonia neoliberal por meio da afirmação de uma proposta de fortalecimento da participação social, com mobilização nacional e intervenção política no âmbito do processo conferencial.

Considere-se que tal processo é proposto de forma articulada em todo o território nacional, com conferências municipais e estaduais que possuem o que podemos definir como três eixos de democratização: primeiro a *mobilização social*, os segmentos que compõem a comunidade escolar:

famílias, estudantes, profissionais da educação e gestores, que são os delegados, por excelência, das conferências até o âmbito nacional; segundo a *ampliação da representatividade social* nas discussões decisivas da gestão da educação nacional, tais como a definição dos princípios e diretrizes do novo Plano Nacional de Educação; e, por fim, o terceiro que é o *poder de decisão da Conferência Nacional de Educação, por seu caráter normativo*, por meio das deliberações expressas nas plenárias, quando ocorre a construção de um documento final que deve nortear novas mobilizações e pautas para inserir a participação social na gestão do Estado em matéria educacional.

A construção do processo conferencial, com foco na definição de uma experiência política que constrói espaços públicos democráticos por meio das articulações entre a participação social, a representação política e a deliberação pública, permeia o segundo momento do presente trabalho (capítulo II). A perspectiva trabalhada é que a Conferência Nacional de Educação é proposta como um arranjo político que deve fundamentar uma concepção de gestão democrática da educação nacional com ampla participação social no planejamento, gestão e execução das políticas públicas, desde o âmbito nacional até o local, por meio da comunidade escolar nas escolas públicas do país.

A experiência, realmente, existente da Conferência Nacional de Educação, entre os anos de 2009 e 2010, foi analisada na perspectiva da sua capacidade política de ampliar o horizonte da gestão democrática da educação nacional (capítulo III). A participação social e a mobilização popular no país foram os eixos da discussão. Nesse momento, fica evidenciado que o processo conferencial adquire sentido na articulação necessária com as concepções de Plano Nacional de Educação e sistema nacional de educação, ambos foram verdadeiros “fios condutores” dos debates e intervenções políticas que permearam todo o processo conferencial e expressam seu sentido político de mobilização e participação social.



Estou seguro de que este livro oferece uma contribuição militante e acadêmica ricas para os estudos sobre a gestão democrática da educação nacional, assumindo a perspectiva da participação social no processo conferencial como núcleo da democratização, numa dinâmica pedagógica e política que deve permear as definições em curso do Plano Nacional de Educação e do sistema nacional de educação.

**Prof. Anízio Santos de Melo.**  
Presidente do Sindicato APEOC.



# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	21
1.1 Apresentação do problema .....	21
1.2 Orientações metodológicas .....	28
1.3 A estruturação do trabalho .....	31
2 ENGENHARIA INSTITUCIONAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS DE ENSINO NO BRASIL. ....	34
2.1 Gestão democrática da educação nacional na Constituição Federal. ....	34
2.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB: ges- tão democrática, participação e planejamento nacional da educação. ....	45
2.3 Plano Nacional de Educação: conferências nacionais de educa- ção e a gestão democrática da educação nacional. ....	53
3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS E FORTALECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NACIONAL. ....	67
3.1 Conferências Nacionais de Políticas Públicas: construção de es- paços públicos democráticos na articulação entre representação e participação. ....	67
3.2 As Conferências de Educação e o Fortalecimento da Gestão Democrática dos Sistemas de Ensino: a participação social como processo definidor da qualidade da educação. ....	74
4. O PROCESSO CONSTITUTIVO DA CONAE 2010: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, MOBILIZAÇÃO LOCAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL. ....	86
4.1 A Participação Social como Processo Constituinte da Conae 2010: a construção social das conferências de educação como forma democrática definidora dos espaços públicos. ....	87
4.2 Democratização da Gestão da Educação Nacional: a construção do sistema nacional e Plano Nacional de Educação no processo democrático-conferencial da Conae 2010. ....	96
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. ....	106
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	117
SOBRE O AUTOR: .....	121



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Apresentação do problema

O direito à educação de qualidade, socialmente, referenciada deve pautar as principais políticas públicas relacionadas à efetivação de tal direito no país. A garantia da qualidade educacional está, diretamente, relacionada a alguns pressupostos afirmados no cotidiano das relações inerentes à comunidade escolar. Tal comunidade deve ser uma unidade na diversidade de mediações públicas, efetivadas pelos diferentes sujeitos que a compõem e por políticas públicas que precisam funcionar como indutoras da qualidade educacional.

Quando se renuncia à concepção da educação do senso comum – que, em seus métodos de ensino, privilegia os “conteúdos” em detrimento dos sujeitos envolvidos – e se opta pela realização de uma educação democrática – que tem no ser humano histórico sua principal referência – certamente há que se adotar outros parâmetros metodológicos, que levem em conta a condição de sujeito tanto do educando quanto do educador. Da parte do educando, significa que sua educação só se dá se ele dela participa como detentor de vontade, como autor. Assim, não basta que ele aplique sua atividade no processo; é imprescindível que essa atividade seja orientada por sua vontade. (PARO, 2010, p. 29-30).

Para além do senso comum, a educação democrática exige a realização dos sujeitos em sua historicidade, os mesmos estabelecem múltiplas relações com o mundo, com os outros e consigo, empreendem a realização da experiência na consciência coletiva. A participação é condição primordial

para que o sujeito determine sua experiência como ser ativo e realize um ato de vontade.

Os pressupostos básicos são a igualdade, inclusão, equidade e autonomia, e todos devem convergir para a garantia da cidadania plena no âmbito da democracia e fundamentar a agenda da política educacional no país. No horizonte de tais pressupostos, a qualidade da educação precisa vislumbrar quatro eixos básicos: acesso e permanência no âmbito da educação escolar; infraestrutura; valorização dos profissionais da educação; gestão democrática. Tais eixos evidenciam uma gama de questões que funcionam como indutores para a concepção das políticas públicas que devem efetivar, em última instância, o direito à educação de qualidade.

Dentre os quatro eixos evidenciados, o presente trabalho propõe algumas reflexões relacionadas à gestão democrática da educação, destacada na Carta Magna brasileira de 1988, em seu artigo 206 e inserida de forma marcante na legislação que versa sobre a educação nacional. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9394/96) merece destaque nesse contexto, tal legislação explicita a gestão democrática do ensino público (inciso VIII do artigo 3º da LDB), além do Plano Nacional de Educação (Lei 10172/01).

Vale ressaltar que apesar da legislação, em destaque, definir a gestão democrática como elemento primordial da estruturação da política educacional no país, não avança, porém, na construção institucionalmente objetiva de tal definição. Diante das determinações no âmbito da legislação e da necessidade de amadurecimento da cultura política democrática no país, a gestão democrática deve ser uma matriz fundamental para garantir a qualidade da educação e favorecer o aprofundamento da democracia na sociedade brasileira contemporânea.

A qualidade da educação nacional, sob a égide da gestão democrática, converge para o amadurecimento da cultura política democrática no país. A evidente relação entre a democratização dos sistemas educacionais do país e sua

qualidade é afirmada como um dos princípios constitucionais do direito à educação no país, pois favorece a participação crítica, ou seja, *intervenção* para definir os rumos de uma determinada construção coletiva, nesse caso, a escola ou o sistema educacional. Além disso, proporciona as condições para a divisão da capacidade decisória e das responsabilidades entre os múltiplos sujeitos coletivos inerentes à sociedade civil.

O processo de gestão da escola, ao ser adjetivado com o termo “democrática”, vai ser carregado de sentidos e significados que, teoricamente, o aproxima de uma perspectiva crítico – participativa da sociedade. Nesse sentido, os atores sociais, diretores, coordenadores, pais, alunos etc, são considerados sujeitos ativos do processo de organização e gestão da escola, de forma que sua participação no processo deve representar divisão de poder de decisão e de responsabilidade com as ações. Aqui torna-se necessário enfatizar a participação e a autonomia como dois dos princípios básicos da gestão democrática. (SANTOS, 2011, p. 40).

A comunidade escolar deve ser, necessariamente, fortalecida na gestão democrática; o meio fundamental é a participação que deve ser consolidada numa perspectiva crítica de amadurecimento dos sujeitos coletivos. Esses devem protagonizar a tomada de decisões com autonomia, intervindo no processo e assumindo responsabilidades. Com isso, as relações de poder hierárquicas e excludentes são, necessariamente, enfraquecidas pela condição da comunidade escolar de protagonista do processo.

O Estado brasileiro deve favorecer as condições necessárias para a gestão democrática da educação. É preciso garantir políticas públicas que afirmem tais condições e definam, de forma objetiva, o desenho institucional vislumbrado

pela legislação nacional para o tema. Nesse sentido, as conferências nacionais de políticas públicas são espaços constituídos e constituintes da democracia no país. Em tais espaços públicos, a participação social é um elemento primordial que permeia todo o processo realizador de uma conferência.

No horizonte da necessária gestão democrática da educação, as conferências nacionais de educação constituem espaços públicos primordiais para a efetivação da participação social, processo que fortalece a comunidade escolar como verdadeiro sujeito político do processo democrático. A condição de sujeito se estabelece, exatamente, na determinação autônoma da ação, um movimento que exige entendimento mínimo do processo, para realizar a consciência coletiva pela aprendizagem garantida através da participação.

Uma sociedade efetivamente democrática só se constitui com pessoas capazes de compreender e interpretar o mundo à sua volta. O entendimento das razões de uma determinada condição de vida constitui um pré-requisito essencial quando se almeja despertar nas pessoas a indignação com a situação desigual a que é submetida a maior parte da população deste país. (MENDES, 2008, p. 104).

Nas conferências, a comunidade escolar é protagonista, pois os diversos segmentos que a compõem são potencializados como partícipes deliberativos de um processo que, em última instância, afirma uma realização normativa, hajam vista as definições coletivas de um documento final que orienta os nossos representantes nas instâncias estatais do legislativo e do executivo, para a construção de um sistema nacional de educação articulado e, socialmente, referenciado.

Assim, o objetivo central do presente trabalho é refletir sobre o papel das conferências nacionais de educação no processo de afirmação da gestão democrática dos sistemas



de ensino no país. Analisar como questão primordial a construção da participação social em tais conferências, haja vista que o instrumento normativo que regula as conferências define um amplo processo de participação que se inicia nas conferências municipais, passa por conferências estaduais, além de outras modalidades que, também, serão objeto de análise no presente trabalho como as chamadas conferências livres. Um processo que converge, em última instância, para a realização do que se pode denominar como o grande protagonista da gestão democrática: a comunidade escolar.

Destaque-se que a participação social é, ao mesmo tempo, constituinte e constituída pelo processo que realiza a gestão democrática da educação. A construção política das conferências é articulada no âmbito das diversas realidades municipais e estaduais, a partir da discussão do documento-referência que deve ser objeto de debates e, se necessário, receber emendas. Além disso, a própria participação e outros temas que compõem a gestão democrática são objeto de discussão e proposição, como um dos eixos definidores da qualidade da educação.

Propomos, portanto, discutir e analisar o tema da gestão democrática dos sistemas de ensino, tomando como locus privilegiado as conferências nacionais de educação, no âmbito do duplo processo que realiza a participação social como sujeito e objeto do processo de concepção e acompanhamento de políticas públicas inerentes à realização das conferências.

No esteio de uma longa tradição que nos remonta a 1941, ano da primeira Conferência Nacional de Educação, posteriormente, com as Conferências Brasileiras de Educação - CBEs na década de 80, além dos cinco Congressos Nacionais de Educação - Coneds, entre os anos de 1990 e início dos anos 2000. A presente pesquisa propõe analisar a I Conferência Nacional de Educação - Conae ocorrida em 2010, porque essa tomou como desafio singular tratar dos principais temas da educação nacional, desde a educação infantil à pós-graduação, à luz da concepção de um sistema nacional de

educação articulado, com foco fundamental na qualidade da educação.

Nesse sentido, a Conae carrega consigo o desafio de tratar do direito à educação de forma ampla, sistêmica e democrática, tomando como fio condutor do processo a qualidade, socialmente, referenciada. A participação efetiva da sociedade civil na construção do espaço público da Conae é condição primordial para a realização bem sucedida da mesma. Essa aflora da própria concepção de gestão democrática dos sistemas de ensino, no país, e apresenta-se como uma verdadeira necessidade política para sua realização.

A Conae dialoga com o importante acúmulo social e político desenvolvido nas conferências nacionais que a antecederam, principalmente, com aquelas que foram realizadas após 1988, sob o marco institucional da Constituição promulgada nesse ano. A Conae surge, exatamente, de uma deliberação de outra conferência nacional ocorrida em 2008<sup>1</sup>, sendo definida, como uma expressão do processo democrático desencadeado pelas conferências que emergem do contexto histórico do Estado Democrático de Direito existente no país, a partir da nossa atual Carta Magna.

Algumas preocupações estão na base das questões em torno das quais se desenvolve este trabalho:

Qual é o quadro institucional no qual aflora a gestão democrática dos sistemas de ensino na contemporaneidade nacional?

Como as conferências nacionais e mais, precisamente a Conae, estão inseridas no processo de efetivação da gestão democrática no âmbito da concepção do sistema nacional de educação articulado?

Como a participação social se insere no duplo processo de constituir-se como sujeito e objeto realizador da Conae, enquanto espaço público e democrático?

---

1 Conferência Nacional da Educação Básica (CONEB 2008).

Essas indagações resultaram na principal razão para a realização desta pesquisa, tendo como foco central a participação social na Conferência Nacional de Educação - Conae como processo constituinte da gestão democrática do sistema nacional de educação.

O que se percebe é que a gestão democrática da educação deve ser afirmada, exatamente, nos processos que potencializam a comunidade escolar como sujeito protagonista na afirmação do direito à educação de qualidade no país. É preciso garantir que o processo constitutivo das conferências nacionais de educação, cuja primeira etapa iniciou-se em 2013, com conclusão prevista para 2014, seja um movimento contínuo, efetivado nas escolas, na comunidade escolar, principalmente, entre as famílias, os estudantes e os profissionais da educação<sup>2</sup>.

Os sistemas de ensino e mais, precisamente, cada escola devem priorizar o amadurecimento da cultura política democrática no país. O processo constituinte das conferências é, essencialmente, participativo, portanto democrático e pautado por outros elementos como a igualdade na deliberação, controle coletivo da agenda e construção normativa final com o encaminhamento do documento final.

Vale ressaltar que as experiências e iniciativas relacionadas à gestão democrática da educação nacional devem ser

---

2 A soberania popular à luz do pensamento político de Rousseau é muito relevante para as discussões que o presente trabalho pretende estabelecer sobre a participação social, definida como movimento contínuo e aberto de constituição da vontade geral, ou seja, o ser coletivo definido no ato de ser o que ele é por si mesmo. Tal participação deve ser realizada pela afirmação da comunidade escolar, compreendida como ente político privilegiado na determinação do soberano, no caso, o povo: "A autoridade do soberano, não sendo senão o exercício da vontade geral, jamais pode alienar-se, e que o soberano, que nada é senão um ser coletivo, só pode ser representado por si mesmo. O poder pode transmitir-se; não, porém, a vontade. (...) Se, pois, o povo promete simplesmente obedecer, dissolve-se a por esse ato, perde a qualidade de povo – desde que há um senhor, não há mais soberano e, a partir de então, destrói-se o corpo político." (ROUSSEAU, 1999, P. 86). Entende-se que a comunidade escolar se constitui num organismo político privilegiado na afirmação do soberano no horizonte da democracia.

encaminhadas à luz do experimentalismo democrático brasileiro. A Constituição Federal deve ser compreendida como um arcabouço institucional, importante para garantir que a sociedade possa pautar a agenda política nacional. O fortalecimento da participação popular no acompanhamento das políticas públicas e, até mesmo, na decisão final das mais relevantes para a efetivação dos direitos sociais. Destaquem-se questões relacionadas ao financiamento das políticas e sua necessária universalização.

Em suma, esta investigação buscou conhecer como as conferências nacionais de políticas públicas, especificamente, a primeira Conferência Nacional de Educação - Conae 2010 potencializam a participação social como processo constituinte e constituído pelo próprio movimento que realiza a conferência nas suas múltiplas determinações no âmbito de cada município. Nessa participação, adentramos no horizonte mais amplo da gestão democrática dos sistemas de ensino, como verdadeiro eixo garantidor da qualidade da educação, socialmente, referenciada e articulada na concepção do Sistema Nacional de Educação.

O objetivo supracitado norteou a pesquisa, cujo percurso metodológico detalha-se a seguir.

## **1.2 Orientações metodológicas**

A abordagem da pesquisa é de natureza qualitativa, pois procura compreender a realidade estudada, a partir da análise dos documentos norteadores da Conae e da engenharia institucional inerente à gestão democrática dos sistemas de ensino, presente na legislação nacional, com destaque para a nossa Carta Magna de 1988. Além disso, buscou-se analisar documentos como as atas das reuniões, os documentos referência e final da Conae, as portarias normativas, dentre outros que compuseram o processo construtor da Conferência e seu desdobramento na deliberação que

definiu o encaminhamento do Fórum Nacional de Educação - FNE.

Pela dimensão que abrange o assunto e por se estar trabalhando como desenho institucional inerente à realidade pesquisada, o desenvolvimento de uma verdadeira hermenêutica dos documentos citados é um desafio enfrentado no presente estudo.

Para além desse esforço, também, se busca compreender o processo amplo que permeia a construção dos documentos analisados, levando sempre em consideração as contradições e disputas de concepção que permeiam conceitos como participação social e representação. É preciso refletir sobre o sentido dos conceitos apresentados nos documentos e as disputas que fazem parte das teses apresentadas<sup>3</sup>.

[...] e educação desempenha um papel crucial nesses embates por poder hegemônico. De um lado, a aliança conservadora tem organizado sua agenda como tentativa permanente de reorganizar o bloco hegemônico, o qual tem sido fissurado pelos movimentos sociais. De outro lado, os movimentos sociais têm vivido batalhas importantes para construir uma visão contra-hegemônica em educação, a fim de consolidar suas perspectivas políticas e emancipatórias da sociedade. (HYPOLITO, 2008, P. 86).

Para compreender um fenômeno, na sua essência, é preciso estudá-lo dentro de uma determinada realidade, condicionada pelo momento histórico, por suas relações sociais, culturais e econômicas. Nesse sentido, propomos analisar os documentos e, quando necessário, confrontá-los. O foco é empreender uma verdadeira arqueologia dos elementos

---

<sup>3</sup> A gestão democrática e mais precisamente a participação social estão imersas em disputas de concepção, por exemplo, os movimentos sociais e o empresariado da educação apresentam respostas diferentes para o debate.

apresentados nos documentos, perceber as camadas discursivas que afirmam a documentação citada e delineiam os objetos de sua concepção.

Na efetivação da presente pesquisa, selecionamos alguns documentos que serão priorizados no processo. No primeiro momento epistemológico, vamos analisar os quatro documentos que definimos como os três grandes pilares institucionais que definem a gestão democrática dos sistemas de ensino no país, a saber, a Constituição Federal de 1988; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB; o Plano Nacional de Educação - PNE – Lei 10.172/2001 e o Projeto de Lei - PL 8035/2010 que define o novo PNE, ainda em tramitação no Congresso Nacional.

O segundo momento metodológico busca compreender a inserção das conferências nacionais de políticas públicas no horizonte da gestão democrática inerente a tais documentos. O terceiro e último momento metodológico exige a análise dos documentos norteadores da Conferência Nacional de Educação - Conae, tais como atas das reuniões do Fórum Nacional de Educação, portaria do executivo federal que garante a existência formal da conferência, documento referência e documento final da conferência. A leitura crítica dos documentos, com paralelos necessários entre os mesmos, considerando elementos como a conjuntura e as disputas sociais e políticas relacionadas a sua concepção, também foram considerados na pesquisa.

Os critérios utilizados na seleção dos documentos analisados na pesquisa foram: a densidade institucional dos mesmos na realização da engenharia nacional da gestão democrática e a composição da própria conferência nacional. Estabelecemos um recorte temático nos documentos, para destacar o foco da gestão democrática e seu desdobramento nas conferências.

A seguir será apresentada a estruturação deste trabalho em seu desenvolvimento.

### 1.3 A estruturação do trabalho monográfico

A análise do tema foi orientada por três vertentes básicas, a primeira é compreender a construção da gestão democrática dos sistemas de ensino no país, a partir da construção do sistema nacional de educação; a segunda é perceber o papel das conferências nacionais de políticas públicas no interior da engenharia institucional que possibilita a gestão democrática; e a terceira é compreender a perspectiva da participação social no processo constitutivo das conferências nacionais de educação, na dialética que define a participação como um movimento que constitui e é constituído na própria realização das conferências.

