

FNE, Conae e PNE

Por uma referência social na política educacional

HELDER NOGUEIRA ANDRADE*

RESUMO: O estudo objetiva analisar a engenharia institucional da política educacional no princípio da gestão democrática da educação nacional expresso na Lei que aprovou o Plano Nacional de Educação, sob articulação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e da Conferência Nacional de Educação (Conae), eixos da concepção, execução e avaliação do PNE como planejamento de Estado com participação popular e representatividade social.

Palavras-chave: FNE. Conae. PNE. Gestão Democrática.

Introdução

As bases da concepção do atual Fórum Nacional de Educação (FNE) foram definidas sob a deliberação da primeira Conferência Nacional de Educação (Conae), em 2010. O Fórum foi formalmente constituído por iniciativa governamental, expressa na Portaria Normativa nº 1407, de 2010, do Ministério da Educação (MEC).

O processo de institucionalização da Conae e do FNE está diretamente relacionado à efetivação do princípio constitucional da gestão democrática da educação nacional, preconizado no artigo 206 da Constituição Federal (CF). Este é fundamentado por uma proposta de planejamento decenal da educação nacional expressa no Plano Nacional de Educação (PNE), preconizado no artigo 214 da CF.

O novo PNE – Lei nº 13.005, de 2014 – instituiu o FNE e a Conae, antevista para ocorrer com periodicidade quadrienal prevista em lei, sob a responsabilidade do Fórum. A participação popular no ciclo das políticas públicas é um dos eixos constitutivos da

* Doutorando em Ciências Sociais. Professor da Rede Estadual de Ensino do Ceará (Seduc/CE) e Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Fortaleza/CE - Brasil. *E-mail:* <profheldernogueira@yahoo.com.br>.

Conae. A conferência aprova por deliberação pública em plenária final composta por delegados e delegadas de todo o país um documento final para referenciar o debate nacional sobre a política educacional.

A atual definição do FNE vislumbra uma perspectiva de constituí-lo como órgão de Estado, porém a Portaria Normativa que o instituiu e sua previsão na Lei Federal nº 13.005, de 2014, ainda carece de complementação legislativa para garantir sua consolidação. A portaria é apenas uma iniciativa sub-legislativa atrelada a uma decisão administrativa de governo e o PNE é um plano decenal.

Nesse sentido, é preciso vislumbrar o FNE como instância vinculada à estrutura do MEC, mas que seja autônomo, um órgão de Estado, com orçamento próprio e lei federal específica que o institua no marco normativo da educação nacional.

É fundamental que os fóruns de educação aprofundem sua experiência política, garantam autonomia, não só para fazer o monitoramento das políticas públicas, no sentido de mobilizar a sociedade para garantir a efetivação das deliberações da Conae, mas também para custear a própria realização das conferências.

O Fórum precisa atuar no sentido de garantir a institucionalização das conferências, sua concepção e coordenação, além do acompanhamento da efetividade das suas deliberações em outras instâncias governamentais e estatais.

A criação de um Fórum Nacional de Educação é uma reivindicação, de longa data, da sociedade educacional. Durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 1996), no Congresso Nacional, ocorrida por um longo período de oito anos (1988-1996), a criação do FNE foi proposta, porém não foi efetivada. A proposta era de que o FNE fosse instância máxima de deliberação e teria ampla representação dos setores sociais, além dos segmentos educacionais.

O atual desenho institucional do FNE foi formalizado pelo MEC, ainda no ano de 2010, a partir das deliberações da Conae 2010. A proposta converge para a construção de um órgão de Estado no horizonte da definição do Sistema Nacional de Educação e vislumbrado como instância de articulação entre os governos e a sociedade civil. A ampliação da representatividade social na definição da gestão pública e suas decisões em matéria educacional é um eixo primordial da concepção do fórum.

Algumas reflexões sobre a capacidade política do FNE

A definição do FNE e da Conae, com suas respectivas atribuições no cômputo da Lei Federal nº 13.005, de 2014, evidencia uma preocupação da legislação com o papel dos processos participativos e deliberativos no ciclo das políticas públicas.

Tal preocupação exige uma avaliação dos limites e das possibilidades desses processos na atualidade, considerando a atuação do Governo Federal com vias a garantir

a viabilidade do princípio da gestão democrática da educação nacional como “fio condutor” do PNE.