O primeiro capítulo discute a engenharia institucional que define o processo constitutivo da gestão democrática dos sistemas de ensino no país, no horizonte da construção do sistema nacional de educação. Os documentos definidos para tal análise são a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/1996) e o Plano Nacional de Educação (Lei 10172/1998) com seu respectivo desdobramento no novo Plano em tramitação no Congresso Nacional.

O fundamento teórico para as discussões é oriundo de alguns escritos no campo da política educacional e da ciência política, respectivamente, pensadores como: Dourado (2007), Paro (2010/2011) e Cury (2012) na educação e J. S. Mill (1964), Gramsci (1989/1991), Carlos Nelson Coutinho (2008), Hanna Arendt (2004/2010), Carole Pateman (1992) e Robert Dahl (2012) na política, dentre outros, igualmente, relevantes citados ao longo do presente escrito são norteadores.

O fio condutor teórico da análise é, exatamente, a democracia como fundamento substancial e processo formal que garante a construção do Estado, a partir da sua necessária dialética com a sociedade civil, com suas disputas e contradições. Nesse sentido, faz-se necessário identificar os fundamentos do processo democrático, inerentes à engenharia

institucional do próprio Estado brasileiro, por exemplo, na relação entre democracia participativa e representativa.

O segundo capítulo traz uma discussão sobre a inserção do mecanismo político-institucional das conferências no fortalecimento da gestão democrática dos sistemas de ensino. Analisar a construção das conferências como um processo que fortalece a cultura política democrática no país, tomando como lócus privilegiado as escolas.

Percebe-se que as conferências se inserem na constituição de mediações públicas entre a democracia participativa e a democracia representativa. Neste momento, dois pensadores seminais dos séculos XIX e XX, respectivamente, J.S Mill e Antônio Gramsci, com suas propostas de inserção das camadas populares no processo constitutivo da política e das disputas inerentes ao poder político foram de grande valia, pois identificavam, guardadas as diferentes ideológicas entre ambos, a relevância primordial da participação popular no âmbito da engenharia política do Estado-nacional no horizonte da sua democratização.

O terceiro capítulo apresenta reflexões sobre o processo constitutivo da Conae 2010. A noção de processo constitutivo é muito valiosa para as discussões apresentadas no capítulo, pois existe todo um movimento previsto no regulamento da conferência e articulado pela comissão organizadora de todo o processo para garantir uma construção local da Conferência Nacional, por meio das conferências municipais. A definição da participação social como condição primordial para a própria existência do processo conferencial no horizonte da gestão democrática dos sistemas de ensino é definida como uma questão primordial.

Uma participação que deve, necessariamente, ser orgânica, ou seja, constituir uma unidade na diversidade que compõe tal participação e garante a própria existência da conferência. Analisar, portanto, nos documentos da Conae, os elementos que permeiam a concepção da participação social na construção da conferência é fundamental para o estudo, como também



perceber elementos à participação local nas conferências municipais, a regulamentação para a eleição de delegados e o papel dos referidos delegados nos debates e deliberações inerentes a todo o processo constituinte da Conferência Nacional.

Nas considerações finais, evidenciam-se algumas questões, dentre as quais destaque-se: qual é a perspectiva almejada da participação social que se estabelece na construção da gestão democrática dos sistemas de ensino, à luz da experiência democrático-participativa evidenciada na Conae? Quais são os mecanismos institucionais que afloram da recente experiência democrática brasileira para promover a participação social como um processo decisivo na concepção do Estado e das políticas públicas? Tais questões devem ser compreendidas à luz do *locus privilegiado*, definido no processo constitutivo das conferências nacionais de políticas públicas, mais, precisamente, da Conae 2010. Esse foi o grande desafio empreendido pelo presente estudo. Percebendo com isso as contradições e disputas que fazem parte da construção da democracia nacional na contemporaneidade.

Evidenciar novos elementos para o debate acerca dos limites e possibilidades, definidos por iniciativas diferenciadas da experiência democrática brasileira contemporânea, tais como as Conferências Nacionais de Políticas Públicas, se constitui a contribuição que almejamos proporcionar na presente pesquisa.

## **2 ENGENHARIA INSTITUCIONAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DOS SISTEMAS DE ENSINO NO BRASIL.**

Este capítulo discute a engenharia institucional que define o processo constitutivo da gestão democrática dos sistemas de ensino no país, no horizonte da construção do sistema nacional de educação. Discutir questões como a concepção de Estado, conseqüentemente de cidadania e participação social inerentes ao desenho institucional da democracia nacional, são elementos centrais no presente capítulo.

### **2.1 Gestão democrática da educação nacional na Constituição Federal.**

O preâmbulo da atual Constituição brasileira, promulgada em 1988, define que a Carta Magna é uma realização do povo brasileiro, ou seja, afirma a soberania popular sob o crivo da representação. É norteado pelo pressuposto fundamental da instituição de um Estado democrático, garantidor, dentre outras questões, do livre exercício dos direitos individuais e sociais<sup>4</sup>.

Nos anos 70, a sociedade brasileira passava por profundas transformações que culminaram em importantes conquistas no amadurecimento da sociedade civil, além de relevantes definições institucionais expressas na atual Constituição Brasileira. Do ponto de vista político, existia um intenso processo de organização, mobilização e luta pela redemocratização do país. A década de 80 foi marcada pelo

---

<sup>4</sup> Segundo o professor José Murilo de Carvalho, a conquista da afirmação ampla e profunda dos direitos civis, sociais e políticos no país é algo de longo alcance e profunda complexidade histórica. Existem marcas muito profundas no processo constitutivo da cidadania brasileira, dentre os quais podemos destacar a escravidão, concentração fundiária, autoritarismo e elitismo político, dentre outros elementos que evidenciam profundas contradições na afirmação da democracia brasileira. Cf. CARVALHO, 2008.

amadurecimento da participação social na organização de organismos e instituições que afloraram das contradições e disputas da sociedade civil brasileira. Uma característica marcante da participação era, exatamente, a autonomia que os movimentos tinham em relação aos governos, ainda ditatoriais e cerceadores da soberania popular nas decisões políticas.

A organização, mobilização e luta autônoma de inúmeros movimentos sociais e partidários, que surgiram no período acima mencionado, culminou com dois marcos fundamentais para os rumos da organização político-estatal do país na contemporaneidade: o fim da ditadura militar no país e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte que deveria conceber, de forma democrática, uma nova Constituição para o país.

No esteio de tais mudanças sociais e políticas, a Assembleia Constituinte expressou as profundas contradições sociais existentes no país de então, enfatizando, por exemplo, a garantia ampla dos direitos sociais (CF art. 6º). Além disso, definiu, de forma clara, a necessidade da criação de mecanismos institucionais que potencializassem a participação social, reiterando a necessidade de garantir a soberania popular com mecanismos explícitos de participação, articulados à representação.

A reivindicação por maior participação popular foi encaminhada a Assembléia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte. Este manifesto foi apresentado e aceito pela Assembléia Constituinte contendo mais de 400 mil assinaturas. O processo de emendas populares foi experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Por meio das emendas populares, a sociedade pôde participar ativamente do

processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional. (IPEA, 2009, p. 801).

A Constituição de 1988 é permeada pelo “fio condutor” da democracia, um princípio iminente de sua concepção. É impossível compreender a Assembleia Constituinte, como instância política responsável pela realização do texto constitucional, sem perceber a importância da participação popular e seus meios de organização social e política em tal processo. As intervenções e pressões que a sociedade civil brasileira exerceu na Assembleia Constituinte culminaram com uma série de definições constitucionais, que permitem compreender a importância da democracia no contexto em questão.

Como exemplo, vale ressaltar as iniciativas no sentido de garantir uma necessária conciliação entre a chamada democracia representativa e a participativa<sup>5</sup>, garantida por meio de alguns mecanismos constitucionais, tais como os projetos de lei de iniciativa popular, os plebiscitos e referendos, além das pró-

---

5 A participação política deve ser um processo contínuo e cotidiano, enraizado no seio da cultura política da sociedade, defendo que a viabilidade da democracia moderna precisa ser definida pelo amadurecimento cultural da sociedade, na construção dos processos políticos democráticos, fundamentados por princípios inalienáveis que garantam a própria existência da democracia como processo e substância. Evita-se, aqui, as polarizações entre os modelos participativo e representativo de democracia. MILL (1964) defende que a representação é a única forma viável de democracia na modernidade burguesa. A expressão política das maiorias seria canalizada pela representação para garantir a estabilidade social do sistema político na sociedade de massa típica do Estado Nacional. PATERMAN (1992) defende que a teoria democrática contemporânea deve ser renovada pela intensificação da participação em todos os campos da sociedade, é preciso democracia na fábrica, na família e nas instituições políticas, pois a representação estaria esvaziada pela mera concorrência entre líderes pelo mercado dos votos. Assumimos no presente trabalho a tese de POGREBINSCHI (2010), na qual a reflexão sobre a democracia contemporânea não deve se esgotar na mera dicotomia entre participação e representação. É preciso avançar na perspectiva de uma verdadeira reconciliação dialética entre a representação e a participação para fortalecer a própria democracia. A sociedade civil assume a própria representação como um caráter de sua participação.

prias conferências nacionais de políticas públicas que definem possibilidades de intervenção direta da iniciativa popular, em decisões relevantes para o país.

Os mecanismos constitucionais de participação fortalecem a democracia, na medida em que definem as condições de possibilidade institucionais para desencadear um processo participativo, que viabilize o amadurecimento da cultura política e democrática no país. É preciso garantir que a sociedade civil, por meio de seus organismos e instituições, possa intervir na concepção, construção, efetivação e no controle das políticas públicas e, em última instância, da própria concepção de Estado Democrático de Direito delineada na Constituição Federal.

Nesse sentido, deve evitar os riscos da autocracia estatal<sup>6</sup> sob a justificativa da apatia política dos indivíduos de um lado, ou da instabilidade provocada pelo excesso de disputas e tensões inerentes ao processo democrático do outro. Os defensores da autocracia afirmam que a política, mais precisamente a democracia, sob o prisma da participação das maiorias e da constituição de grupos em disputa no âmbito de uma sociedade pluralista, seria um entrave para o “livre” desenvolvimento das forças produtivas e do mercado propriamente dito.

A democracia moderna carece de processos participativos que garantam a inserção dos indivíduos trabalhadores, a maioria, na política. Um processo que deve ser efetivado, a longo prazo, com a construção cotidiana de uma cultura político-democrática. A sociedade brasileira conseguiu, nas últimas décadas, avanços significativos no que se refere a esse processo de fortalecimento da participação como mecanismo

6 BOBBIO (2005), dialogando com uma longa tradição do pensamento político ocidental, define que um dos grandes riscos da democracia é o avanço das propostas autocráticas de governo que tendem a estabelecer uma espécie de “purificação” das decisões econômicas que deveriam ser apartadas do processo político, este seria maculado por disputas e instabilidades que inviabilizam o “bom funcionamento” do mercado, este considerado um verdadeiro ente autônomo com relação às decisões políticas sob o crivo da originária soberania popular.

de inclusão, igualdade e liberdade, no horizonte do fortalecimento da própria democracia nacional.

O Estado brasileiro concebido pela engenharia institucional vislumbrada na atual Constituição deve ser fundamentado pelo processo e pela substância democrática<sup>7</sup>, para garantir a necessária efetivação dos direitos. Um movimento que deve emergir da iniciativa popular pelo sufrágio universal direto e secreto (CF. art. 14), na afirmação da representação (eleição de representantes) e deliberação direta em plebiscitos ou referendos. Uma concepção de Estado definida pelos embates políticos, oriundos das mediações sociais que expressam as contradições e divisões existentes, movimentos de confrontação e embates políticos, os quais devem garantir que o Estado afirme um processo de distribuição do poder.

Os mecanismos institucionais são afirmados por instituições, igualmente, democráticas; as garantias constitucionais precisam ser enraizadas no cotidiano da sociedade, assim como foram concebidas pela mobilização dessa mesma sociedade nas últimas décadas. A perenidade das conquistas políticas e sociais evidenciadas na Carta Magna são, essencialmente, atreladas ao seu imprescindível desdobramento na cultura política nacional.

Defender uma democracia real e não formal significa ter inclinação para uma radical, profunda e necessária transformação da estrutura do Estado. Democracia quer dizer governo do povo: o povo nunca governará se não existirem órgãos adequados para

---

7 Robert Dahl esclarece que é preciso conciliar o processo democrático com aquilo que podemos definir como a substância democrática, ou seja, certos princípios e direitos básicos que devem ser considerados, inclusive, invioláveis ante o processo político. "O processo democrático confere aos cidadãos um leque abrangente de direitos, liberdades e recursos suficientes para lhes permitir participar de maneira plena, como cidadãos iguais, da tomada de todas as decisões coletivas às quais estão obrigados. Sob esse ângulo, o processo democrático não somente é essencial para um dos bens políticos mais importantes de todos – o direito das pessoas a se governar -, mas é, ele próprio, um rico pacote de bens substantivos." (DAHL, 2012, p. 277).

emiti-lo no governo, para fazer com que os cidadãos participem da administração da coisa pública. Democracia hoje quer dizer, antes de tudo, dar o Estado aos cidadãos, preencher o máximo possível o vazio entre indivíduo e Estado, trazer, em síntese, o Estado para o nível dos homens, levando o cidadão ao governo, à administração, não somente nas prefeituras, mas também nas fábricas, nas profissões, nas escolas, etc., dando à maior parte dos indivíduos de maneira direta, e não apenas indireta, os deveres e as responsabilidades do cidadão. (BOBBIO, 2001, p. 36 e 37).

A concepção e o fortalecimento das instituições democráticas, como desdobramento da engenharia institucional definida na Constituição, exigem a participação social como pressuposto essencial do necessário "governo do povo". A participação que constitui espaços públicos democráticos deve assumir o foco de superar, ao máximo, o vazio entre os indivíduos e os governos, exatamente, para garantir a necessária democratização do Estado e da sociedade, duas determinações do povo, uma verdadeira totalidade política composta de múltiplas determinações.

O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 afirma os direitos sociais inerentes à cidadania brasileira. Os direitos sociais devem ser afirmados pelo amadurecimento da participação social que converge para o fortalecimento dos mecanismos políticos necessários na garantia dos processos participativos como, efetivamente, decisivos para a condução das políticas públicas estatais. A educação é o primeiro dos direitos sociais afirmados pelo texto constitucional, um indicativo da primazia que o constituinte originário pretendeu explicitar para tal direito.

O direito à educação é delineado entre os artigos 205 e 214 da Constituição Federal. O artigo 205 define tal direito como dever compartilhado pela família e o Estado com a colaboração da sociedade. Os três eixos que evidenciam tal

direito são a noção de “desenvolvimento pleno” da pessoa (indivíduo/subjetividade), a inserção qualificada na sociedade civil (trabalhador qualificado) e a preparação para a cidadania (formação política). Esses não podem ser compreendidos de forma apartada ou amorfa, precisam desenvolver-se de forma orgânica no âmbito do processo formativo que garante, em última instância, a qualidade da educação.

O artigo 206 da CF explicita que o direito à educação deve ser afirmado pelos seguintes princípios: igualdade de condições; liberdade de aprender, ensinar e pesquisar; pluralismo de ideias e concepções; gratuidade do ensino público; valorização dos profissionais da educação; gestão democrática do ensino público; padrão de qualidade e piso salarial profissional nacional. Como princípios, eles são uma verdadeira exigência na construção das políticas públicas necessárias à afirmação do direito.

Um dos princípios garantidores do direito à educação de qualidade, evidenciados no artigo 206 é, exatamente, a gestão democrática. Essa deve ser compreendida na totalidade de princípios que constituem o artigo, ou seja, é impossível tratar do princípio da gestão democrática sem afirmar os princípios da igualdade, liberdade e pluralismo, além de compreender a própria CF como uma totalidade orgânica, tomada pelo “fio condutor” do processo e da substância democrática, permeando toda sua concepção.

Sem a pretensão de esgotar o debate constitucional e político sobre o tema da gestão democrática como verdadeiro princípio garantidor da qualidade da educação, socialmente, referenciada no país, a proposta é contribuir para o aprofundamento dos estudos e discussões sobre o tema. Destaquem-se dois elementos considerados, no presente trabalho, como essenciais na engenharia institucional explicitada na CF para afirmar a gestão democrática dos sistemas de ensino no país, a saber, os artigos 211 e 214. Esses a evidenciam de forma mais contundente.



A primeira questão é o necessário planejamento estatal da educação sob a ótica do republicanismo democrático<sup>8</sup>. O artigo 214 da CF define que a legislação estabelecerá o Plano Nacional de Educação de duração decenal, ou seja, para além de um único mandato governamental, com a definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias para articularem as diversas ações do poder público na garantia do funcionamento eficiente, eficaz e efetivo dos sistemas de ensino.

O que está em causa é que a defesa pelo modelo sistêmico de gestão da educação se inscrevia por meio do mesmo corpo de enunciado que fundava o discurso da redemocratização dos espaços de poder decisório do país, que no campo educacional, correlacionava-se à luta por instituir políticas (nacionais), consubstanciadas em Planos de Educação, de duração plurianual, com definição de metas mais amplas de longo prazo. (ANDRADE, 2012, p. 129).

A construção dos espaços decisórios de poder, no âmbito da redemocratização do país, sob o prisma da participação social, converge para as exigências sociais e políticas do planejamento educacional, fundamentado pela gestão democrática da educação. O campo educacional tornou-se um verdadeiro espaço público que dialogou com a própria redemocratização do país, na década de 80 e culmina com a promulgação da Constituição em 1988. A concepção de planejamento educacional, de longo prazo e estatal, compõe o amplo de iniciativas institucionais que afloraram no esteio das mudanças sociais e políticas que ocorriam no país.

---

8 O amadurecimento do processo democrático deve se realizar no âmbito das múltiplas mediações dos sujeitos-cidadãos que constroem, coletivamente, o espaço público republicano, como processo constitutivo da visibilidade pública para suas demandas por direitos: "O cidadão só existe no momento em que adquire visibilidade pública através de sua fala e de sua ação; em que no interior de uma pluralidade de pontos de vista ele participa – e é capaz de fazê-lo – com uma opinião (doxa) que é disputada com ou contra outras perspectivas para a construção de significados comuns para o mundo." (BRAYNER, 2008, p. 50).

Previsto na CF, desde 2009<sup>9</sup>, o Plano Nacional de Educação, expressa uma concepção democrática da gestão dos sistemas de ensino e deve ser o articulador do sistema nacional de educação. Exige, portanto, uma construção sistêmica da educação nacional, esse é o segundo elemento em destaque.

A condição primordial para garantir a construção do sistema nacional de educação está, diretamente, vinculada ao artigo 23 da CF, porque define, no âmbito do pacto federativo brasileiro, aquilo que é competência comum da União, estados, Distrito Federal e municípios. O inciso V estabelece como uma das competências comuns proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência.

Em 2006, foi concebida a Emenda Constitucional N° 53 definindo, dentre outras questões, alterar o artigo 23 da CF para definir a necessidade de leis complementares que deverão fixar as normas para a cooperação entre a União e os demais entes federados. Ressalta-se que tais normas são uma condição fundamental para a construção do sistema nacional de educação.

O regime de colaboração (CF, art. 211) tão caro à gestão sistêmica da educação nacional exige a regulamentação das normas de cooperação previstas no art. 23 da CF. O sistema deve efetivar o regime de colaboração para garantir que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizem seus sistemas de ensino de forma articulada com a definição clara de questões, como as responsabilidades e o financiamento para garantir o direito à educação.

O regime de colaboração na educação básica exigiria fundamentalmente três coisas: a institucionalização de fóruns de negociação federativa, a melhor definição e/ou medidas para induzir o papel coordenador do nível estadual e o fortalecimento da cooperação e associativismo entre os municípios. Também

---

<sup>9</sup> Conforme Emenda Constitucional N° 59 aprovada em 2009.

seria importante repensar a miríade crescente de ações do governo federal de alcance nacional, que envolvem todos os níveis de ensino (como o Enem, o Programa Nacional de Formação de Professores etc), na sua articulação com os governos subnacionais. Nesse caso, a construção de um efetivo sistema nacional de educação seria a resposta, algo que já foi sinalizado pela Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009, reformulação do artigo 214), aprovada no final de 2009. Pela primeira vez na política educacional, procura-se articular regime de colaboração e sistema nacional. Eis o maior desafio dessa área para os próximos anos. (ABRUCIO, 2010, p. 65).

A definição do sistema nacional de educação deve dialogar com desafios inerentes ao federalismo brasileiro. As instituições estatais devem avançar na construção de espaços efetivos de negociação interfederativa, articulando estados e municípios, a partir de laços de solidariedade e cooperação. Os processos institucionais de negociação federativa devem ser qualificados pela participação social. Os diferentes níveis de governo devem construir uma agenda política, decisivamente, pautada pela sociedade, sob pena de sucumbir nas disputas inerentes ao pragmatismo eleitoral que exige dos governantes uma lógica de competição que impede avanços na cooperação.

Para garantir a efetivação do sistema é preciso reconhecer e combater as desigualdades regionais; garantir unidade articulada das políticas sociais para evitar sua descentralização e suas deficiências no financiamento das políticas; por fim definir mecanismos institucionais de coordenação e cooperação intergovernamentais, verticais e horizontais para reduzir a competição entre os entes federados. Dada à extensão territorial e diversidade social, econômica e cultural do país, faz-se urgente equacionar possíveis divergências políticas para afirmar a igualdade de direitos.

A Emenda Constitucional Nº 59/2009 (BRASIL, 2009) foi decisiva na construção do fundamento institucional, pela via constitucional, do Plano Nacional de Educação e do sistema nacional de educação, ambos incluídos no artigo 214 da CF, com a exigência de sua articulação. A gestão sistêmica da educação nacional é definida como o mecanismo institucional que deve articular o planejamento nacional com foco no regime de colaboração entre os entes federados. Além disso, o artigo 214 prevê um referencial básico de financiamento que é a definição de um percentual do Produto Interno Bruto - PIB.

A gestão democrática, como princípio constitucional para a educação nacional, fundamenta a concepção do Plano Nacional de Educação e do sistema nacional de educação. Ambos são, ao mesmo tempo, constituintes e constituídos pela gestão democrática, principalmente, através do mecanismo da participação social. No horizonte da engenharia institucional definida na Constituição Federal de 1988 que determina a garantia do direito à educação no país, em seu artigo 22 afirma que compete, privativamente, à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Nº 9394/96 LDB expressa o esforço para garantir a unidade nacional sobre as diretrizes e bases da educação nos sistemas de ensino do país. A LDB avança, sob o ponto de vista da engenharia institucional, na definição articulada do processo da gestão democrática dos sistemas de ensino. Após um longo período de tramitação no Congresso Nacional, a lei foi sancionada em 1996<sup>10</sup>.

Compreender tal processo deve tomar como ponto originário as definições e exigências da CF. A LDB aprofunda a consolidação de vários pontos previstos na Carta Magna e afirma outras garantias institucionais.

---

10 É preciso compreender que a efetivação das definições inerentes à LDB se insere nas disputas de concepção constituídas no período.

## **2.2 A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB: gestão democrática, participação e planejamento nacional da educação.**

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB - Lei 9394/1996 foi promulgada em dezembro de 1996. Assumiu o objetivo central de redesenhar o sistema educacional brasileiro, em todos os seus níveis e modalidades, à luz dos princípios constitucionais. A LDB dispõe sobre os mais variados aspectos da educação nacional; dos princípios gerais da educação escolar às finalidades, recursos financeiros; formação e diretrizes para a carreira dos profissionais da educação.

A LDB concebe a educação como um processo amplo que articula várias expressões da sociedade e atua na construção das mediações públicas necessárias para garantir processos formativos significativos. Tais processos de formação devem ser desenvolvidos, de forma plural, na família, no trabalho, na convivência humana, nas instituições de ensino e pesquisa, movimentos sociais e organizações da sociedade civil, além das manifestações culturais. (art. 1º).

A educação não pode ser compreendida como um processo isolado das contradições e disputas inerentes à sociedade contemporânea. Ao tratar da educação como "processos formativos significativos", o termo significativo está, diretamente, relacionado à inserção da educação nas múltiplas relações sociais, culturais e políticas que afirmam nosso povo e sua sociabilidade. A democratização da educação deve ser compreendida à luz dos "processos formativos" que, em última instância, de acordo com a LDB, definem a própria educação.

A democratização do ensino não acontece em um vácuo. Os projetos e as identidades emergem das comunidades concretas de pertencimento, as quais mobilizam formas

de solidariedade e reconhecimento das obrigações. É a partir deste entendimento que consideramos importante analisar o conceito de gestão social, suas implicações e seus usos na compreensão dos fenômenos educativos na contemporaneidade. (FREITAS, 2011, p. 59).

Apesar de definir a educação na amplitude dos processos formativos inerentes a diversas instâncias da sociedade, a LDB restringe-se a disciplinar a educação escolar. A escola, porém, é uma instituição inserida na sociedade e deve formar os estudantes para o trabalho e a cidadania. Configura-se, portanto, como uma inserção social mediada pela formação para a produção social da riqueza e intervenção política qualificada (cidadania) (art. 2º).

O artigo 3º da LDB dialoga, diretamente, com a CF e define os princípios que devem fundamentar a educação nacional, dentre os quais a gestão democrática é evidenciada como um princípio definido na própria lei e na legislação local dos sistemas de ensino. A perspectiva da gestão democrática é um verdadeiro "fio condutor" de toda a LDB, pois todas as definições evidenciadas na lei são pautadas por princípios democráticos, tais como a universalização do acesso ao ensino, à igualdade no atendimento, além do regime de colaboração (art. 8º) que fundamenta a organização do sistema nacional de educação.

O elemento articulador do sistema nacional é o Plano Nacional de Educação, conforme previsão constitucional. Assim, a gestão democrática definida como princípio garantidor do direito à educação deve dialogar com o regime de colaboração e o planejamento educacional nacional. Todos esses elementos convergem para o processo de democratização dos sistemas de ensino.

No artigo 9º, o Plano Nacional de Educação é evidenciado como uma competência da União. Sua elaboração deve afirmar o regime de colaboração, pois os estados e municípios

devem colaborar com a concepção do plano. Outras competências da União, destacadas no artigo para fortalecer o regime de colaboração, são as exigências de prestação de assistência técnica e financeira aos estados e municípios para desenvolver seus respectivos sistemas de ensino; sistema nacional de avaliação; compartilhamento de informações e pesquisas educacionais sobre os sistemas de ensino; acompanhamento do ensino superior e educação infantil; além de prever na estrutura educacional um Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão.

Nesse sentido, a LDB estabelece uma relação direta entre o planejamento educacional definido pela concepção de um Plano Nacional de Educação e a necessidade da estruturação de um sistema nacional de educação, pois afirma que tal perspectiva de planejamento educacional deve ser estabelecida, de forma articulada, entre os entes federados sob iniciativa competente da União. O mesmo artigo 9º evidencia uma série de iniciativas que competem à União, porém com a exigência da colaboração.

A União deve ser a responsável pela coordenação do sistema nacional de educação (art. 8º), exercer com isso: funções normativas, redistributiva e supletiva; articular os sistemas de ensino existentes no país, a partir das três funções mencionadas; garantir legislação nacional unificadora e articulada sob temas estratégicos como currículo, acesso e permanência (carga horária mínima, por exemplo) e valorização dos profissionais da educação, com destaque para o piso salarial profissional. Promover uma política de combate às desigualdades regionais, por meio da redistribuição dos recursos e, até mesmo, suprimir as carências técnicas ou financeiras dos entes federados com foco na garantia do direito à educação, sob a égide dos princípios constitucionais, conforme previsto no art. 206 da C.F.

A gestão democrática do ensino público é tratada, especificamente, no artigo 14 da LDB. A descentralização é evidenciada nas normas para a gestão democrática dos sistemas

de ensino locais. O termo participação é destacado nos dois únicos incisos do artigo. Primeiro, para definir a participação dos profissionais da educação no Projeto Político Pedagógico da escola<sup>11</sup>.

A participação no Projeto Político Pedagógico da escola - PPP é condição primordial para a afirmação da gestão democrática, imediatamente, no âmbito dos processos intraescolares, com desdobramentos na própria gestão dos sistemas de ensino, pois a concepção do sentido político de que a escola precisa assumir, pelas definições políticas do seu coletivo primordial, a comunidade escolar, deve dialogar e, em alguns casos, disputar com as definições políticas e concepções ideológicas da gestão dos sistemas de ensino locais e nacional.

Os principais instrumentos que visam garantir a gestão democrática são: o projeto político pedagógico (PPP) e o conselho escolar. Também podemos citar as instâncias auxiliares desse processo: a associação de pais e mestres e o grêmio estudantil. A realidade de atuação dessas instâncias vai refletir o nível de envolvimento dos atores sociais no processo educativo e a busca pela realização de uma educação com qualidade social. (...) Um processo de gestão democrática consiste em elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do projeto educativo que deve expresso no PPP, que por sua vez deve ser monitorado e avaliado pelo conselho escolar, e ser conhecido por toda a comunidade escolar. (SANTOS, 2011, p. 48-49).

É preciso garantir o envolvimento dos atores sociais no processo constitutivo da gestão democrática, o PPP é

11 O PPP deve ser compreendido como um documento fundamental na determinação da organização dos processos intra-escolares, pois evidencia os compromissos e princípios políticos assumidos pela escola, com seus respectivos objetivos, estratégias e metas de atuação.



um elemento primordial desse envolvimento no âmbito dos processos intraescolares. O movimento realizador do PPP na escola exige um processo cotidiano de participação dos diversos coletivos que a compõem para elaborar, executar, acompanhar e avaliar o projeto educativo. Definir os rumos da educação, a partir da participação proporcionada pela condução cotidiana do PPP pela comunidade escolar, envolvida no processo de construção democrática do mesmo.

O segundo inciso do artigo 14 define a participação das comunidades escolares no Conselho Escolar ou equivalente, que aparece atuando como um sujeito fundamental na gestão democrática, com a finalidade de garantir a existência de um organismo muito relevante na condução dos processos democráticos da escola.

O fortalecimento do Conselho Escolar adquire um destaque diferenciado no processo, exatamente, por ser o organismo singular na afirmação social e política da comunidade escolar como sujeito articulador da diversidade de segmentos que compõem a escola<sup>12</sup>. Os sistemas de ensino do país devem garantir a definição do processo de fortalecimento dos conselhos escolares ante sua realidade imediata.

De todos os mecanismos de ação coletiva na escola, o mais acionado e o que mais suscitou polêmicas, expectativas e esperanças nas últimas décadas foi o conselho de escola. Temido por diretores, que receavam perder seu poder no controle da escola; reivindicado por professores e suas entidades sindicais que pretendiam com ele minimizar o autoritarismo do diretor e ter acesso ao poder nas unidades escolares; e objeto de luta de movimentos populares que viam nele a oportunidade de reivindicar mais e melhor educação, o conselho da escola, junto com a eleição de dirigentes escolares, tem sido os elementos

---

12 Como profissionais da educação, as famílias e os estudantes.

mais conspícuos das políticas educacionais daqueles sistemas de ensino que aceitam o desafio de democratizar a escola. (PARO, 2011, p. 17).

O funcionamento do Conselho Escolar nas escolas deve tomar como fundamento da sua existência dois pressupostos básicos: a autonomia e a emancipação, com o intuito de avançar na experiência democrática como condição para a efetivação social e política dos conselhos escolares. A escola pública não deve ser limitada por diretrizes governamentais estabelecidas de forma vertical, pois essas concebem as escolas de forma homogênea, um universo formal sem o conteúdo fundamentado no cotidiano de cada realidade escolar.

A autonomia carrega consigo o potencial da emancipação, ao garantir a construção de uma espécie de consciência da comunidade escolar como verdadeiro sujeito político que atua para construir sua escola como espaço público. O processo de emancipação exige da comunidade escolar a condição de estabelecer suas escolhas, a partir de sua visão de mundo, concepção de educação, função social da escola, dentre outras questões, que exigem determinados posicionamentos.

As escolas devem possuir garantias de progressiva autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira. Os sistemas de ensino devem determinar, em suas respectivas legislações, como mecanismo de sua gestão democrática, os referenciais para definir a autonomia das unidades escolares. (art. 15). A gestão democrática deve afirmar a autonomia das escolas, porém é preciso destacar que tal autonomia deve ser articulada à gestão sistêmica dos sistemas de ensino. É inviável, portanto, pensar a autonomia como um processo de fragmentação do sistema de ensino, mas como um processo que se define, no âmbito da inserção da escola no sistema, para realizar autonomia do próprio sistema.

Na tradição histórica brasileira, as análises indicam que as políticas educacionaistêm

sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade/continuidade, por carência de planejamento de longo prazo e por políticas degoverno, em detrimento da construção coletiva, pela sociedade brasileira, depolíticas de Estado. (DOURADO, 2007, p. 921).

A unidade nacional da política educacional deve ser articulada pela União com foco na garantia do direito à educação. diante de tal pressuposto, o sistema nacional de educação articulado precisa ser delineado no âmbito social, político e normativo. A meta fundamental é a garantia da qualidade da educação, socialmente, referenciada, e essa exige, mais uma vez, o regime de colaboração para assegurar o que a LDB define como "padrão mínimo de oportunidades educacionais" (art. 74).

A LDB limita a exigência do padrão mínimo da qualidade para o ensino fundamental, concepção superada pela Emenda Constitucional Nº 53 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb com exigências mínimas de financiamento por aluno-ano para toda a educação básica.

O parâmetro da igualdade sob a lógica da redução das desigualdades, regionais e da equalização das oportunidades educacionais evidencia um reconhecimento da importância do processo de democratização da política educacional no país. O foco na qualidade da educação com a previsão da responsabilidade e articulação da União, para assumir o caráter supletivo e redistributivo no financiamento da educação, é mais um elemento definidor da relevância da construção do sistema nacional de educação para garantir a democratização da política educacional.

Nas disposições transitórias da LDB, temos a definição do encaminhamento do Plano Nacional de Educação em no máximo um ano, a partir da publicação da lei. O PNE, previsto no artigo 214 da CF, é mais uma vez afirmado no artigo

87 das disposições transitórias da LDB, agora com prazo e desenho objetivos, utilizando como documento referência a Declaração Mundial da Educação para Todos<sup>13</sup>.

O Plano Nacional de Educação é evidenciado no início dos artigos que tratam das disposições transitórias, como uma espécie de eixo fundamental daquilo que a LDB afirma como "década da educação", com metas na formação de professores, recenseamento dos estudantes, financiamento da educação, dentre outras questões que vislumbram o aprimoramento do planejamento educacional de forma articulada e coordenada pela União.

As metas definidas na chamada "década da educação" abrem um horizonte de disputas e concepções distintas sobre a afirmação do direito à educação. Tais metas exigem questionamentos que expressam ideologias e concepções distintas sobre a gestão do Estado e a concepção das suas políticas públicas, por exemplo, a formação de professores deve ser garantida, exclusivamente, em universidade pública, ou,

---

13 Declaração concebida pela UNESCO em 1990. O foco das discussões foi construir um consenso mundial pelo direito à educação para todos. Reconhecendo a educação como um direito humano fundamental a Conferência definiu dentre outras questões que é preciso satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem de acordo com a cultura de cada país. Definir como objetivos primordiais: a necessidade expressa na expansão do enfoque na ampliação dos recursos para financiar a educação; ampliar e qualificar a infraestrutura das escolas; redefinir currículos; universalizar o acesso a educação e promover a equidade sob o fundamento da inclusão social e da redução das desigualdades regionais; concentrar a atenção na aprendizagem, garantir que as pessoas aprendam de fato conhecimentos úteis para sua vida; ampliar os meios e os raios de ação da educação básica, dialogar dentre outras coisas com a diversidade e o caráter mutável das necessidades educacionais mínimas na contemporaneidade; propiciar um ambiente adequado a aprendizagem, compreender a educação como processo social relacionado, por exemplo, a questões como a nutrição e assistência médica dos estudantes; e fortalecer alianças, ampliar o horizonte de articulações para além dos governos como foco na garantia do direito a educação. Além disso, alguns requisitos foram definidos para garantir a educação para todos: Construir uma ampla política de apoios no âmbito social, econômico e cultural; mobilização de recursos humanos e financeiros públicos e privados; e fortalecer a solidariedade internacional, um processo que deve consolidar o direito a educação como responsabilidade comum e universal dos povos. (UNESCO, 1990).

“abertas” as faculdades privadas com cursos modulares nos finais de semana? O financiamento público deve ser exclusivo para as instituições público – estatais de ensino ou destinado para instituições privadas e/ou filantrópicas? Essas e outras perguntas afloraram nos embates ocorridos no período.

### **2.3 Plano Nacional de Educação: conferências nacionais de educação e a gestão democrática da educação nacional.**

As preocupações com o planejamento nacional numa perspectiva nacional com parâmetros de unidade e foco em questões como a igualdade e a redução das desigualdades regionais compõem o esteio da história republicana brasileira. O Manifesto dos Pioneiros de 1932<sup>14</sup> pode ser definido como um marco primordial na determinação do planejamento educacional como uma questão nacional e republicana. Os autores do referido documento já denunciavam que passados 43 anos da história da República brasileira, a política educacional, ainda, era algo sem “unidade de plano e sem espírito de continuidade”.

A concepção do planejamento educacional nacional alicerçado por uma política com foco na unidade da Nação e compromisso com o direito à educação, de forma universal e qualificada, compõe nossa história republicana e constitucional de forma muito evidente. Apesar de tais preocupações, o primeiro Plano Nacional de Educação surgiu, apenas, em 1962, já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 4024/1961)<sup>15</sup>.

14 Manifesto concebido em 1932 por um grupo de intelectuais brasileiro que procuravam destacar fundamentalmente uma verdadeira necessidade republicana de garantir um planejamento das políticas educacionais com foco na unidade nacional e fundamentado em bases científicas. (MANIFESTO DOS PIONEIROS, 1932).

15 Os dados, registros e informações inerentes ao resgate histórico evidenciado no presente tópico sobre as preocupações republicanas com o planejamento educacional sob o fundamento da gestão estatal foram retirados da introdução da Lei 10172 que trata do Plano Nacional de Educação (PNE). (BRASIL, 2001).

Apenas na atual Constituição Brasileira de 1988, temos uma preocupação com o planejamento educacional em bases republicanas e democráticas, no horizonte daquilo que podemos definir como uma nova concepção de Estado<sup>16</sup>, fundamentada no fortalecimento da atuação protagonista da sociedade civil organizada ante o processo de amadurecimento da democracia no país.

Em Gramsci, o termo "sociedade civil" designa, ao contrário, um momento ou uma esfera da "superestrutura". Designa, mais precisamente, o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores e de ideologias; ela compreende assim o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (...) No âmbito da "sociedade civil", as classes buscam exercer sua *hegemonia*, ou seja, buscam ganhar aliados para os seus projetos através da *direção* e do *consenso*. (COUTINHO, 2008, p. 54).

A sociedade civil é um momento da superestrutura, pois as instituições que afloram de sua dinâmica não são aprisionadas pelas variáveis inerentes à estrutura, às determinações econômicas, mas movimentam-se no âmbito da produção, redefinição e disputa no campo das ideologias. O exercício da

---

16 Assumimos aqui uma concepção "ampliada" do conceito marxista de Estado delineada a partir da obra de Gramsci. Ao analisar o processo histórico de constituição do Estado burguês europeu entre os séculos XIX e XX, Gramsci percebeu um movimento de ampliação das instituições e da atuação estatal no período, para além da definição restrita do Estado como aparelho burocrático-militar da burguesia. "A república democrática institui uma situação dinâmica, processual, onde o conteúdo social do poder de Estado aparece determinado, em última instância, pela relação de forças entre as classes, por um conflito que – embora tenha seu palco fundamental na esfera econômica e social – repercute também no próprio seio do Estado." (COUTINHO, 2008, p. 44)

hegemonia reside, exatamente, na capacidade que determinados grupos e/ou instituições possuem de pautar a sociedade do ponto de vista ideológico, ou seja, no horizonte das crenças, projetos políticos, costumes e cultura de uma forma geral.

A sociedade civil é o campo aberto das disputas e composições realizadas entre as instituições e grupos que defendem seus interesses, projetos e concepções. Na disputa de hegemonia existente na própria determinação da sociedade civil em si, fica estabelecida a condição primordial para a construção dos espaços públicos, verdadeiros campos de tensão e definição da direção política a ser empreendida. É nesse quadro que questões como o planejamento educacional se inserem, no campo aberto da disputa de hegemonia inerente à sociedade civil, com debate ideológico na concepção e na condução dos rumos das políticas educacionais.

O Plano Nacional de Educação - PNE, evidenciado na atual Constituição brasileira (art. 214), compõe, portanto, uma concepção de Estado republicano e democrático, definido, amplamente, pelas disputas de hegemonia existentes nas divisões e interesses inerentes à sociedade civil. O processo de formulação do plano foi definido por um movimento articulado, enquanto construção dos espaços públicos, por iniciativa do próprio Estado (poder executivo), além da mobilização social e articulação dos movimentos organizados da sociedade.