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

Este estudo assume a perspectiva de que a definição do FNE como órgão de Estado está em construção, possui elementos significativos em sua concepção inicial que indiquem possibilidades evidentes para a sua consolidação e fortalecimento. Por outro lado, existem limites e contradições que precisam ser suplantadas para garantir a consolidação do seu processo de institucionalização.

É preciso dar continuidade à dinâmica política recente desencadeada pela Conae 2010 e sintetizada no novo PNE. Um projeto político ambicioso de construção efetiva da gestão democrática da educação nacional como uma concepção política de Estado em matéria educacional, envolvendo a proposição e o fortalecimento de arranjos políticos como o FNE e as conferências nacionais de educação.

As iniciativas visam, dentre outras coisas, a consolidação de um legado de fortalecimento da participação social que deve ser substanciado para além da efemeridade dos governos. Caminhar como política de Estado para garantir a intervenção política dos cidadãos na definição de prioridades para a agenda política nacional.

É preciso garantir o controle da sociedade sobre as decisões governamentais e estatais consideradas estruturais, tais como os níveis de destinação do fundo público para o financiamento educacional constituído objetivamente no ciclo orçamentário do País.

O acompanhamento do PNE, desde a sua tramitação no Congresso Nacional e, posteriormente, a consecução das suas metas no âmbito das instâncias governamentais, é uma das atribuições mais relevantes do FNE.

O Fórum deve estabelecer a difusão das informações sobre os debates que tratam do plano, tomando como referenciais relevantes a transparência e o diálogo social no âmbito da gestão pública. Os temas inerentes ao PNE, com suas metas e estratégias, devem ser foco da atuação do FNE.

A atribuição de convocar, planejar e coordenar a Conae, em todas as suas etapas, é uma das mais relevantes atribuições do FNE. A perspectiva de garantir as edições da conferência como algo periódico e perene para intervir no planejamento educacional decenal expresso no PNE, define que o fórum deva cumprir um importante papel na definição dos rumos da política de Estado em matéria educacional no País.

Art. 2o Compete ao Fórum Nacional de Educação:

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

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

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

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

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

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

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

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

As atribuições propostas para o FNE em seu regimento interno definem seu caráter de fortalecimento da participação social, desde a coordenação e realização das próximas edições da Conae, passando pelo acompanhamento e divulgação das suas deliberações.

O caráter normativo, evidenciado na atribuição de elaborar um regimento interno que ordene sua organização, bem como os regimentos das conferências nacionais de educação, define uma espécie de autonomia relativa inerente a sua concepção. Esta definição fica evidenciada quando se estabelece sua capacidade política de constituir as próprias regras de atuação e organização, mas ao mesmo tempo submete-o às decisões administrativas e políticas do MEC.

É preciso compreender que propostas de organização de instâncias públicas como o FNE devem ao mesmo tempo vislumbrar os caminhos para seu fortalecimento institucional na perspectiva da democratização do Estado pela via da consolidação da participação política da sociedade.

Conforme mencionado anteriormente, uma das atribuições mais relevantes do FNE é convocar, coordenar, planejar e acompanhar a Conae, desde as conferências locais até a nacional, tornando-as perenes. Além de acompanhar e avaliar as deliberações definidas na conferência nacional para direcionar a política educacional no País, tanto nas opções de política governamental propostas pelo Governo Federal, como na formulação e tramitação de matéria legislativa relevante para a educação nacional no Congresso Nacional.

Como fruto da iniciativa desencadeada pelas conferências nacionais de educação, outros dois eixos de atribuições do FNE devem ser percebidos como estratégicos para

viabilizar uma dinâmica relacional entre as instituições tradicionais da democracia representativa, a saber, o MEC como instância de governo e o Congresso Nacional, instância do Poder Legislativo, e, outras instâncias como os fóruns de educação, com foco na ampliação da representatividade social do Estado.

O primeiro eixo é a construção de espaços públicos participativos para debater a política nacional de educação ao buscar articular as diretrizes deliberadas nas edições das conferências e o PNE, acompanhando sua execução e avaliação. O documento final da Conae revela o caráter deliberativo das conferências e exige que o FNE consolide o processo político participativo mediando o diálogo social com os governos e o parlamento.

A capacidade política do Fórum é permeada por sua condição de instância de mobilização social em torno dos temas deliberados no documento final das conferências. É preciso estabelecer uma dinâmica político-institucional que garanta no âmbito das políticas públicas definidas pelos governos uma pauta de prioridades em matéria educacional orientada pelas deliberações da Conae.