Um planejamento educacional definido de forma decenal, com caráter normativo que deve ser submetido ao processo democrático da concepção e do controle social, ou seja, que vislumbra a qualidade da educação, socialmente, referenciada. O foco é a articulação do sistema nacional de educação com o objetivo de afirmar os princípios constitucionais previstos no artigo 206 da Carta Magna. É preciso garantir que os sistemas de ensino se interpenetrem nas responsabilidades, atribuições e obrigações para garantir a necessária articulação sistêmica da gestão no âmbito do federalismo cooperativo existente no país.

O plano é fundamentado, portanto, por princípios constitucionais como a erradicação do analfabetismo,

universalização da educação básica e gestão democrática dos sistemas e das escolas. Os princípios são definidos no plano sob a ótica de diretrizes, objetivos, metas e estratégias que visam a garantir, de forma objetiva, o direito à educação, com foco na qualidade sob o prisma da gestão democrática.

O PNE, sancionado em janeiro de 2001, foi estruturado com a definição de diagnóstico, diretrizes, objetos e metas para os diversos níveis de ensino, educação básica e superior, além das modalidades de ensino. As questões relacionadas ao magistério da educação básica, financiamento e gestão, acompanhamento e avaliação do plano receberam atenção específica, também, com seus respectivos diagnósticos, diretrizes, objetivos e metas.

O artigo segundo da Lei 10.172 define a articulação do PNE com os respectivos planos decenais que devem ser elaborados pelos entes federados: Distrito Federal, estados e municípios. Logo, o referido plano exige uma articulação dos sistemas de ensino como foco na unidade nacional sobre os temas vislumbrados no planejamento decenal. Apesar da autonomia dos entes federados inerente ao pacto federativo, também, existem as exigências de cooperação, igualmente, inerentes ao federalismo brasileiro.

O sistema nacional de educação é um pressuposto para a realização do PNE. O plano evidencia a exigência da articulação e da cooperação entre a União e os demais entes federados em temas como avaliação e controle do planejamento educacional, com foco no acompanhamento das metas expressas no plano. Nesse, sentido, os planos plurianuais dos governos federal, estaduais, distrital e municipais devem incluir, em seu planejamento orçamentário, garantias para a execução das metas presentes no PNE. Além disso, o artigo sexto do PNE determina a exigência da publicidade, transparência e controle social na progressiva realização dos objetivos e metas definidos no plano.

No que concerne à gestão dos sistemas de ensino, a Lei 10172/2001 evidencia 26 metas que versam sobre vários



temas pertinentes à gestão dos sistemas de ensino. Algo que chama atenção é a ausência do termo "gestão democrática" nas metas alusivas à gestão. O termo "gestão democrática" é evidenciado na parte inicial da lei, identificado como uma das prioridades do plano. É definido em consonância com a LDB, como um processo que deve envolver os profissionais da educação na construção do Projeto Político Pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local nos conselhos escolares e\ou equivalentes.

As prioridades definidas para a gestão explicitam uma disputa de hegemonia que permeia todo o PNE, pois questões como a consolidação do sistema nacional de avaliação, com ênfase no Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB, antes mesmo de definir, objetivamente, o regime de colaboração nas matérias educacionais, permitem uma compreensão de inversão de prioridades que privilegia uma agenda internacional da política educacional, amplamente, vinculada ao projeto neoliberal.

A dimensão talvez mais profunda e de conseqüências mais graves situa-se no fato de que o Governo Fernando H. Cardoso, por intermédio do Ministério da Educação, adotou o pensamento pedagógico empresarial e as diretrizes dos organismos e das agências internacionais e regionais, predominantemente a serviço desse pensamento como diretriz e concepção educacional do Estado. Trata-se de uma perspectiva pedagógica individualista, dualista e fragmentária coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização e privatização e com o desmonte dos direitos sociais ordenados por uma perspectiva de compromisso social coletivo. Não é casual que a ideologia das competências e da empregabilidade esteja no centro dos parâmetros e das diretrizes educacionais e dos mecanismos de avaliação. (FRIGOTTO e CIAVATTA, 2003, p. 108).

Algumas metas tratam de questões pertinentes para à construção da gestão democrática dos sistemas de ensino, além do próprio processo constitutivo do sistema nacional de educação. São elas: a definição da importância do controle social sobre a gestão e o financiamento educacional; as exigências de padrões mínimos de qualidade educacional; o combate às desigualdades regionais sob cooperação da União para tal fim; a participação da comunidade na gestão das escolas e a criação de Conselhos Municipais de Educação com foco no incentivo à criação dos sistemas municipais de educação.

É importante salientar que tais questões são passíveis de concepções distintas e muitas vezes conflitantes, principalmente, por serem muito amplas e pouco objetivas no que concerne a sua realização, a começar pela exigência do regime de colaboração tão relevante à construção do sistema nacional, sem prazo ou definição de parâmetros objetivos para sua efetiva existência.

A participação da comunidade na gestão da escola é, igualmente conflitante, pois a mesma pode ser concretizada mediante voluntariado desconectado da condução efetiva dos rumos da escola ou com mobilização política para garantir, de fato, o controle democrático da agenda e do Projeto Político Pedagógico da escola, por exemplo.

O PNE (2001-2010) expressa as contradições ideológicas inerentes ao seu contexto histórico, sob hegemonia neoliberal<sup>17</sup>. Sua vinculação explicita os tratados e as confe-

---

17 "A crescente hegemonia ideológica desta corrente de pensamento produziu, entre outras coisas, um radical deslocamento dos eixos do debate social e político nesta parte do planeta. Novos temas e prioridades constituem a agenda de um neoliberalismo possuído por um fervor religioso, que o leva a discutir o Estado precisamente quando se está avançando pelo caminho da democracia e a exaltar simultaneamente o mercado como a última garantia da liberdade e do progresso de nossas sociedades. (...) Nestas condições, os frágeis experimentos de transição democrática devem responder a uma impressionante 'explosão de demandas' originadas nas postergações e privações sofridas pelas grandes maiorias nacionais sob ditaduras militares ou governos direitistas, que inspiraram suas políticas públicas nos cânones do neoliberalismo." (BORON, 1994, p. 186-187).

rências internacionais promovidos, na década de 90, define seu compromisso com a agenda internacional, amplamente, controlada pelos interesses do livre mercado, política social focalizada e controle dos gastos públicos.

Na parte inicial do PNE, fica evidente tal compromisso, com a definição do financiamento limitado, política focalizada no ensino fundamental, via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef (Emenda Constitucional Nº 14/1996) e priorização da consolidação do sistema nacional de avaliação, uma exigência dos organismos internacionais de financiamento e gestão da educação. O financiamento estabelecido fica em descompasso com as metas definidas, pois sua concepção é fundamentada pela limitação dos gastos públicos sob a égide da focalização das políticas públicas em detrimento de sua universalização.

O governo federal divulga relatórios róseos sobre os efeitos do Fundo (MEC, 1999), curiosamente, divulgando apenas os ganhos de receitas dos municípios, sem mostrar que estes recursos "ganhos" correspondem exatamente às quantias perdidas pelas redes estaduais, mesmo porque os recursos adicionais federais são ínfimos (menos de 3% dos recursos do Fundo). (...) Portanto, nos anos FHC, apesar de o país ter vivido um progressivo aumento da carga tributária, esta melhoria de arrecadação não repercutiu no sentido de ampliar efetivamente os gastos com ensino no Brasil. (Pinto, 2002, p. 117 e 128).

Vale ressaltar que a suposta definição da ampliação do financiamento educacional, via Fundef, não se concretizou plenamente. Os recursos são, na verdade, realocados para tecer fundos estaduais; o aporte federal, que seria o grande volume de recursos novos para o financiamento, foi limitado pela contenção de recursos federais investidos na educação.

Com isso, as metas do PNE ficaram muito limitadas dados os empecilhos impostos por uma concepção de financiamento que não priorizou, de fato, a universalização das políticas públicas educacionais.

A lei do PNE sancionada pelo executivo federal frustrou uma série de consensos articulados na sociedade civil para garantir o direito à educação. Dentre as grandes contradições da Lei nº 10.172/2001, formulada por iniciativa do executivo, pode-se destacar o veto presidencial à vinculação de percentual do PIB para financiar a educação nacional. O PNE lançou metas, relativamente, ousadas, porém foi “ferido de morte” com a ausência de um aporte financeiro substancial para a efetivação de tais metas, muitas delas, definidas de forma consensual na sociedade.

Apesar do contexto de hegemonia neoliberal, o PNE (2001-2010) deve ser compreendido como uma determinação das disputas e contradições que compõem a sociedade brasileira no horizonte da democracia. É preciso avançar na efetivação de uma concepção da universalização do direito à educação, com foco na qualidade, socialmente, referenciada sob condução da gestão democrática. A participação social é condição primordial para afirmar tal projeto, pois, apenas, sob a condução das majorias é possível afirmar um projeto, substancialmente, democrático<sup>18</sup> para a educação.

O PNE (2001-2010) apresenta como uma das suas metas o tema gestão da organização de uma Conferência Nacional

---

18 WOOD (2011) esclarece que a democracia contemporânea deve retomar um elemento primordial da chamada democracia do mundo clássico, a figura do cidadão-trabalhador. É preciso garantir que a política seja um processo substancial, pela articulação com as condições materiais da sociedade (economia), garantir conteúdo social a democracia. A democracia precisa retomar o fundamento da soberania popular, reconciliada com suas determinações liberais contemporâneas, como a liberdade de expressão, de reunião, pluralismo etc. “As liberdades política e econômica eram inseparáveis – a liberdade dupla do demosem seu significado simultâneo de condição política e de classe social, o homem comum ou o pobre; ao passo que a igualdade política não apenas coexistia com a desigualdade socioeconômica, mas a modificava substancialmente. Nesse sentido, a democracia em Atenas não era apenas formal, mas substantiva.” (WOOD, 2011, p. 184).

de Educação com a finalidade de definir os referenciais mínimos de qualidade e garantir o direito à educação. A perspectiva da participação e compromisso do social com planejamento estatal da educação é destacada algumas vezes no plano. Na parte final do mesmo, fica definida que seus objetivos e suas metas serão bem sucedidos a partir do compromisso social. Apenas com a articulação entre as instituições governamentais e os organismos da sociedade civil é possível garantir o acompanhamento das metas e sua realização.

A previsão de uma Conferência Nacional de Educação para a definição dos referenciais da qualidade da educação, no país, expõe a disputa que determina o PNE. A conferência exige a participação social, um processo, igualmente, imerso em disputas, pois a participação pode ser conduzida como uma mera chancela de definições, previamente, estabelecidas em outras instâncias, ou um processo substantivo onde ocorre, de fato, o controle da agenda política sob a decisão final da deliberação das maiorias.

Nesse horizonte de disputas e contradições, em 2009, o executivo federal toma a iniciativa de convocar uma Conferência Nacional de Educação - Conae, responsável pela concepção e deliberação de um "documento final" que deveria ser norteador do novo PNE. O documento intitulado "Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação"<sup>19</sup> definiu que o planejamento educacional deveria ser, necessariamente, articulado com a estruturação do sistema nacional de educação.

O novo PNE foi encaminhado ao Congresso Nacional, no final de 2010, o projeto de lei foi composto com 12 artigos, 20 metas e 170 estratégias<sup>20</sup>. Assim, como o PNE (2001-2010), o Projeto de Lei nº 8035/2010 é, igualmente, inserido nas contradições e disputas que determinam a sociedade civil brasileira. Questões relacionadas ao financiamento educacional,

---

19 Documento Final Conae.

20 PL 8035/2010.

acesso da iniciativa privada aos recursos públicos e o atual sistema nacional de avaliação compromissado com os referenciais internacionais de avaliação são alguns dos elementos contraditórios que, inclusive, afastam o projeto de lei do "documento final" da Conae.

O PL 8035/2010 aflora das contradições que compõem um governo democrático na imanência do sistema capitalista. Ainda, em tramitação no Congresso Nacional, o projeto de lei está submetido à vigilância constante dos movimentos oriundos da sociedade civil que militam no campo educacional. A atual definição do financiamento da educação previsto na meta 20, no novo PNE, no patamar de 10% do PIB foi uma definição de construção de consenso entre os movimentos sociais e o parlamento, no âmbito das disputas inerentes à dinâmica da sociedade civil.

A gestão democrática permeia toda a concepção do novo PNE, sob o fundamento da constituição do sistema nacional de educação. O princípio da gestão democrática da educação deve ser difundido segundo a décima diretriz do artigo segundo do PNE. O artigo sexto prevê a realização de no mínimo duas conferências nacionais de educação para avaliarem e monitorarem as metas do Plano, além de desencadear o processo constitutivo da elaboração do novo plano nacional de educação (2021-2030).

As conferências nacionais de educação devem ser coordenadas e articuladas pelo Fórum Nacional de Educação, um organismo constituído pelo Ministério da Educação - MEC, mas conduzido por instâncias representativas da sociedade civil para pautar a condução e concepção do PNE. No âmbito da realização do novo PNE, fica definida a exigência da estruturação do regime de colaboração para garantir a consecução das metas sob a ótica da gestão sistêmica da educação.

Alguns artigos do PL 8035/2010 definem a convergência de três elementos supracitados para garantia da difusão do princípio da gestão democrática dos sistemas de ensino, fundamentada pela participação social na imanência da

organização de instâncias, instituições e organismos da sociedade civil. O Fórum Nacional de Educação e seus respectivos fóruns estaduais e municipais funcionam como instâncias de articulação e coordenação das metas do PNE; e por fim, através dos fóruns, organiza-se todo o processo conferencial nas etapas nacional, estaduais e municipais para conceber, avaliar e monitorar o plano.

Com isso, fica definida a exigência da estruturação do regime de colaboração para assegurar o sistema nacional de educação que, necessariamente, deve programar as metas do plano e afirmar todas as instâncias democráticas que precisam e são realizadas pelo sistema.

O artigo nono encaminha o preceito constitucional que define a necessidade de legislação específica, afirmada por cada ente federado para disciplinar a gestão democrática dos sistemas de ensino no prazo de um ano, para tal exigência apresentada no novo PNE. Os sistemas de ensino devem, necessariamente, afirmar, no âmbito da legislação local, a gestão democrática dos sistemas de ensino.

As metas do novo PNE evidenciam a relevância da gestão democrática nos vários campos que compõem a educação nacional. A meta sete relaciona o sucesso do avanço nos índices de avaliação dos sistemas de educação com uma estratégia de apoio técnico e financeiro para garantir a gestão democrática nas escolas com "transferência direta de recursos financeiros à escola, com vistas à ampliação da participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos e o desenvolvimento da gestão democrática efetiva.". A gestão democrática efetiva só é possível pela participação decisiva no planejamento e aplicação dos recursos.

A meta 19 trata da "nomeação comissionada de diretores de escola". Reitera a relevância da gestão democrática com a exigência da participação da comunidade em tal processo de nomeação. As estratégias definidas na referida meta visam a garantir a efetivação da mesma, dentre essas pode ser destacada a 19.1 que define a vinculação entre as

transferências voluntárias da União na área da educação, com a aprovação de leis específicas que tratam do tema da nomeação de diretores sob critérios técnicos, de desempenho e com participação da comunidade.

Por fim, a meta 20 trata do financiamento da educação nacional, sob o preceito institucional da vinculação de percentual do PIB para definir o investimento público em educação. Na meta, existem três estratégias muito relevantes no âmbito da afirmação da gestão democrática dos sistemas de ensino, articuladas à questão do financiamento, uma das questões mais complexas a serem efetivadas na educação nacional.

A questão do financiamento da educação, compreendido de forma sistêmica, apresenta-se como ponto nevrálgico da discussão da afirmação do novo PNE. O financiamento tem sido um dos grandes entraves históricos para a afirmação de todos os avanços conquistados, até aqui, no desenho institucional brasileiro, inclusive a previsão mesma de um Plano Nacional de Educação como política de Estado para dez anos.

O segundo desafio para um novo PNE é o mesmo do atual. Recursos e financiamento. O que significa, 21 anos após, 18%, 25% de vinculação perante um quadro social em que a educação escolar foi positivamente ocupada por novos perfis de alunos? É possível um crescimento de matrículas com o novo conceito trazido pela Constituição Federal e, sobretudo, pela LDB de *educação básica como direito*? Não tínhamos, à época, 55 milhões de estudantes na educação básica e também não tínhamos demandas tão presentes como as da educação infantil e do ensino médio. E as demandas pelas modalidades não eram tão expressivas. Hoje continua forte a pressão pelo ensino superior. (CURY, 2012, p. 18).



A meta 20 do PL 8.035 trata de um dos temas mais relevantes e complexos do novo PNE, o financiamento da educação nacional. A qualidade da educação deve ser o foco da alocação de recursos, para garantir a universalização do direito à educação. Nesse sentido, emergem três questões básicas, vinculadas ao fortalecimento da participação social: a regulamentação de mecanismos que garantam o controle social dos recursos, o vínculo direto entre o volume do financiamento articulado às demandas, socialmente, referenciadas na qualidade e a definição objetiva do sistema nacional de educação na legislação nacional.

A primeira questão define a exigência da regulamentação do ordenamento legal vigente, que trata da transparência e do controle social na utilização dos recursos públicos aplicados na educação, com destaque para mecanismos como audiências públicas, portais eletrônicos e capacitação para garantir a atuação qualificada dos representantes da sociedade civil nos conselhos do Fundeb.

A segunda versa sobre a necessária vinculação entre o financiamento e a qualidade educacional, principalmente, através do mecanismo definido como Custo Aluno Qualidade - CAQ. O CAQ inverte a lógica de financiamento, pois prevê a definição objetiva dos referenciais mínimos de qualidade para a educação nacional como fundamento para o financiamento que deve ser pautado por tais referenciais.

A terceira constitui-se na exigência do prazo de dois anos da regulamentação do parágrafo único dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal, por lei complementar. O foco é garantir as normas de implementação do regime de colaboração tão necessário para a constituição do sistema nacional de educação "com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais".

A articulação entre controle social, qualidade e gestão sistêmica define os parâmetros da democratização da educação nacional. Apenas com a participação social é possível

garantir que a constituição do sistema seja bem sucedida pela definição de responsabilidades e compartilhamento de atribuições e objetivos.

A democratização do ensino não se dá somente pela garantia do acesso, requerendo sua oferta com qualidade social, para otimizar a permanência dos estudantes, desse modo, contribuir para a melhoria dos processos formativos e a participação cidadã. (DOURADO, 2007, p. 940).

A qualidade educacional é, igualmente, dependente da participação, pois a definição de tal valor exige parâmetros que não podem prescindir das expectativas sociais. O controle e a transparência na gestão pública inexistem sem a inserção da sociedade no processo, evitando os riscos da autocracia estatal.

A gestão democrática da educação é um princípio da educação nacional previsto no planejamento da educação nacional. A própria concepção dos planos nacionais está, diretamente, vinculada ao processo e à substância democrática constituída na imanência das mediações públicas da sociedade civil. A dinâmica própria da democracia, no seio das organizações sociais, possibilita a constituição de espaços públicos democráticos que disputam hegemonia e promovem a construção de consensos que definem os rumos da política nacional, mais precisamente, nesta discussão da política educacional, seu planejamento e gestão.

As conferências nacionais de educação constituem espaços públicos de fortalecimento da democratização dos sistemas de ensino. O seu processo de construção forja condições de possibilidade para o amadurecimento da cultura política democrática no país, tomando como lócus privilegiado as escolas. A sociedade civil é o campo aberto de atuação democrática que possibilita uma substância necessária para realizar sua experiência política. No processo conferencial, tal experiência define-se desde o âmbito local, através de processos participativos com debates e deliberações, sua determinação pública, republicana e democrática.

### **3 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: CONSTRUÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS E FORTALECIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO NACIONAL.**

Este capítulo propõe algumas reflexões sobre o papel do mecanismo político-institucional das conferências nacionais de políticas públicas como processo constitutivo de espaços públicos democráticos no país. Discutir questões como a relação entre os modelos de democracia representativa e participativa no âmbito das conferências, ambos convergindo para a afirmação da participação social como elemento primordial na determinação do processo e da substância democrática da realidade, em questão, são elementos centrais no presente capítulo. Nesse sentido, pretende-se compreender o fortalecimento da gestão democrática dos sistemas de ensino, à luz das conferências de educação. O processo de suas construções como um artifício de amadurecimento da cultura política democrática no país, tomando como locus privilegiado as escolas, possibilitando, assim o fortalecimento da participação da sociedade civil na efetivação do direito à educação de qualidade, socialmente, referenciada.

#### **3.1 Conferências Nacionais de Políticas Públicas: construção de espaços públicos democráticos na articulação entre representação e participação.**

As conferências nacionais de políticas públicas<sup>21</sup> são mecanismos políticos institucionais que se inserem no bojo

---

21 Em 2010, o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ divulgou o relatório final da pesquisa intitulada "Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro", sob coordenação de Thamy Pogrebinski. Tal documento apresenta uma série de dados e reflexões teóricas sobre as conferências nacionais de políticas públicas ocorridas no Brasil desde 1988. Vale destacar que isso foi tomado como fonte principal para a elaboração das reflexões contidas no presente tópico.

das definições democrático-participativas evidenciadas na Constituição de 1988. O foco de tais definições, como plebiscitos e referendos, foi garantir mecanismos político-institucionais que impulsionem a experiência democrática no país pelo amadurecimento das diferentes formas de participação social nas definições dos rumos políticos do país.

Verifica-se na arte política aquilo que ocorre na arte militar: a guerra de movimento transforma-se cada vez mais em guerra de posição, podendo-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara minuciosa e tecnicamente no tempo de paz. Na estrutura de massa das democracias modernas, tanto as organizações estatais como o complexo de associações na vida civil constituem para a arte política o mesmo que as "trincheiras" e as fortificações permanentes da frente na guerra de posição: elas fazem com que seja apenas "parcial" o elemento do movimento que antes constituía "toda" a guerra etc. (GRAMSCI, 1991, p. 92).

A participação social foi vislumbrada pelo constituinte originário como algo essencial para a democracia brasileira. Vale ressaltar que grande parte da pauta social e político-democrática da nossa Constituição foram conquistadas na Assembleia Constituinte pela intervenção expressiva da sociedade civil. Nesse sentido, fazia-se necessário garantir que a "guerra de posição" possuísse mecanismos políticos institucionais para ser viabilizada. As mediações públicas democráticas deviam ser estabelecidas entre as instituições estatais ("fortificações") e as organizações da sociedade civil ("trincheiras").

As conferências nacionais de políticas públicas inserem-se como mecanismo que possibilita o avanço das "trincheiras" para conduzir as "fortificações" à medida dos consensos definidos, sob os parâmetros do processo democrático. Em tal

processo, põe-se a construção dos espaços públicos<sup>22</sup>, vide a conferência como um espaço público construído em tal dinâmica. O movimento constitutivo de espaços públicos exige uma compreensão da relação entre as propostas de democracia participativa e representativa, pois ambas convergem para afirmação das conferências como espaços públicos instituídos no horizonte da democracia.

Tal afirmação define-se, exatamente, porque o seu foco é prover as instâncias estatais de diretrizes para a formulação de políticas públicas. As conferências formam-se, a partir de três eixos básicos: primeiro, a participação, com caráter paritário, composta por representação do governo e da sociedade civil; segundo, a deliberação, com a busca da construção de consensos definidos por processos de formação de opinião, definidos pela pluralidade dos participantes com sua respectiva defesa pública de projetos e argumentos; terceiro, a normatização, através da participação e da deliberação, as conferências concebem um documento final com expectativas normativas por direcionar as instâncias estatais para a formulação das políticas públicas e da legislação relacionadas ao tema.

A representação política nas conferências é definida por dois vetores básicos. Primeiro, na própria definição dos participantes, uma vez que os mesmos são eleitos desde o âmbito de conferências municipais para representar diferentes segmentos da sociedade civil nas discussões e deliberações, ou seja, os delegados representam determinados grupos e seus respectivos anseios no encaminhamento das políticas

---

22 A construção dos espaços públicos é um processo definido entre os homens, ou seja, algo definido pela experiência compartilhada coletivamente. Um processo dinâmico de troca de opiniões e possibilidades de contraposição das mesmas. O espaço político é a própria realização da liberdade em ato eminentemente humano, exatamente por ser uma construção livre que integra a pluralidade para convergir num processo em que todos podem expressar sua opinião e conciliar unidades possíveis ante a diversidade necessária. "Só se pode ver e experimentar o mundo tal com 'realmente' é entendendo-o como algo que é compartilhado por muitas pessoas, que está entre elas, que as separa e as une, revelando-se de modo diverso a cada uma, enfim, que só é compreensível na medida em que muitas pessoas possam falar sobre ele e trocar opiniões e perspectivas em mútua contraposição." (ARENDET, 2010, p. 185).

públicas e da própria concepção de estado existente no país. Além dos representantes oriundos da compreensão, digamos clássica da representação, no caso os membros das instâncias estatais indicados para participar das conferências como delegados.

O segundo vetor é definido através das conferências, pois o documento final debatido e deliberado pelos delegados é encaminhado para as instâncias estatais competentes, composta por representantes eleitos por sufrágio universal, seja no executivo ou no parlamento, para encaminhar as demandas definidas no documento, esse, necessariamente, fruto da participação e da deliberação dos definidores do referido processo democrático.

Nesse sentido, faz-se necessário compreender a representação de forma ampliada, pois o tradicional modelo de democracia liberal<sup>23</sup>, eminentemente representativo, porém limitador da mobilização e intervenção da sociedade civil no processo decisório entra em cheque, porque não consegue responder os anseios das organizações que afloram da sociedade civil para intervir nos processos políticos. Podemos identificar esse limite quando a democracia liberal pauta a agenda política nacional e define mecanismos de controle das decisões finais em algumas matérias relevantes no âmbito do interesse público.

A representação, tradicionalmente, concebida no pensamento político liberal não consegue abarcar as mediações estabelecidas pela experiência democrática definida no

---

23 Apesar do elogio, a participação política no horizonte da democracia, identificada como um processo pedagógico de compromisso dos indivíduos com a Nação, J. S. Mill define que tal participação deve ser limitada ao voto, este também deve definir restrições como os analfabetos, para a composição de um governo representativo dos mais qualificados para governar. BOBBIO esclarece que a democracia representativa defendida pelos liberais é, essencialmente, restritiva da participação, sob pena da "degeneração da democracia sob a tirania da maioria". Assim, para a tradição liberal, a democracia representativa define sua representação no voto mediante participação da maioria, com a definição de "filtros" necessários para conter qualquer possibilidade da "tirania da maioria." CF. BOBBIO, 2005.

âmbito das conferências. Uma experiência que compreende uma redefinição das relações entre sociedade civil e Estado, tomando como pressuposto que ambos são, igualmente, redefinidos pelas suas contradições e dinâmica histórica.

A representação é compreendida, portanto, como um processo de reconciliação entre o Estado e a sociedade civil, onde a própria sociedade política é subsumida pelo seu conteúdo social, para produzir unidades possíveis ante a diversidade centrífuga inerente ao todo social. A representação deve ser a expressão da unidade constituída no processo democrático, tomando como pressuposto o conceito de povo.

O objeto da representação é, portanto, a unidade política suposta na idéia de povo, e não o povo na sua existência natural e dispersiva. Dotado da faculdade da decisão e escolha, o Estado unifica as partes em conflito, sendo a grandeza do seu poder relativa à diversidade dos elementos a serem reunidos. (HOLLANDA, 2009, p. 64).

O Estado que unifica deve ser determinado pela própria sociedade que o define, na dialética coerção e consenso, quanto mais a ideia de povo existe, enquanto processo social de construção de espaços público-democráticos, mais a representação converge para a determinação do seu conteúdo social. Na dialética presença e ausência, a representação deve afirmar-se pela presença social mediante a construção de mecanismos político-institucionais de participação. Com isso, a representação converge para a necessária presença participativa da sociedade, para garantir seu conteúdo como processo constitutivo da unidade na presença determinante do povo.

A participação social é, portanto, condição primordial da representação e converge para realizar-se, mutuamente, em experiências democráticas que reconciliam o Estado na sociedade civil, fragilizando seu caráter coercitivo e afirmando

a construção de consensos. As conferências nacionais são iniciativas do poder executivo, através de um ato normativo (portaria) que define a convocação e organização da conferência, além de possuir um documento referência de orientação das discussões iniciais. Seu desdobramento depende, diretamente, da mobilização e participação da sociedade civil, através de mecanismos como conferências livres, audiências públicas, conferências virtuais etc.

A participação conferencial garante o pluralismo inerente à sociedade civil; todos podem intervir nas diversas formas de atuação citadas acima. A periodicidade é, também, uma característica relevante das conferências. Em alguns casos, existe normatização na legislação sobre essa característica.

Segundo Pogrebinschi (2010), foram realizadas entre 1988 e 2009, oitenta conferências nacionais de políticas públicas que contemplavam os critérios deliberativo, normativo e nacional. Os governos Lula (2003-2010) instituíram um verdadeiro marco na realização das conferências, por ter promovido 55 no total, além da ampliação das temáticas e da estrutura para garantir a participação social por todo o território nacional.

Uma questão relevante que a pesquisa coordenada por Pogrebinschi revelou foi a capacidade que as conferências tiveram de demandar as instâncias representativas tradicionais, governo federal (executivo) e parlamento (legislativo federal), através das diretrizes deliberadas e sistematizadas nos "documentos finais" de cada conferência.

A pesquisa do IUPERJ revela que nas oitenta conferências nacionais destacadas, foram 1937 diretrizes sistematizadas, demandando o Congresso Nacional que encaminhou "2808 projetos, divididos entre 2629 projetos de lei ordinárias e complementares e 179 propostas de emendas à Constituição. Somados a esses, encontram-se as 312 leis ordinárias e complementares promulgadas, além de nove emendas à Constituição." (POGRENBISCHI, 2010, p. 34 e 35).



Por fim, vale salientar que a reconciliação dialética entre a representação e a participação afirma um processo que se pode definir como uma ampliação da democracia na sociedade contemporânea. A cidadania passa por uma redefinição que garante aos indivíduos tal condição de forma ampla e múltipla, para além dos tradicionais processos de votação e funcionamento do Estado. Os cidadãos agora são reconhecidos como tal, com seus direitos e obrigações, no trabalho, no ambiente doméstico/familiar, na escola, enfim nas diversas instâncias e nos níveis inerentes à sociedade civil.

Com a ampliação da cidadania, agora ramificada na sociedade, o Estado, também, assume uma nova fisionomia, com amplo conteúdo social. No processo de democratização da sociedade, as instâncias estatais convergem para uma determinação democrática. As conferências nacionais de políticas públicas expressam tal convergência, através do processo de reconciliação entre a representação e a participação do Estado e da sociedade compõem-se como uma totalidade orgânica que define a democratização mútua de suas instâncias organizativas.

Uma vez conquistado o direito à participação política, o cidadão das democracias mais avançadas percebeu que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão política que não seja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontece na sociedade civil. Hoje, quem deseja ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. (BOBBIO, 1987, p. 156 e 157).

É preciso compreender que a viabilidade da participação social como processo coerente e efetivo de afirmação da democracia só é possível pela sua necessária determinação, na imanência das mediações públicas democráticas da sociedade civil. Um processo constituinte e constituído nos e pelos espaços públicos, verdadeiras instâncias afirmativas da democracia no horizonte das instâncias estatais e sociais, ambas, desdobramentos de um mesmo processo de democratização.

### **3.2 As Conferências de Educação e o Fortalecimento da Gestão Democrática dos Sistemas de Ensino: a participação social como processo definidor da qualidade da educação.**

O processo contemporâneo de emergência e fortalecimento das conferências nacionais de políticas públicas deve ser compreendido no esteio das lutas e conquistas garantidas pela mobilização e organização da sociedade civil, no horizonte do fortalecimento do estado democrático de direito no país. Um movimento desencadeado pela sua redemocratização, em especial, a partir do marco fundamental definido pela engenharia político-institucional afirmada na Constituição Federal de 1988.

Nas duas últimas décadas, após a promulgação da nossa atual Carta Magna, as conferências ganharam um impulso significativo. Dentre os vários temas abordados pelas conferências no período, a educação mereceu relevante atenção sob o crivo de temas como educação do campo, educação profissional e tecnológica, educação escolar indígena e educação básica. Os temas abordados foram pautados na agenda política nacional do período, a partir de questões, historicamente, relevantes como as discussões sobre as demandas específicas dos povos nativos e do campo.

A abordagem do planejamento educacional no horizonte da totalidade sistêmica que o determina, tratando de questões desde as creches até o ensino superior, constituiu-se em objeto de uma conferência nacional apenas em 2010, com a Conferência Nacional de Educação (Conae).

A participação social ocupa um papel crucial na realização das conferências nacionais de educação, pois o pressuposto da gestão democrática definido para a educação nacional é favorecido pelo processo conferencial. A relação existente entre a participação social e o planejamento da educação nacional evidenciado nas conferências constitui um procedimento estratégico para garantir a tão cara referência social na qualidade da educação.

A intenção de implementar uma política participativa implica a necessidade de se criar espaço para políticas distributivas. E a criação desse espaço implica tanto a modernização administrativa quanto a melhoria da eficiência da estrutura tributária do município. (...) A criação de novas instituições participativas impacta a administração pública e a capacidade financeira dessas cidades, e cria espaço para um processo mais acelerado de acesso a bens públicos. (AVRITZER, 2007, p. 34 e 43).

A relação entre os processos participativos, como os afirmados nas conferências, e a ampliação no acesso e qualidade dos bens públicos evidenciam o amadurecimento de uma concepção de Estado que qualifica suas instituições por meio da mobilização, demandas e pauta expressa pela própria sociedade civil. Avritzer (2007) destaca a importância da participação social para garantir eficiência na administração pública, com planejamento estatal e ampliação da capacidade financeira das instituições.

As conferências nacionais ocupam um papel estratégico em tal contexto, pois favorecem a visibilidade pública das questões prioritárias definidas por diversas instâncias da sociedade civil, além de assumir o caráter deliberativo de diretrizes para as políticas públicas relacionadas ao tema da conferência e demandar legislação específica nos parlamentos. A mobilização social garantida para a participação nas conferências, desde o âmbito local, favorece outras articulações desdobradas do próprio processo conferencial para outras instâncias estatais e sociais capazes de decidir sobre questões relevantes para a eficiência da gestão pública na efetivação dos direitos.

No período em questão, ocorreram seis Conferências Brasileiras de Educação - CBE, na década de 80, também, foram realizados cinco Congressos Nacionais de Educação - Coneds, na década de 90 e início dos anos 2000 (2003 e 2004). Nessa última década, a Câmara de Deputados organizou a I Conferência Nacional de Educação, Cultura e Desporto e a Conferência Nacional de Educação e Cultura, uma que fortaleceu a proposição do Plano Nacional de Educação e outra que contribuiu com a avaliação de sua implementação<sup>24</sup>.

Em 2008, a 1ª Conferência Nacional de Educação Básica - Coneb reuniu mais de mil delegados, entre representantes de escolas, professores, alunos, organizações, movimentos sociais, representantes dos parlamentos e gestores dos governos. Na Conferência, o foco das discussões foi a construção do sistema nacional articulado de educação, com a definição da qualidade da educação. Por seu caráter deliberativo, tomou como ponto de partida "um diagnóstico da realidade educacional brasileira" para focar na definição de "um conjunto de propostas que orientarão programas e políticas educacionais no âmbito da Educação Básica, em todos os níveis de governo."<sup>25</sup>

---

24 Dados extraídos do relatório final do IUPERJ sobre as conferências nacionais de políticas públicas realizadas no país entre 1988 e 2009. (POGRENBISCHI, 2010).

25 MEC, 2007, p. 01.

A Coneb deliberou, em plenária, a elaboração de um documento final que evidenciou como eixo principal os desafios para a construção do sistema nacional de educação que foram, necessariamente, atrelados a outros três objetos<sup>26</sup>: a articulação entre os sistemas de ensino no País; a definição de parâmetros e diretrizes nacionais para garantir a qualificação do processo de ensino e aprendizagem; e garantir que as políticas educacionais sejam definidas, a partir de requisitos básicos que promovam a inclusão social<sup>27</sup>.

Na Coneb, a relação entre qualidade, sistema nacional e gestão democrática são evidenciados como momentos necessários e determinantes do direito à educação. Os três momentos são apresentados como uma totalidade afirmada pelo processo dialético em que todos são essenciais e interdependentes. A portaria<sup>28</sup> expedida pelo Ministério da Educação - MEC, em abril de 2007, define que a Conferência deve ser uma expressão da democratização da gestão articulada à qualidade educacional, socialmente, referenciada.

Nesse sentido, a Conferência foi organizada por uma comissão com ampla representação das instâncias estatais e da sociedade civil. A comissão organizadora recebeu a incumbência de coordenar, promover e monitorar as atividades, a partir de conferências estaduais que foram realizadas no segundo semestre de 2007. Dentre os exatamente 1162 delegados presentes, 859 foram eleitos nas conferências estaduais, além dos 146 delegados oriundos dos movimentos sociais e negro, representações indígenas e quilombolas, dentre outras entidades oriundas da sociedade civil<sup>29</sup>.

A grande maioria dos delegados tinha, portanto, origem nos diversos organismos da sociedade civil. Vale ressaltar a

---

26 Vinculados, necessariamente, às exigências da democratização da gestão para garantir a qualidade social da educação.

27 MEC, 2007, p. 1.

28 MEC, 2007 (II).

29 CF. Resumo Final de Delegados e participantes da CONEB 2008. [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)

multiplicidade na representação oriunda da sociedade civil, desde pais e estudantes das escolas públicas de todo o país até as múltiplas representações dos movimentos sociais. Uma representação plural determinada pela participação social, desde as conferências estaduais, além dos organismos nacionais de mobilização, articulação e intervenção política.

Na Coneb, foram tratados diversos temas que convergiram para cinco eixos temáticos definidos no documento base e documento final. Os temas tratam de questões consideradas essenciais para a construção do sistema nacional articulado de educação, tomando como referências básica o artigo 206 da Constituição Federal. Dentre os desafios para a construção do sistema nacional foi evidenciada a ausência de legislação específica sobre o tema, além de lacunas na definição de instâncias nacionais para coordenar e fiscalizar o sistema nas suas questões cotidianas.

A construção de um SNE requer o redimensionamento das ações dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a todo o território nacional, visando à superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das competências específicas de cada ente federado no regime de colaboração. Nesse sentido, o SNE assume o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário, financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo diretrizes educacionais comuns e mantendo as especificidades de cada um. (MEC, 2008, p. 23).

Diante de tais desafios para a construção do sistema nacional de educação, surgem os outros eixos norteadores

dos "documentos", a relação direta entre democratização da gestão dos sistemas de ensino e a necessária qualidade, sob o fundamento da participação social; a questão do financiamento ante a definição do regime de colaboração entre a União e os entes federados; o temário da inclusão e diversidade na educação básica e a formação e valorização dos profissionais da educação.

A democratização da gestão dos sistemas de ensino é um dos eixos definidos pela Conferência como fundamentais para a garantia da qualidade da educação, além de ser definidor do SNE. A participação e o controle social das políticas públicas são pressupostos fundamentais da democratização e permeiam toda a concepção sistêmica da educação, pois, apenas, dessa forma é possível garantir que as exigências para a efetivação do regime de colaboração sejam, de fato, desenvolvidas na realização das políticas públicas como atividade fim da gestão.

A própria conferência é uma determinação social e política da democratização na gestão dos sistemas de ensino, pois garante que a participação se fortaleça e as instâncias da sociedade civil garantam a condição de intervir, de fato, no processo de tomada de decisões. A definição da agenda educacional do país é outro elemento relevante que o processo conferencial aprofunda. Através desse mecanismo democrático é possível avançar no controle social da agenda educacional do país, definindo prioridades, estratégias e metas para garantirem, em última instância, o direito à educação.

A Coneb cumpriu, desse modo, importante papel ao propiciar amplos debates e espaços de deliberação coletiva em todos os estados da Federação e no Distrito Federal por meio da realização de conferências estaduais e distrital e, ainda, em alguns municípios. Esse processo de participação resultou em esforço nacional de reflexão e deliberação das questões educacionais relativas à educação básica, cuja convergência

efetivou-se por meio da Conferência Nacional realizada em Brasília em abril de 2008. (MEC, 2008, p. 1).

A Conferência como processo constitutivo do espaço público plural e democrático, instância de deliberação coletiva, propiciou a participação social desde os estados e municípios de todas as regiões do país. A Coneb foi um marco importante no processo de fortalecimento da participação social, as conferências como mecanismo democrático-institucional favorecem a construção da gestão democrática dos sistemas de ensino no país.

A construção do sistema nacional de educação foi o grande tema da conferência, articulado à compreensão da importância do planejamento da educação nacional expresso na concepção de um Plano Nacional de Educação - PNE. A integração entre a temática do sistema nacional e do planejamento nacional foi foco da I Conferência Nacional de Educação (Conae 2010). A proposta da Conae foi definida como encaminhamento final da Coneb 2008.

A concepção das conferências nacionais como processo de acúmulo de experiências e mobilizações pela educação sob fundamento do processo e da substância democráticas foi evidenciada no encaminhamento final da Coneb. Nesse sentido, a garantia da qualidade da educação como condição primordial da efetivação do direito à educação é, intrinsecamente, relacionada com a democratização da gestão no âmbito da construção do sistema nacional de educação.