As relações institucionais entre o Governo Federal e o Fórum possuem lacunas e contradições que precisam ser sanadas no processo de consolidação institucional do FNE. Apesar da previsão inerente à Portaria Normativa nº 1407, de 2010, inexistente uma regulamentação para garantir mecanismos objetivos que devam pautar as políticas públicas educacionais de forma a vinculá-las às diretrizes do documento final da Conae.

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

É preciso definir objetivamente os procedimentos que devem garantir a efetivação das relações entre as deliberações oriundas da Conae, a atuação política do FNE e as atividades cotidianas do Congresso Nacional.

Nesse sentido, considere-se a necessidade da ampliação da democratização do Parlamento com a inserção dos movimentos oriundos da sociedade na construção da sua agenda política e na definição de algumas decisões que implicam questões decisivas em matéria educacional.

O regimento interno do FNE

O regimento interno do FNE é um desdobramento das determinações evidenciadas na Portaria Normativa nº 1407, de 2010. Mais uma vez, fica evidenciada a autonomia

relativa do Fórum, pois a portaria foi definida pelo MEC e o regimento pela deliberação dos seus membros.

As definições inerentes ao documento se originam e em grande parte foram definidos pelo Ministério da Educação, porém o documento traz avanços como a criação de comissões específicas para cuidar das suas atribuições, principalmente a coordenação das próximas edições da Conae.

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

O regimento interno estrutura a atuação do Fórum ante suas atribuições e abre novas possibilidades no caminho do fortalecimento da sua autonomia. O estabelecimento de reuniões periódicas, ordinárias a cada seis meses, a autonomia na sua composição com a possibilidade da inclusão de novos membros mediante deliberação do pleno e a organização de duas comissões permanentes, garantiram ao Fórum uma organicidade que indica novas possibilidades para o seu fortalecimento.

O artigo 20 do regimento interno do FNE define duas comissões permanentes, a comissão de monitoramento e sistematização e a comissão de mobilização e divulgação. As duas comissões convergem para as atribuições precípuas do Fórum que são atuar no planejamento estatal da educação nacional, favorecendo a participação social na sua construção numa dinâmica de conferências com capilaridade nacional expressa na agenda da Conae.

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

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

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

Um Fórum entraria como mais um espaço de consulta pública pela qual haveria uma maior aproximação entre governo e sociedade na identificação de

problemas e na proposição de alternativas de solução de problemas. Por outro lado, ele teria a possibilidade de articular, horizontalmente, muitos organismos da sociedade civil identificados com a educação. (CURY, 2011. P. 10).

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

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

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

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

É preciso amadurecer a experiência das comissões assim como do próprio Fórum em suas atribuições e potencial de intervenção política numa perspectiva relacional do “estado ampliado” nas mediações públicas inerentes às relações entre o Estado e a sociedade. (HIRSCH, 2010).

A formulação de notas públicas, fruto do debate e da deliberação do pleno do FNE, é uma das principais formas de sua intervenção política. Uma das atribuições precípuas do Fórum é garantir mobilização social e debate público sobre os principais temas educacionais, principalmente aqueles inerentes ao PNE.

As notas públicas do FNE

As notas públicas formuladas e publicadas pelo Fórum a partir das suas reuniões ordinárias e extraordinárias explicitam temas considerados prioritários para o debate e intervenções políticas em matéria educacional. Tais documentos evidenciam um método

de intervenção política que potencializa a atuação do FNE em duas frentes de lutas e ampliação da sua capacidade política.

O primeiro é a frente institucional, pois através das notas públicas o Fórum formaliza suas opiniões e diálogos com outras instâncias como o MEC e o Congresso Nacional.

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

As notas públicas concebidas pelo FNE definem seus posicionamentos políticos, fruto da deliberação das representações que o compõem. Norteiam sua ação política ante alguns temas relevantes para a educação nacional, principalmente considerando suas atribuições regimentais.

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

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

O quadro abaixo relaciona as notas públicas do FNE, por datas e temas. As notas assumem uma função estratégica de mobilizar e aglutinar os fóruns estaduais e municipais de educação em torno dos temas primordiais da Conae.