A demarcação do encaminhamento da Conae, no documento final da Coneb, foi expressa "para garantir e consolidar este movimento faz-se necessário envolver os diferentes segmentos sociais com a realização de uma Conferência Nacional de Educação, em Brasília, precedida de Conferências Municipais e Estaduais." (MEC, 2008, p. 105). A participação social difundida em todo o país, de forma



ampla e plural, é definida como pré-requisito da construção da Conae.

Em 2009, como já mencionado no encaminhamento final da Coneb, foi convocada a I Conferência Nacional de Educação - Conae realizada no início do ano de 2010. A conferência intitulada *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação* assumiu o desafio de discutir o planejamento da educação nacional, expresso nas exigências da formulação de um novo Plano Nacional de Educação - PNE, articulado à concepção do sistema nacional de educação, uma previsão constitucional que ainda carece de definição objetiva na legislação nacional.

O planejamento da educação nacional, definido como processo que aflora da concepção sistêmica da educação, constitui-se num dos grandes desafios da gestão democrática dos sistemas de ensino. O sistema nacional articulado exige que todos os sistemas de educação se integrem em regime de colaboração (CF art. 23), tal sistema colaborativo deve potencializar a participação social em todos os sistemas de ensino.

A arquitetura do sistema nacional pressupõe a construção de consensos que devem ser garantidos por mediações públicas afirmadas desde o âmbito local, na realidade da comunidade escolar, até o nacional em instâncias estatais como o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional, além daquelas articuladas na sociedade civil como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

São consensos sociais e políticos sobre questões como a definição das responsabilidades, demandas educacionais e insumos para garantir a qualidade, financiamento, dentre outras que exigem uma compreensão da diversidade regional, econômica, social, cultural e política existente no país.

A Conae 2010 deve ser compreendida, portanto, no âmbito da experiência democrática brasileira contemporânea,

que definiu as conferências nacionais de políticas públicas como um mecanismo institucional relevante para fortalecer a participação social na concepção e controle as políticas públicas no país. As conferências nacionais, que trataram do tema educação, ocorridas no período supracitado possuem alguns traços em comum e vale salientar dois desses elementos convergentes no presente estudo.

O primeiro é a preocupação com a gestão democrática dos sistemas de educação, no país, sob o fundamento da participação social como elemento definidor do próprio caráter de tais processos conferenciais. Nesse sentido, as conferências compuseram um movimento amplo de afirmação da redemocratização do país, com foco na garantia do direito à educação.

As conferências nacionais de educação do período são, ao mesmo tempo, determinadas e determinantes da experiência democrática na afirmação da educação nacional sob a égide dos princípios consolidados pela Constituição Federal no seu artigo 206. Vale ressaltar as contradições existentes em tais processos, pois questões como a inserção da iniciativa privada na oferta de alguns serviços educacionais, ou o acesso ao fundo público por entidades filantrópicas e privadas, além da definição do volume de recursos para o financiamento, com base em referenciais de universalização e qualidade, que são alguns dos temas imersos em contradições nas relações entre os governos e as instâncias da sociedade civil, ligadas aos movimentos sociais e populares.

O segundo elemento a ser destacado é a relação direta das conferências nacionais com as preocupações relacionadas ao planejamento da educação nacional, ou seja, uma preocupação com planejamentos de Estado e de longo prazo, mais uma vez para afirmar, de forma objetiva, as determinações de consenso oriundas da Constituição Federal, como, por exemplo, a meta de erradicação do analfabetismo no país.

O planejamento compõe o bojo de preocupações com a gestão democrática dos sistemas de ensino, pois, também,

exige a participação social para definir as prioridades da qualidade educacional. O direito à educação, fundamentado pela qualidade, socialmente, referenciada exige um compromisso com o planejamento, para definir questões como o compartilhamento de responsabilidades, metas objetivas e financiamento adequado aos compromissos firmados pela qualidade.

As duas questões destacadas, gestão democrática e planejamento nacional da educação são verdadeiros eixos que convergem para a construção do sistema nacional de educação. As conferências nacionais que trataram do tema da educação, ocorridas nas décadas de 90 e 2000, evidenciaram, direta ou indiretamente, a relevância da construção da gestão sistêmica da educação nacional como condição primordial para efetivar a qualidade educacional.

Na década de 90, as Coneds foram muito relevantes no esforço de concepção de um Plano Nacional de Educação - PNE, expresso num projeto da sociedade civil em 1998. Tal projeto assumia o compromisso com a valorização da escola pública, por exemplo, através do financiamento público para a escola pública, além de defender políticas públicas com foco na universalização do direito à educação.

A participação social expressa em organismos da sociedade civil, como as universidades e sindicatos, evidencia que o planejamento educacional deve definir uma concepção de Estado democrático e popular, ou seja, definidor de políticas públicas universais com a qualidade necessária para a efetivação dos direitos. As Coneds constituíram-se num contraponto ao projeto neoliberal hegemônico na gestão do Governo Federal, no período (década de 90).

O PNE sancionado pelo Presidente da República, em 2001, expressou tal contradição, foi concebido sob a condução do governo e se contrapôs a uma série de questões priorizadas pela sociedade civil. Essas contradições, apenas, consolidam a necessidade da participação social e seu desdobramento na construção de espaços públicos democráticos

para delinear as instituições estatais, à medida das demandas sociais e do reconhecimento dos direitos como processo de afirmação da própria determinação histórica da sociedade brasileira.

As definições sobre a participação devem aprofundar o amadurecimento da cultura política democrática no país e na articulação entre os processos democráticos participativos e representativos. Nas conferências, a participação define-se pela representação, tanto das instâncias estatais como daquelas da sociedade civil. Os organismos sociais que se habilitam a participar, o fazem por meio de representantes que defendem as demandas e projetos políticos que compõem seus agrupamentos.

Assim, a participação converge para a representação, por sua vez, essa só é possível pela substância que aflora da diversidade de cidadãos que participam e contribuem definindo prioridades e concepções de políticas públicas para garantirem a afirmação dos seus próprios direitos.

A I Conferência Nacional de Educação - Conae 2010 foi organizada, coordenada e, socialmente, controlada pela composição de um espaço público institucional constituído por iniciativa do poder executivo federal, Ministério da Educação - MEC. A constituição da comissão organizadora da Conae 2010 foi definida pela afirmação de uma composição articulada entre instâncias organizadas, nacionalmente, da sociedade civil e representantes das instituições estatais.

O foco de tal composição foi garantir uma articulação entre as instâncias governamentais e uma representação plural da sociedade civil para assumir a responsabilidade da organização, sistematização e monitoramento do processo constituinte da Conferência Nacional, desde o âmbito local, nas conferências municipais, os entes federados organizaram comissões referenciadas pela regulamentação nacional que organizou a comissão nacional. A mobilização articulada pela participação social foi o cerne do processo constituinte da Conae 2010, um movimento que, em última instância, fortalece a gestão democrática da educação nacional.

A partir da experiência social e política da organização da Conae 2010, os delegados deliberaram na conferência pela criação de uma instância que garantisse um processo perene de organização das conferências nacionais de educação e monitorasse a efetivação das principais diretrizes e políticas públicas relacionadas a educação nacional. O Fórum Nacional de Educação (FNE) foi instituído ainda em 2010 por iniciativa do MEC com o objetivo de efetivar a diretriz deliberada no documento final da Conae 2010.

## **4 O PROCESSO CONSTITUTIVO DA CONAE 2010: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, MOBILIZAÇÃO LOCAL E A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO NACIONAL.**

Este capítulo propõe algumas reflexões sobre a realização da I Conferência Nacional de Educação - Conae 2010 como expressão do processo de democratização da gestão da educação nacional. A Conferência assumiu o desafio de construir e deliberar sobre consensos e diretrizes nacionais que tratam de diversas questões relacionadas a todos os níveis da educação nacional, desde as creches até as universidades. Tratando de questões como regime de colaboração, financiamento, valorização dos profissionais e gestão democrática, a partir da defesa de referenciais mínimos de qualidade. Tal desafio foi vislumbrado por meio do processo democrático da mobilização e participação social articulada desde o âmbito local nas diversas regiões do país. Vale ressaltar a importância da deliberação política efetiva na própria Conae de uma instância responsável pela organização, coordenação e acompanhamento das conferências pós - Conae. O Fórum Nacional de Educação e os respectivos fóruns estaduais de educação assumem um papel muito importante no processo constitutivo das conferências a partir de então. Por fim, a construção do sistema nacional de educação articulado e as definições constitutivas do novo Plano Nacional de educação - PNE foram os grandes temas da Conae 2010. Esses temas convergem para as garantias mínimas da democratização da gestão da educação nacional, outra questão evidenciada no presente capítulo.

## **4.1 A Participação Social como Processo Constituinte da Conae 2010: a construção social das conferências de educação como forma democrática definidora dos espaços públicos.**

A I Conferência Nacional de Educação - Conae 2010 foi definida como um "encaminhamento final"<sup>30</sup> da Conferência Nacional da Educação Básica - Coneb ocorrida em 2008. O foco da definição era garantir a continuidade do processo conferencial de 2008, principalmente, em questões como o amadurecimento do tema central proposto, no caso, os desafios para a construção do sistema nacional de educação, além do fortalecimento do processo inerente à gestão democrática da educação nacional por meio da participação social.

A compreensão do papel estratégico da inserção da sociedade civil na efetivação do direito à educação, com foco na qualidade socialmente referenciada, é primordial para garantir os avanços necessários ao aprimoramento das instituições estatais sob o prisma da democratização das mesmas. O Estado deve ser pautado por uma agenda social construída no seio da sociedade civil, por meio da participação em espaços deliberativos.

A institucionalização de instituições democráticas é, ao mesmo tempo, causa e consequência da democracia. A democratização brasileira depende de um sistema de instituições para a geração de aquiescência da maioria da população ao processo de consolidação democrática, em curso. Ao equacionar, dessa maneira, a problemática da institucionalização de instituições democráticas, encontra-se mais oportunidade de se afirmar que o planejamento estatal é uma das instituições deste "sistema de instituições", necessária na geração de legitimidade, para que a

---

30 MEC, 2008, p. 105.

transição democrática no Brasil aumente suas possibilidades de êxito. (FILHO, 2007, p. 62 e 88).

O espaço público das conferências nacionais de políticas públicas, como é o caso da Conae 2010, compõe o bojo das iniciativas que visam ao aprofundamento da democratização brasileira por meio da institucionalização das instituições democráticas. O fortalecimento institucional da experiência democrática nacional favorece um planejamento estatal concebido à medida da participação social e com foco na qualidade referenciada, socialmente, das políticas públicas efetivadas pelas instituições estatais.

A participação social propicia uma nova fisionomia para o Estado brasileiro, garante aprimoramento administrativo, pois as demandas sociais exigem agilidade nas respostas institucionais. Evidenciam contradições relacionadas a questões centrais como o financiamento dos direitos sociais, pois as diretrizes de políticas públicas definidas pela sociedade são mais exigentes, quando tratam de elementos como a qualidade dos serviços.

A Conae 2010 surgiu a partir da iniciativa do poder executivo federal, mas foi vislumbrada por deliberação conferencial na Coneb 2008, portanto temos um esforço de conciliação sócioestatal na construção de consensos inerentes ao aprofundamento da experiência democrática brasileira. No final de 2008, o Ministério da Educação - MEC encaminhou uma portaria normativa para definir a constituição da comissão organizadora da Conae e definiu a realização da mesma para o primeiro semestre de 2010.

A comissão organizadora<sup>31</sup> da Conae 2010 recebeu as atribuições de coordenar, promover e monitorar o desenvolvimento da Conferência Nacional, garantindo as bases estruturais e organizacionais para as conferências estaduais, mu-

---

31 Os dados sobre a composição da comissão organizadora da Conae 2010 foram extraídos da Portaria Normativa do Ministério da Educação (MEC) No 10/2008.



nicipais e do Distrito Federal. A referida comissão recebeu três atributos básicos: cuidar das questões procedimentais das conferências locais; definir coletivamente uma proposta de regimento interno das conferências a ser submetido ao referendo do plenário da Conae; apresentar para o debate nas conferências locais um subsídio formal denominado "documento referência" para a discussão dos eixos temáticos da Conae.

A comissão foi composta por 34 representações, dentre as instâncias estatais (14 representantes) e da sociedade civil organizada (vinte representantes). A composição da comissão apresentou um perfil amplo, com a definição de múltiplos interesses, projetos e concepções conflitantes de educação. A sociedade civil esteve representada por projetos e interesses que, muitas vezes, chegam a ser antagônicos, como é o caso do empresariado e dos movimentos em defesa da escola pública.

As instituições estatais estão representadas por instâncias do executivo e legislativo, desde o âmbito municipal até o federal, esta inserção ampla define, igualmente, um grande potencial de divergências sobre a atuação da gestão pública na efetivação do direito à educação. Com destaque para a relação entre a União e os demais entes federados, em questões como a aplicação e distribuição de recursos e a definição de responsabilidades e competências em matéria educacional.

As organizações e organismos da sociedade civil reúnem representações do meio acadêmico; instituições de ensino superior e comunidade científica; profissionais da educação; dirigentes das universidades e demais instituições de ensino superior; das instituições de educação profissional; entidades estudantis; organizações das famílias dos estudantes; centrais sindicais; sindicatos dos trabalhadores e professores; entidades patronais; representação social do campo e de afirmação da diversidade e movimentos em defesa do direito à educação.

As instituições estatais reúnem representações dos parlamentos e executivos de toda a federação, União e demais entes federados, reunindo organismos e organizações dos dirigentes municipais e estaduais de educação; Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional de Educação; sete secretarias temáticas do Ministério da Educação - MEC; parlamentares das comissões de educação da Câmara Federal e do Senado.

A comissão organizadora foi formada por iniciativa do executivo federal que definiu a coordenação da mesma, com representantes do Ministério da Educação-MEC. O MEC deteve sete representações ligadas, imediatamente, a sua estrutura organizacional, além da própria coordenação da comissão. O tamanho da representação indicada pelo MEC parece evidenciar uma preocupação do executivo com a condução das discussões, garantindo uma influência marcante na concepção do documento referência da Conae e no regulamento da mesma.

Assim, ocorre uma tendência à centralização estatal, no âmbito da União, na condução dos trabalhos, na organização da conferência, um processo que parece afirmar um movimento de centralização de algumas das principais políticas públicas da educação nacional na União, principalmente, sua concepção e financiamento. Vale ressaltar que apesar da tendência, a centralização e controle da União na institucionalização da Conae, esse espaço público abre caminhos para a determinação de múltiplos projetos, demandas e diretrizes evidenciadas pela sociedade civil.

A distinção conceitual entre “quem delibera” e “quem executa” autoriza interpretação distinta acerca dos mecanismos verticais de operação do Estado federativo brasileiro. A regulação federal afeta decisivamente o modo como as políticas descentralizadas são executadas. As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas

executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais. (ARRETCHE, 2012, p. 20).

A democratização da gestão da educação nacional, expressa em políticas públicas como as conferências nacionais, evidencia a contradição apresentada em vários programas federais desenvolvidos na educação, o fenômeno da centralização de parcela significativa dos recursos públicos, além da própria concepção das políticas e acompanhamento na sua aplicação local, define um papel protagonista da estrutura administrativa do executivo federal.

A Conae insere-se em tal contradição, pois é definida por iniciativa do executivo federal, sua comissão organizadora é coordenada pelo MEC e seu financiamento é oriundo de recursos federais. A União, portanto ocupou um papel significativo na concepção e no processo organizativo da conferência. A composição da comissão organizadora da Conae expressa essa contradição entre a centralização conduzida pela instância estatal do Executivo Federal e o esforço de descentralização e garantia de fortalecimento da participação social, por meio das representações da sociedade civil e, principalmente, na organização das conferências municipais e estaduais.

Como todo processo político, o movimento contemporâneo de institucionalização das instituições democráticas, no caso da Conae, está imerso em contradições e disputas, porém é preciso avançar no amadurecimento da participação e fortalecimento das organizações e organismos da sociedade civil por meio de seus representantes. Apenas pela experiência democrática é possível fortalecer os espaços públicos democráticos e esses sempre serão disputados e necessariamente contraditórios, pois são afirmados pelas contradições e pluralismo inerentes à própria sociedade.

A concepção do Fórum Nacional de Educação com seus respectivos Fóruns Estaduais e Municipais compõem o horizonte de tais contradições e disputas. Inserido nas discussões da política educacional nacional, desde a década de 90, quando tramitava no Congresso Nacional a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB a instituição do Fórum Nacional de Educação deveria assumir uma composição protagonista da engenharia institucional do sistema nacional de educação.

Vale lembrar que, durante a tramitação, no Congresso Nacional, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ocorrido por longos oito anos, de 1988 a 1996, o possível e desejado Sistema Nacional de Educação perdeu dois de seus componentes primordiais: integralmente, o **Fórum Nacional de Educação** e, parcialmente, o **Conselho Nacional de Educação**.

À época, o Sistema Nacional de Educação teria como instância máxima de deliberação o **Fórum Nacional de Educação**, com ampla representação dos **setores sociais** envolvidos com a educação, responsável pela política nacional de educação e, principalmente, pela definição de diretrizes e prioridades dos **planos nacionais de educação** e a execução orçamentária para a área. (MEC, 2008, p. 14).

A proposta da concepção do Fórum Nacional de Educação como instância, amplamente, composta por setores da sociedade, tem a função primordial de ser a instância máxima de deliberação do sistema nacional de educação. Além de articular a condução do sistema com a definição das diretrizes e prioridades dos planos nacionais de educação. A proposta foi, integralmente, derrotada e o próprio sistema nacional de educação, ainda, é um projeto carente de efetivação no bojo das políticas nacionais de educação.

Apenas na Conae 2010, as discussões sobre a concepção do Fórum Nacional de Educação foram retomadas e dimensionadas no âmbito da construção do sistema nacional de educação. Ainda em dezembro de 2010, o Ministério da Educação - MEC publicou uma portaria normativa definindo a criação do Fórum. O Fórum Nacional foi instituído com foco no fortalecimento da participação social para garantir a existência das conferências nacionais de educação de forma perene.

O Fórum foi definido como um organismo estatal composto e conduzido pela sociedade civil, com três eixos básicos (MEC, 2008): o tema das conferências constitui eixo central, o Fórum Nacional convoca, coordena, planeja e acompanha o processo conferencial, desde as conferências locais até a nacional, tornando-os perenes. Além de acompanhar e avaliar as deliberações definidas na Conferência Nacional; o segundo eixo é a construção de espaços públicos participativos para debaterem a política nacional de educação; o terceiro eixo é vinculado, diretamente, às instâncias estatais, pois o Fórum deve acompanhar, no parlamento, as matérias legislativas pertinentes à educação e, no âmbito do poder executivo, acompanhar e avaliar a execução do Plano Nacional de Educação.

A relação evidente entre a existência perene das conferências nacionais de educação, planejamento estatal da educação nacional e o amadurecimento de mecanismos de participação social como pressupostos da existência formal e política do fórum explicita um movimento que se coaduna com a gestão democrática da educação nacional. O que parece relevante é o aprofundamento dos mecanismos que garantem avanços na experiência democrática brasileira no horizonte da garantia do direito à educação.

O documento final da Conae 2010 - MEC, 2010, também, trata da concepção do Fórum Nacional de Educação, inclusive, vislumbra sua criação articulada a outras duas instâncias, o MEC e o Conselho Nacional de Educação. O foco

primordial é uma integração sistêmica entre as três instâncias, tomando como eixo de unidade o Plano Nacional de Educação e sua mediação necessária com os vários tipos de planejamento estatal estabelecidos na legislação educacional vigente, nos sistemas municipais, estaduais e federal de educação com seus respectivos projetos, legislação e programas específicos.

A implantação do sistema de educação exige a criação e\ou fortalecimento de instâncias de interlocução entre Estado e sociedade civil organizada. Essas instâncias devem ter legitimidade para o planejamento e acompanhamento de políticas para a educação, e capacidade para viabilizar a colaboração entre as instituições envolvidas com a garantia da educação básica em cada esfera administrativa. (ANDRADE, 2012, p. 120).

A criação do Fórum Nacional de Educação, definida no documento final da Conae, vislumbra uma concepção pública de educação pautada pela participação social no horizonte do processo de democratização do Estado e da própria sociedade. O documento define como meta, garantir uma verdadeira teia de mediações públicas que afirmem uma concepção de gestão sistêmica, fundamentada na articulação entre as instituições estatais e os organismos sociais.

O Fórum Nacional de Educação é uma instância privilegiada, no âmbito institucional da composição do sistema nacional de educação, com foco na participação social. Um verdadeiro espaço de debates, deliberação e decisão coletiva, na construção das políticas educacionais de Estado, dentre os quais destaque-se o Plano Nacional de Educação. O documento final prevê que a composição do fórum deve possuir uma ampla representação social, com duas incumbências básicas: proporcionar o processo conferencial como algo permanente e acompanhar o Plano Nacional de Educação.

A participação social foi o grande cerne do processo constitutivo da Conae 2010. O processo conferencial é definido pela participação e, ao mesmo tempo, define a qualidade de tal participação pelo avanço na afirmação da qualificação democrática das instituições sociais e estatais. Os espaços públicos são afirmados nesse processo, dentre os quais o Fórum Nacional de Educação aparece como protagonista na engenharia institucional que deve garantir a efetivação do sistema nacional de educação.

As instâncias participativas e colegiadas como os conselhos e fóruns adquirem um destaque estratégico para consolidar a participação com caráter deliberativo e normativo, portanto decisivo. Tais instâncias fortalecem as mediações públicas necessárias para o fortalecimento da comunidade escolar, um verdadeiro sujeito político que deve protagonizar as principais decisões no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino.

Na efetivação da gestão democrática do sistema nacional de educação, além dos sistemas de ensino locais, a participação converge para a representação, pois as instâncias participativas preconizadas pela Conae 2010 são compostas pela representação social. O fortalecimento da representação é apresentado como uma prioridade para garantia da democratização dos sistemas; os segmentos sociais são fortalecidos por sua respectiva representação e participam dos processos democráticos de gestão.

A articulação entre participação e representação define-se na constituição das instâncias colegiadas, deliberativas e normativas que devem assumir um papel essencial na construção das políticas educacionais, além do necessário controle social de tais políticas.

A gestão sistêmica da educação nacional converge para sua gestão democrática, um movimento definido pela afirmação de espaços públicos democráticos como as conferências nacionais de educação e o Fórum Nacional de Educação, sendo o último definido no documento final da Conae 2010,

como instância amplamente composta pela sociedade civil e garantidora das conferências e da efetividade do Plano Nacional de Educação.

#### **4.2 Democratização da Gestão da Educação Nacional: a construção do sistema nacional e plano nacional de educação no processo democrático conferencial da Conae 2010.**

O documento referência (MEC, 2008) da Conae 2010 foi o grande eixo teórico da construção democrático conferencial desde os municípios, nas conferências municipais, passando pelas conferências estaduais, chegando à Conferência Nacional propriamente dita. O referido documento definiu como temas prioritários: a construção do sistema nacional de educação e o Plano Nacional de Educação.

Os temas foram abordados em seis eixos que versaram sobre os princípios preconizados pela Constituição Federal para garantir o direito à educação. Os temas abordados convergem para a efetivação da qualidade da educação, socialmente, referenciada, questões como o papel das instituições estatais; sistema nacional de avaliação da educação; acesso e a permanência dos estudantes nos sistemas de ensino; formação e valorização dos profissionais; diversidade e igualdade na educação; financiamento e controle social foram abordadas na perspectiva do planejamento educacional como política de Estado e da construção do sistema nacional de educação.

O tema da gestão democrática recebeu um eixo específico no referido documento, o eixo II evidenciou a importância do tema no horizonte das garantias mínimas da qualidade educacional, além de ser um verdadeiro pressuposto do planejamento e do sistema nacional. A própria educação é concebida como uma determinação ou expressão da organização



social e política do país, portanto precisa ser uma síntese da própria democracia existente e, ao mesmo tempo, a antítese dos limites que o processo de democratização ainda possui na sociedade e nas instituições estatais do país.

A fundamentação da **gestão democrática** está, portanto, na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade, garantir estrutura material para a oferta de educação de qualidade, contribuir para a superação do sistema educacional seletivo e excludente e, ao mesmo tempo, possibilitar a inter-relação (sic) desse sistema com o modo de produção e distribuição de riquezas, com a organização da sociedade, com a organização política, com a definição de papéis do poder público, com as teorias de conhecimento, as ciências, as artes e as culturas. (MEC, 2008, p. 21).

A constituição de um espaço público de direito, para afirmar a igualdade e a qualidade em oposição a sistemas educacionais excludentes e seletivos, define o sentido político da efetivação da gestão democrática nos sistemas de ensino do país. O poder público deve ser pautado por instituições públicas e democráticas qualificadas pela participação social; a garantia dos direitos preconizados pela Constituição Federal está, diretamente, relacionada com a legitimidade das instituições democráticas definidas pela referência social que devem possuir.

A gestão democrática da educação foi afirmada na Conferência Nacional de Educação num duplo processo definido no seu próprio movimento realizador, que prioriza a participação social, com caráter deliberativo e normativo. A gestão democrática é debatida na Conferência como um dos temas necessários à qualidade da educação nacional. Um processo que converge para a afirmação do sistema nacional

de educação e seu necessário planejamento, igualmente, sistêmico.

Nesse sentido, gestão, sistema e plano são três polos que devem ser fundamentados pela participação social. O processo participativo promove a convergência entre democracia e qualidade à luz da universalização do direito à educação. A participação com autonomia é definida no documento referência da Conae 2010 como um processo que fortalece a formação cidadã, um movimento voltado, por exemplo, para a superação das desigualdades e a ruptura com uma cultura política centralizadora e autoritária, ainda, evidente no país.

Para garantir a necessária integração dos três pólos pela participação social, o documento referência da Conae 2010 evidenciou que o princípio da gestão democrática, preconizado no artigo 206 da Constituição Federal, deve ser efetivado sob a referência da unidade nacional por lei federal, com a definição de diretrizes gerais e mecanismos institucionais. Tal unidade garante a própria existência do sistema nacional que precisa ser fortalecido pela determinação de alguns consensos nacionais, relacionados a alguns temas relevantes.

A unidade nacional sobre alguns temas relevantes é condição primordial para a efetivação do sistema nacional. No caso da gestão democrática, a legislação educacional prevê que os sistemas de ensino locais legislem sobre o tema, porém a Conae 2010 evidencia a importância da unidade nacional sob a égide de diretrizes e alguns mecanismos institucionais, exatamente, para evitar que a legislação local promova uma fragmentação que inviabilize a cooperação e o compartilhamento de responsabilidades tão caros à gestão sistêmica da educação nacional.

A unidade nacional é fundamental para tratar da gestão democrática, pois como promover uma integração institucional entre os Conselhos Municipais de Educação, se apenas alguns entes federados instituírem tal mecanismo institucional? Como pensar um programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares sem a constituição dos mesmos nos

sistemas de ensino do país? Ou até mesmo como fortalecer o Fórum Nacional de Educação - FNE sem a constituição e o fortalecimento dos respectivos fóruns estaduais e municipais?

O fortalecimento da gestão democrática nos sistemas de ensino e na construção do sistema nacional exige o aprofundamento das mediações entre os diversos espaços públicos democráticos constituídos nos sistemas. Apenas pelo fortalecimento institucional das instituições democráticas é possível pensar no sucesso da gestão democrática com a efetivação do sistema nacional.

Para a efetivação dessa concepção ampla, faz-se necessário garantir espaços articulados de decisão e deliberação coletivas para a educação nacional: Fórum Nacional de Educação, Conferência Nacional de Educação, Conselho Nacional de Educação (CNE), conselhos estaduais (CEE) e municipais (CME); órgãos colegiados das instituições de educação superior e conselhos escolares. Nessa direção, situam-se, como espaços de definição de políticas de Estado, o Plano Nacional de Educação, os planos municipais e estaduais de educação e, no âmbito das instituições educativas, a construção coletiva de planos de desenvolvimento institucionais e de projetos político-pedagógicos. (MEC, 2008, p. 22).

O fortalecimento dos espaços públicos e democráticos de deliberação e decisão está, diretamente, relacionado a sua necessária articulação local e nacional, nos diferentes níveis e modalidades da educação. A existência articulada dos espaços garante unidade na atuação dos mesmos; os órgãos colegiados devem ser, cada vez, mais decisivos na concepção, acompanhamento e controle das políticas públicas.

Apenas com o fortalecimento da participação social em tais espaços públicos, garantindo aos mesmos a capacidade

de construir uma agenda política e controlar as decisões finais sobre as questões primordiais, como o financiamento das políticas públicas, é possível efetivar a gestão democrática, de forma consistente, no cotidiano das escolas e dos sistemas de ensino.

Nesse sentido, o planejamento educacional, desde o Projeto Político Pedagógico que delinea a fisionomia da escola através dos consensos e prioridades, estabelecidas pela comunidade escolar, até o Plano Nacional de Educação que define os objetivos, metas e estratégias para a educação nacional no próximo decênio; vislumbra a necessidade da gestão democrática para conceber as várias modalidades e níveis de planejamento, de forma coletiva, e pautada pelas demandas e prioridades sociais.

O planejamento converge para a gestão democrática, como verdadeira instituição estatal determinada pela participação social. A Conae 2010 foi definida como um pressuposto do Plano Nacional de Educação, os consensos deliberados na Conferência Nacional seriam diretrizes fundamentais para o plano nacional que deve tramitar no Congresso Nacional. O processo legislativo garante a efetivação do plano como uma lei que deve nortear as ações e políticas públicas encaminhadas pelo poder executivo através do Ministério da Educação - MEC.

O documento final (MEC, 2010) da Conae 2010 afirma a relação estratégica entre o processo conferencial e a construção do planejamento da educação no horizonte do sistema nacional de educação. A participação da sociedade brasileira motivada pelo amplo processo constitutivo da Conae, desde as conferências municipais em todo o país, foi definida como condição sem a qual o sistema nacional e o planejamento estatal da educação não serão viáveis.

O Plano Nacional de Educação foi vislumbrado na Conae 2010 como um processo estratégico de síntese das articulações necessárias entre os movimentos sociais, a sociedade civil e a sociedade política para juntos construir os

espaços e as mediações públicas democráticas, garantidoras da referência social que legitima as instituições estatais e converge para a efetivação dos direitos evidenciados no artigo 6º da Constituição Federal.

As condições de possibilidade para a efetivação do PNE na imanência do processo participativo e democrático, em destaque, são apresentadas na concepção do sistema nacional de educação, pois a gestão sistêmica à educação possibilita a articulação necessária entre os sistemas de ensino do país, para garantir o compartilhamento de responsabilidades e a interpenetração dos mesmos com foco na eficiência e eficácia das políticas educacionais, além da necessária construção de consensos para garantirem a unidade nacional sobre temas prioritários sob a égide da qualidade.

Um plano de Estado, articulado ao Sistema Nacional de Educação, deve constituir-se pela definição clara do papel dos entes federados quanto às suas competências e responsabilidades, por meio de concepção ampla de educação, contribuindo para a articulação entre eles e para a estruturação de subsistemas de avaliação, desenvolvimento curricular, financiamento da educação, produção e disseminação de indicadores educacionais, planejamento e gestão e formação e valorização profissional, como prevê a LDB. (MEC, 2010, p. 34).

As questões cruciais que convergem para a garantia mínima da qualidade da educação, tais como a valorização dos profissionais da educação, o currículo e o financiamento exigem a articulação das instituições estatais, nos diferentes níveis, para dialogar com a perspectiva do nosso federalismo cooperativo, como determina o artigo 23 da Constituição Federal. A viabilidade do planejamento da educação nacional está, diretamente, relacionada à consolidação institucional do sistema nacional de educação.

O federalismo cooperativo previsto na Constituição Federal é o caminho para afirmação do sistema nacional de educação. O artigo 214 da nossa Carta Magna, modificado pela Emenda Constitucional Nº 59/2009, garantiu a redação da expressão sistema nacional na Constituição Federal associada à exigência do Plano Nacional de Educação, decenal e estatal, além de uma meta de financiamento vinculado ao percentual do Produto Interno Bruto - PIB. Assim, o artigo 214 preconiza uma totalidade articulada entre os momentos determinantes da meta de financiamento do planejamento nacional de longo prazo e o sistema nacional de educação.

O processo constitutivo do sistema nacional de educação deve ser um consenso nacional articulado no seio da sociedade brasileira, pois os governos são pautados, muitas vezes, pela lógica do pragmatismo imediato dos resultados eleitorais e das composições partidárias que garantem sua sustentação parlamentar. Desde o governo federal até os governos locais que compõem a federação brasileira existem, portanto, contradições estruturais na definição do sistema nacional.

Existem questões como o compartilhamento das responsabilidades e a redistribuição do financiamento com a determinação objetiva das políticas e diretrizes que devem possuir unidade nacional sob condução da União e outras políticas que, necessariamente, precisam fortalecer a autonomia local, inclusive com ampliação do acesso aos recursos federais sob gestão dos sistemas locais.

Tais questões exigem uma engenharia do pacto federativo que altere algumas relações de poder nos diferentes níveis de governo, principalmente, na gestão dos recursos, na dinâmica entre centralização e descentralização que equacione uma correlação entre responsabilidades e prioridades para garantir, em última instância, a qualidade da educação nacional, sob o prisma da redução das desigualdades regionais e equalização no acesso aos insumos mínimos para garantir acesso e permanência; infraestrutura das

escolas, valorização dos profissionais da educação e a gestão democrática.

O sistema nacional de educação deve ser a base constituinte do Plano Nacional de Educação que precisa organizar o conteúdo do sistema com suas metas e estratégias, além de pautar sua dinâmica com prazo e objetivos determinados. (MEC, 2010). Assim, sistema e Plano Nacional de Educação devem ser afirmados como desdobramento mútuo do direito à educação com qualidade social. Um processo que precisa ser consolidado à luz do acúmulo da experiência democrático-conferencial desencadeada no país nos últimos anos.

A participação social, condição sem a qual as conferências nacionais não seriam possíveis, é o elemento definidor da construção da agenda educacional que promove a convergência do sistema nacional com o Plano Nacional, ambos já afirmados no artigo 214 da Constituição Federal, desde a Emenda Constitucional nº 59/2009. Com isso, a convergência vislumbrada precisa ser fundamentada pelos pressupostos de padrões de qualidade social e da gestão democrática.

O documento final da Conae 2010 afirma, portanto, o caráter deliberativo e normativo da participação social, um processo democrático garantido pelos delegados que representam uma ampla gama de segmentos, movimentos, organismos e instituições sociais e políticas. O controle da agenda e da decisão final do processo é definido pelo crivo do coletivo de delegados partícipes do processo conferencial.

Percebe-se um duplo processo em que as conferências nacionais avançam para se consolidar na experiência política nacional, no âmbito da consolidação da democracia no país. As conferências nacionais são processos que viabilizam a mobilização social e forjam uma cultura de debate, deliberação e normatização construída no seio da sociedade civil.

A mobilização é definida pela atuação das instâncias da sociedade civil que atuam, diretamente, no processo, inclusive na definição dos procedimentos que organizam as

conferências. O processo conferencial permite a afirmação da cidadania no horizonte da democracia, definida por procedimentos e princípios substanciais que garantem a existência da Conferência Nacional de Educação, e essa se desdobra no aprofundamento da experiência democrática nacional<sup>32</sup>.

A consolidação das conferências nacionais de educação na experiência democrática brasileira define um duplo processo que, ao mesmo tempo, afirma e é afirmado na totalidade que constitui a gestão democrática da educação e a qualidade social que deve fundamentar o direito à educação. O documento final da Conae 2010 expressa uma síntese normativa desse processo e enfatiza a necessidade da integração orgânica entre a gestão democrática, o sistema nacional e o Plano Nacional de Educação.

Espera-se, portanto, que o Documento Final, resultante das deliberações da plenária final da Conae, suscite um processo de mobilização e debate permanente nos diferentes segmentos educacionais e setores sociais brasileiros, e que possa contribuir efetivamente no balizamento das políticas educacionais, na perspectiva do Sistema Nacional de Educação, da efetiva consolidação de políticas de Estado no País e na elaboração do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020). (MEC, 2010, p. 15).

Os seis eixos que compõem o documento final convergem para a afirmação do sistema nacional como condição para a efetivação das prioridades definidas ante os temas explicitados. Apenas com a clara definição da coordenação,

32 Robert Dahl define que a cidadania plena no horizonte da democracia deve garantir aos indivíduos a possibilidade de tomar suas próprias decisões: "O direito de ser incluído como um cidadão pleno na associação envolvida na tomada de decisões coletivas às quais se está sujeito; como um cidadão pleno, direitos à igualdade de voto e oportunidades iguais de participar efetivamente do processo de tomada de decisões, adquirindo uma compreensão esclarecida dos próprios interesses pessoais e exercendo com os outros cidadãos o controle final das decisões coletivas de caráter vinculativo." (DAHL, 2012, p. 268).



compartilhamento de responsabilidades, financiamento compartilhado, gestão democrática na imanência da concepção sistêmica, é possível compreender as condições de possibilidade para a efetivação das grandes questões que convergem para a garantia do direito à educação, socialmente, referenciada.

As conferências nacionais de educação encaminham um movimento definido por um processo contínuo de mobilização social e debate permanentes que articulam a pluralidade de expressões e projetos inerentes aos diversos segmentos educacionais e setores sociais do país. Esse processo precisa avançar na sua capacidade de decisão final sobre as principais diretrizes e políticas da educação nacional.

A construção do sistema nacional de educação deve ser o grande mecanismo institucional que torne perene o papel decisivo da participação social na construção do planejamento da educação, de longo prazo, com suas prioridades e metas. As definições relacionadas à gestão sistêmica e ao Plano Nacional são momentos fundamentais da cidadania, verdadeiras determinações substanciais e procedimentais da gestão democrática no âmbito da experiência democrática brasileira.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.

O presente estudo tomou como objetivo primordial refletir sobre o papel decisivo da participação social na construção de espaços públicos democráticos, inerentes à efetivação da experiência democrática brasileira contemporânea. O lócus privilegiado do trabalho foi o campo da política educacional, mais precisamente, a gestão democrática da educação nacional como eixo definidor do direito à educação de qualidade, socialmente, referenciada, tal como preconiza a Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, as conferências nacionais de políticas públicas emergem como uma determinação essencial do aprofundamento da experiência democrática nacional. As conferências nacionais de educação, realizadas nas últimas décadas, devem ser compreendidas como estratégicas no duplo movimento de efetivação da gestão democrática da educação nacional e do amadurecimento da experiência democrática brasileira, na imanência da construção de espaços públicos realizados pela mobilização, organização e participação social.

Um processo determinado no cotidiano das relações sociais que forja a qualificação das instituições estatais pela definição do seu sentido político, nas mediações públicas, estabelecidas no seio da sociedade civil. O pluralismo inerente à realização dos organismos, movimentos e das instituições da sociedade civil influencia, de forma decisiva, na qualificação das instituições da sociedade política. O caráter, eminentemente, coercitivo da sociedade política enfrenta a contradição da dinâmica de construção dos processos consensuais inerentes à sociedade civil. O Estado precisa afirmar sua existência nessa contradição, na tensão entre o consenso e a coerção, por meio da sua realidade institucional e política.

A própria dinâmica do processo conferencial favorece ao aprofundamento do movimento em destaque, pois sua construção é definida pelo pressuposto da participação social, sob

o fundamento da democracia, desde o âmbito local e plural. As conferências nacionais de educação vislumbram um cronograma de conferências municipais e estaduais que devem deliberar sobre um documento referência que, em última instância, vai afirmar o seu caráter normativo com a aprovação de um documento final.

Além disso, existe a previsão de que conferências livres e temáticas possibilitem a difusão de debates temáticos e a qualificação das conferências locais com a ampliação dos espaços públicos de debate e mobilização social. Portanto, o viés da construção de consensos sociais possibilitados pela participação plural dos diversos organismos, instâncias e instituições da sociedade civil no amplo processo constitutivo das conferências nacionais, favorece a qualificação das instituições estatais em seu caráter democrático.

Vale ressaltar que a iniciativa da convocação das conferências é do Estado, através de portaria normativa, ou seja, as instituições estatais afirmam seu caráter contraditório e fortalecem a inserção da sociedade civil na redefinição de sua estrutura, aprofundam o caráter democrático inerente a sua engenharia institucional determinado pela nossa atual Carta Magna.

Com isso, o primeiro momento do presente estudo foi, exatamente, compreender a engenharia institucional do Estado brasileiro para garantir a gestão democrática da educação nacional. É preciso destacar que tal construção institucional se insere no próprio processo de redemocratização do país, ocorrido na década de 80, tomando como marco fundamental a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A definição institucional do direito à educação de qualidade, socialmente, referenciada, um direito efetivado pelo princípio da gestão democrática explicitado no artigo 206 da CF, deve ser compreendida no horizonte da própria democratização do país, com foco na qualificação das instituições estatais para garantir tal objetivo. A gestão democrática da educação nacional, não pode, portanto, ser compreendida de

forma isolada do processo amplo de construção institucional da democracia no país.

Os documentos definidos para tal análise foram a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei 9394/1996) e o Plano Nacional de Educação (PNE – Lei 10172/2001) com seu respectivo desdobramento no novo Plano Nacional de Educação (PL 8035/2010) em tramitação no Congresso Nacional. A análise normativa, política e histórica dos documentos permite definir que, ao longo das últimas três décadas, ocorre um acúmulo significativo de avanços na definição objetiva dos princípios, diretrizes e instituições estatais que convergiram para viabilizar a gestão democrática da educação nacional.

Esse processo, porém, não foi harmônico e pacífico. Disputas de concepção e contradições na efetivação das políticas foram, muitas vezes, a tônica das definições estatais sobre os temas inerentes à educação. O estado democrático de direito estabelecido no país, e que deve ser compreendido pelas tensões inerentes ao processo de distribuição social de poder, algo vinculado às garantias que os diferentes grupos sociais possuem para definir questões cruciais, como o controle da agenda política da decisão final sobre temas determinantes das políticas públicas.

Dois exemplos podem ser mencionados aqui. O primeiro é a questão do financiamento, apesar das diretrizes e metas ousadas previstas na legislação nacional em matéria educacional, a União, que concentra a maior parcela da arrecadação de impostos e tributos no país, jamais avançou na proporção dos recursos que possui para garantir um aporte maior de recursos para a educação.

Outro exemplo é a questão da participação social como pressuposto da gestão democrática. Podem-se identificar duas concepções básicas e antagônicas: uma que defende a participação como mobilização para o voluntariado, vinculada, apenas, à realidade imediata dos problemas cotidianos das escolas, sem a possibilidade da definição das prioridades

e políticas públicas da agenda educacional, nem a capacidade do controle das decisões finais em matéria educacional. A segunda concepção defende a participação social como processo contínuo e decisivo de mobilização da comunidade escolar para intervir, diretamente, na definição de diretrizes educacionais, concepção de políticas públicas, controle da agenda educacional e capacidade decisória nas principais questões.

O processo conferencial, com seu caráter deliberativo e normativo, definido por um processo de articulação nacional, desde o âmbito local nos municípios e escolas, insere-se na segunda concepção e favorece o fortalecimento dos organismos da sociedade civil na qualificação das instituições estatais, um processo definido diretamente pela própria participação social como elemento essencial na sua concepção, condução e em seu controle. Apesar da definição constitucional de favorecer os mecanismos de democracia participativa como instrumento de fortalecimento das instituições democráticas no país, apenas na última década, as conferências nacionais de políticas públicas receberam um incremento significativo e passaram a compor a agenda política do país.

É possível identificar, no estudo, que a construção do sistema nacional de educação assumiu um caráter estratégico na arquitetura institucional que visa a garantir a gestão democrática da educação. A preocupação com a definição objetiva do federalismo cooperativo brasileiro, como prevê o artigo 23 da CF, é primordial para garantir, em matéria educacional, a definição clara das responsabilidades, obrigações, interpenetração dos sistemas em questões como financiamento e formação dos profissionais, são elementos essenciais inerentes à concepção sistêmica da gestão da educação nacional que convergem para sua democratização.

O sistema nacional de educação deve ser concebido de forma integrada com o planejamento da educação nacional, de longo prazo, conforme define o PNE. O sistema e o plano nacional foram temas prioritários das últimas conferências

nacionais de educação<sup>33</sup>, portanto o processo conferencial assumiu um caráter estratégico na construção da engenharia institucional que garantiu avanços significativos na qualificação das instituições democráticas no campo da política educacional no país. Merece destaque a aprovação, em 2009, da Emenda Constitucional N° 59 que definiu, dentre outras coisas, a modificação do artigo 214 da CF para garantir como matéria constitucional a exigência do Plano Nacional de Educação, articulado a uma concepção de sistema nacional de educação.

O segundo momento do estudo tratou, especificamente, do papel das conferências nacionais de políticas públicas, com destaque para as conferências de educação, na construção da engenharia institucional da gestão democrática da educação nacional. O foco da pesquisa foi identificar o papel do processo conferencial na constituição de espaços público-democráticos, garantidores do aprofundamento da experiência democrática brasileira. A relação de convergência entre a democracia participativa e representativa na afirmação do processo conferencial foi uma questão central identificada no estudo.

A convergência mencionada evidencia-se no processo conferencial, desde suas mediações internas, na construção da própria conferência, passando pelos desdobramentos necessários do processo conferencial nas definições legislativas do Congresso Nacional. O documento final da Conae 2010, por exemplo, balizou os movimentos da sociedade civil e alguns representantes do parlamento brasileiro no enfrentamento de questões centrais relacionadas à construção do novo PNE.

O caso mais emblemático foi a definição, até o momento consolidada, do financiamento da educação chegando aos 10% da soma das riquezas existentes no país (PIB). Tal proposta foi, inicialmente, rejeitada pelo governo federal e

---

33 CONEB 2008 e Conae 2010.

relatoria do projeto de lei do PNE na Câmara dos Deputados, porém a partir das definições da Conae 2010 e da intensa mobilização social nacional, a proposta foi definida no projeto de lei do PNE. Atualmente, existe a definição da mencionada meta de financiamento no PL 8035/2010.

Logo, o processo conferencial compõe uma ampla gama de possibilidades, para promover a interseção entre o que a teoria democrática define como dois modelos mais relevantes de democracia contemporânea, representativa e participativa. As conferências nacionais constituem espaços públicos em rede que garantem um acúmulo de experiência necessária ao amadurecimento das mediações públicas necessárias, que promovem canais de convergência entre a representação e a participação.

As conferências são realizadas por representantes de diversos segmentos sociais que, direta ou indiretamente, compõem a comunidade escolar. A sociedade civil é mobilizada para protagonizar o processo participativo, desde o âmbito local às diversas instâncias coletivas. Indicam representação para intervir nos debates e compor a deliberação final que define um documento final com caráter normativo para determinar diretrizes das políticas públicas na área educacional.

O Estado assume a iniciativa de convocar a Conferência Nacional, através de uma portaria normativa, o Ministério da Educação convoca essa Conferência e define as diretrizes básicas da sua organização. Uma comissão composta por representantes das instâncias estatais e sociais é definida para organizar e conduzir todo o processo conferencial.

Com isso, as instituições estatais convergem para a pauta social, um movimento imerso em contradições e tensões, as organizações sociais se fortalecem na imanência do processo participativo e intervêm, diretamente, no direcionamento das políticas públicas, além da própria fisionomia das instituições. As mediações públicas estabelecidas na

realização das conferências provocam um duplo movimento de estatização da sociedade e de socialização do Estado<sup>34</sup>.

Vale ressaltar que o processo evidenciado nas conferências aqui analisadas constitui-se num desdobramento da experiência política acumulada nas últimas três décadas. A redemocratização do país e o seu marco fundamental, expresso na promulgação da Constituição Federal de 1988, definem um horizonte de afirmação da experiência democrática no país. Desde a década de 90, as conferências nacionais de educação mobilizam a sociedade civil e avançam na construção de espaços públicos decisivos que garantem a inserção da participação social na definição da agenda da política educacional no país.

As conferências nacionais de educação trouxeram à tona questões relevantes para a garantia do direito à educação no país e a qualidade, socialmente, referenciada foi um tema priorizado como verdadeira condição para a efetivação do direito. Nesse sentido, alguns consensos foram afirmados, dos quais destacamos dois como mais marcantes, o primeiro é a necessidade do planejamento estatal da educação nacional.

O primeiro Plano Nacional de Educação começou a tramitar no Congresso Nacional, em 1998, a partir dos debates e consensos estabelecidos no seio da sociedade civil com uma relevante contribuição das conferências ocorridas na década de 90. O segundo é a necessidade da construção do sistema nacional de educação como afirmação da engenharia institucional vislumbrada na Constituição Federal do federalismo cooperativo brasileiro (CF art. 23).

---

34 "Observou-se, de outra parte, que o processo de estatização da sociedade correspondeu um processo inverso mas não menos significativo de socialização do Estado através do desenvolvimento das várias formas de participação nas opções políticas, do crescimento das organizações de massa que exercem direta ou indiretamente algum poder político, donde a expressão 'Estado social' pode ser entendida não só no sentido de Estado que permeou a sociedade mas também no sentido de Estado permeado pela sociedade." (BOBBIO, 1987, p. 51).



Evidentemente, tais consensos foram definidos como princípios norteadores das políticas públicas e, principalmente, de uma nova engenharia institucional em matéria educacional para o país. Porém, a construção objetiva da legislação, por exemplo, para regulamentar em lei complementar o artigo 23 da Constituição Federal e definir o preconizado “federalismo cooperativo” brasileiro é uma tarefa das mais árduas, pois tal definição exige uma clara repartição de responsabilidades, interpenetração dos sistemas de ensino e dos entes federados, além da repactuação na distribuição dos recursos públicos, atualmente, muito concentrados na União.

Com isso, o necessário aprofundamento das experiências que convergem para o fortalecimento institucional e social dos espaços públicos e das mediações públicas que garantam convergências e grandes consensos nacionais, sobre algumas matérias relevantes para o país, é tarefa fundamental. A combinação do fortalecimento institucional da participação social com a representação, nas suas mais variadas instâncias, dentre as quais, destaque-se o parlamento, constitui-se em pauta estratégica para avançar na consolidação da democracia no país.

Por fim, no terceiro momento do estudo, a proposta foi compreender o processo constitutivo da Conae 2010 no horizonte das discussões empreendidas até então. Nesse sentido, como um movimento político articulado, desde a realidade local e a pluralidade de expressões dos diversos segmentos que, direta ou indiretamente, se relacionam com a comunidade escolar.

As conferências municipais e as conferências livres são, respectivamente, os espaços públicos constituídos pela sociedade civil e as instâncias estatais para construir as mediações públicas necessárias ao processo conferencial com ramificações locais, e contemplar a pluralidade inerente aos anseios e projetos constituídos no seio da sociedade civil. A igualdade entre os delegados que compõem as conferências, inclusive na decisão final, é matéria fundamental para incluir

as maiorias e garantir-lhes o poder de decisão, mas respeitar e contemplar as minorias que possuem, igualmente, direito de intervenção e participação.

Destarte, percebe-se que a Conae 2010 pode ser definida no horizonte de uma agenda política composta pela intervenção de instâncias sociais e estatais. A engenharia institucional que define todo o referido processo conferencial foi permeada por um movimento que define a afirmação do espaço público, constituinte e constituído na participação social referenciada pela igualdade e a inclusão.

O documento referência da Conae 2010 é uma iniciativa do poder executivo federal, através do Ministério da Educação que referencia as discussões nas conferências locais e temáticas para viabilizar consensos a serem deliberados no "momento final" da Conferência Nacional. O documento é o eixo que permeia a construção do espaço público como exercício da liberdade, capacidade de intervir no processo e defender projetos políticos e concepções sociais.

O documento final da Conae 2010 foi uma construção definida pelo processo democrático participativo, pautado pela igualdade dos delegados participantes, com direito a voto e intervenção nos debates. Os delegados são representantes dos diversos segmentos vinculados à educação nacional e tais representações expressam uma pluralidade de propostas, projetos e concepções convergentes e divergentes relacionadas à educação nacional. Existem disputas e tensões no processo, inclusive na relação entre os interesses das instâncias estatais e os organismos da sociedade civil.

É exatamente nesse processo que as instituições são qualificadas, no sentido de sua democratização, tornam-se espaços públicos de debate, deliberação e normatização. Garantem um desenho diferenciado para o Estado, necessariamente, mais articulado com os anseios e projetos oriundos da sociedade, apesar das contradições e disputas que afloram da sociedade capitalista.

Nesse sentido, instâncias estatais como os fóruns, convergem para garantir a participação social como elemento decisivo na concepção, definição e controle das políticas públicas. Tais instâncias são estratégicas para garantir a qualificação da cidadania, como determinação da autonomia e consciência dos coletivos organizados que compõem espaços públicos como os fóruns. O documento final da Conae 2010 tornou perene a organização das conferências nacionais de educação, além de garantir que os fóruns sejam instituídos para conduzir o processo conferencial periódico e acompanhar as principais políticas da educação nacional.

A perspectiva dos fóruns é definida por uma composição em rede, desde a constituição de um Fórum Nacional, até a composição de fóruns estaduais e municipais que promovam suas ações e garantam, dentre outras questões, o aprofundamento da experiência democrática na gestão dos sistemas de ensino por meio dos processos conferenciais. A definição política, expressa na Conae 2010, da constituição do Fórum Nacional de Educação - FNE foi uma das grandes conquistas do processo e da substância democrática no seio da educação nacional.

Na perspectiva da participação social articulada às discussões apresentadas no presente estudo, com destaque para a importância do fortalecimento das conferências nacionais de educação como mecanismo que favorece, profundamente, a gestão democrática da educação nacional e a própria experiência democrática nacional na contemporaneidade, o FNE é um elemento institucional estratégico por várias questões, destaque-se aqui, como guisa de conclusão, algumas questões primordiais.

Primeiro o papel do Fórum Nacional de Educação como instância institucional estratégica para promover a convergência entre os modelos de democracia participativa e representativa, com uma importante articulação entre as instâncias estatais e sociais. O FNE explicita tais questões em dois elementos básicos evidenciados na portaria que o define, a

saber, primeiro a definição inicial das considerações que o estabelecem, dentre as quais se destacam as deliberações da Conae 2010 e a necessidade do Ministério da Educação em garantir a democratização da gestão e a articulação das políticas educacionais, com caráter nacional, afirmando uma gestão sistêmica da educação nacional.

Deste modo, a própria gênese do FNE é permeada pela convergência articulada entre a participação social, nesse caso, fundamentalmente, afirmada no processo conferencial da Conae 2010, e a representação política definida na própria conferência, pois os delegados participantes são representantes de movimento sociais e instâncias estatais, até a representação, tradicionalmente, reconhecida como tal nos governos e parlamentos.

Segundo, o papel estratégico do FNE, que articulado a outras instâncias, como o Conselho Nacional de Educação, deve assumir o papel de articulador do sistema nacional de educação, como espaço institucional de discussão e deliberação de diretrizes que devem orientar as políticas públicas da educação, com destaque para a concepção, acompanhamento e controle social do Plano Nacional de Educação. O Fórum Nacional de Educação é um relevante espaço público para garantir a periodicidade institucional da participação social que é articulada às instâncias estatais na construção de consensos nacionais sobre temas relevantes em matéria educacional.

Terceiro, considerado o mais relevante para a questão primordial do presente estudo, é o papel institucional do FNE na garantia da periodicidade das conferências nacionais de educação, principalmente, como organismo articulador da mobilização nacional para fortalecer o processo conferencial desde o âmbito local, com a previsão da composição de fóruns estaduais e municipais que possam promover uma verdadeira rede de fortalecimento da organização, mobilização e intervenção social na concepção e no acompanhamento das políticas públicas existentes no país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Luiz Fernando. **A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de;

SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.* Brasília: UNESCO, 2010. p. 39–70.

AGUIAR, Márcia Ângela da S. **Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão.** *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112. 707-727, jul./set. 2010.

ANDRADE, Edson Francisco de. **Sistemas Municipais de Educação: impactos na gestão educacional no âmbito do poder local.** Campinas, SP: Mercado de Letras, 2012.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. Trad. Roberto Raposo.

\_\_\_\_\_. **A Promessa da Política.** Rio de Janeiro: Difel, 2010. Trad. Pedro Jorgensen Jr.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora FIOCRUZ, 2012.

AVRITZER, Leonardo. (org.). **A Participação Social no Nordeste.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander. (orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. Trad. Marco Aurélio Nogueira.

\_\_\_\_\_. **Liberalismo e Democracia.** São Paulo: Brasiliense, 2005. Trad. Marco Aurélio Nogueira.

\_\_\_\_\_. **Entre duas repúblicas: às origens da democracia italiana.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001. Trad. Mabel Malheiros Bellati.

BORON, Atilio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994. Trad. Emir Sader.

BRAYNER, Flávio Henrique Albert. **Educação e Republicanismo: experimentos arendtianos para uma educação melhor.** Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PNE 2011-2020 (PL 8035/2010),** de 20/12/2010. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 10 maio 2012.

BRASIL. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Brasília, DF: Senado Federal, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/LEIS/19394.htm>>. Acesso em : 25 de março de 2009.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **A Democracia como Valor Universal e Outros Ensaios.** Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

\_\_\_\_\_. 2000. **Contra a Corrente: ensaios sobre democracia e socialismo.**São Paulo: Cortez.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo.** 2012. Disponível em: <[http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/37fdd5bd-b912-4b88\\_be2e-afc8b405674c.pdf](http://www.todospelaeducacao.org.br/arquivos/biblioteca/37fdd5bd-b912-4b88_be2e-afc8b405674c.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2012.

DAHL, Robert A. **A Democracia e Seus Críticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012. Trad. Aníbal Mari.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas**. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 921-946, out. 2007.

FILHO, João Batista Domingues. **Planejamento Governamental e Democracia no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. **Educação Básica no Brasil na Década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado**. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, abril. 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Os Intelectuais e a Organização da Cultura**. 7 ed. Traduzido por: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, RJ: Editora Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1991. Trad. Luiz Mário Gazzaneo.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Modos da Representação Política: o experimento da Primeira República brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Regimento Interno da Conferência Nacional da Educação Básica - CONEB, definido pela Comissão Organizadora, conforme o que dispõe a Portaria Normativa nº 11, do Ministério da Educação**. Brasília: MEC, 2007 a. Disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br). Acesso: 04/03/2012.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa Nº11, de 24 de abril de 2007**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2007 b.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa N°03, de 03 de setembro de 2008.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2008 a.

\_\_\_\_\_. **Documento Base da Conferência Nacional da Educação Básica. CONEB 2008.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2008 b.

\_\_\_\_\_. **Documento-Referência da Conferência Nacional de Educação Conae 2010.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2008 c.

\_\_\_\_\_. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação Conae 2010.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o Governo Representativo.** São Paulo: IBRASA, 1964.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da Estrutura da Escola.** São Paulo: Cortez, 2011.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. Trad. Luiz Paulo Rouanet.

PINTO, J. M. R. **Financiamento da Educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002).** *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. Número especial.

POGREBINSCHI, Thamy. (coord.). **Entre Representação e Participação: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro.** Rio de Janeiro: IUPERJ, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999. Trad. Lourdes Santos Machado.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.** Jomtien: UNESCO, 1990.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra Capitalismo: a renovação do materialismo histórico.** São Paulo: Boitempo, 2011. Trad. Paulo Cezar Castanheira.



## SOBRE O AUTOR:



**Helder Nogueira Andrade** é historiador, especialista em estudos clássicos, gestão escolar, gestão e políticas públicas, mestre em ética e filosofia política, doutorando em ciências sociais. É professor efetivo da educação básica, da rede estadual de ensino do estado do Ceará, além de atuar como docente em instituições públicas e privadas de ensino superior, em cursos de graduação e pós-graduação nas áreas de história, filosofia e educação. Atualmente, é Secretário Geral da Central Única dos Trabalhadores – CUT - no Ceará e membro do Fórum Estadual de Educação – FEE - do Ceará. Tem experiência na área de Educação, Formação Sindical e negociação coletiva no setor público, além da gestão e políticas públicas. Seus principais temas de pesquisa são: política educacional, planejamento educacional e democratização da educação.

E-mail: [profheldernogueira@yahoo.com.br](mailto:profheldernogueira@yahoo.com.br)



## **Mesa Diretora 2013-2014**

**Deputado José Albuquerque**  
Presidente

**Deputado Tin Gomes**  
1º Vice-Presidente

**Deputado Lucílvio Girão**  
2º Vice-Presidente

**Deputado Sérgio Aguiar**  
1º Secretário

**Deputado Manoel Duca**  
2º Secretário

**Deputado João Jaime**  
3º Secretário

**Deputado Dedé Teixeira**  
4º Secretário



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**

# INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ

**Inesp**

**José Ilário Gonçalves Marques**  
Presidente

## **Gráfica do Inesp**

**Ernandes do Carmo**  
Coordenador

**Francisco de Moura, Hadson Barros e João Alfredo**  
Equipe Gráfica

**Aurenir Lopes e Tiago Casal**  
Equipe de Produção Braille

**Carol Molfese e Mário Giffoni**  
Equipe de Diagramação

**José Gotardo Filho e Valdemice Costa (Valdo)**  
Equipe de Design Gráfico

**Lúcia Jacó e Vânia Soares**  
Equipe de Revisão

**Email:** [inesp@al.ce.gov.br](mailto:inesp@al.ce.gov.br)  
**Fone:** (85) 3277-3701  
**Fax:** (85) 3277-3707



**Assembleia Legislativa  
do Estado do Ceará**

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará  
Av. Desembargador Moreira 2807,  
Dionísio Torres, Fortaleza, Ceará  
Fone: (85) 3277-2500