São temas considerados estratégicos e, portanto, devem receber um tratamento de continuidade no processo político tanto no âmbito das instituições estatais e governamentais como no horizonte da inserção dos órgãos, organizações e movimentos da sociedade, considerando suas respectivas agendas políticas.

Notas Públicas do FNE

DATAS	NOTAS	TEMAS
29/03/2011. 17/07/2011. 06/12/2011. 08/05/2012. 07/08/2012. 13/06/2013. 31/07/2013. 08/08/2013. 13/11/2013. 24/01/2014.	01, 02, 04, 05, 06, 12, 14, 17, 18, 21 e 22.	Tramitação do Novo PNE (PL nº 8035, de 2010 e PLC nº 103, de 2013) no Congresso Nacional.
17/06/2011.	03	Defesa da aplicação do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério.

DATAS	NOTAS	TEMAS
30/08/2012.	07	Defesa da Lei de Cotas (Lei nº 22.711, de 2012).
30/10/2012. 07/11/2012.	08 e 09	Destinação dos Royalties do Petróleo para financiar a Educação Nacional. (PL 2565/2011).
04/12/2012. 27/02/2013.	10 e 11	Financiamento da Educação Pública no patamar de 10% do PIB.
15/06/2013. 24/01/2014.	13 e 20	Conae 2014. Sobre o adiamento da Conae 2014.
31/07/2013.	15	Debate sobre o processo de fusão de instituições privadas de ensino, em curso no Brasil. Discussão atinente ao Projeto de Lei nº 4.472, de 2012, que cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação (INSAES), em tramitação no Congresso Nacional.
31/07/2013.	16	Apoio ao governo brasileiro – Ministérios da Saúde e da Educação – no tocante ao atendimento de saúde pública.
13/11/2013	19	Apoio a carta aberta ao Senado Federal em repúdio a declaração preconceituosa do Sr. Cláudio de Moura Castro.
17/06/2014	23	Defesa da Política Nacional de Participação Social – PNPS.

Fonte: FNE, 2014.

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

A construção dos posicionamentos públicos do FNE através de suas notas é um elemento relevante para indicar sua capacidade política. O Fórum é uma instância que dinamiza uma perspectiva relacional das relações entre o Estado e a sociedade, onde ambos influenciam-se mutuamente e definem um processo aberto e dinâmico de construção articulada sob múltiplas intervenções, disputas e relações sócio-políticas.

Capacidade político-institucional do FNE e da Conae no novo PNE

A Lei Federal nº 13.005, de 2014, pode ser definida como um avanço na definição do marco legal de institucionalização do FNE e da Conae, agora instituídos em lei e integrados ao processo inerente a efetivação PNE desde sua concepção até o controle social na consecução de suas metas.

Uma dinâmica que deve ser necessariamente articulada entre as três instâncias, o *caput* do artigo 6º da lei prevê “a realização de pelo menos 2 (duas) conferências nacionais de educação até o final do decênio, precedidas de conferências distrital, municipais e estaduais, articuladas e coordenadas pelo Fórum Nacional de Educação, instituído nesta Lei, no âmbito do Ministério da Educação.”

Nesse sentido, o FNE torna-se estratégico na efetivação do PNE como planejamento de Estado sob a égide da participação popular e ampliação da representatividade social no ciclo das políticas públicas. A deliberação pública da sociedade expressa no documento final das edições da Conae adquire um caráter de “fio condutor” dos debates e intervenções públicas da sociedade no seio das instituições estatais e governamentais.

O artigo 5º da referida lei define o FNE (inciso IV) como uma das instâncias de “monitoramento contínuo” e “avaliação periódica” da execução e cumprimento das metas do PNE. No caso do Fórum Nacional, tais atribuições estão diretamente relacionadas à diretriz da “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública” prevista no inciso VI do artigo 2º da referida lei que instituiu o PNE.

A concepção de monitoramento e avaliação vinculada ao Fórum define uma preocupação estrutural com a participação social como verdadeiro método balizador da gestão pública em matéria educacional.

O PNE, definido como planejamento de Estado decenal da educação nacional, exige uma instância concebida para articular a participação da sociedade no ciclo das políticas públicas, atuando no exame sistemático da consecução do plano.

Nesse sentido, o parágrafo primeiro do artigo 5º estabelece como competências de suas instâncias três eixos que devem permear sua atuação: primeiro, a efetivação dos princípios constitucionais da transparência e da publicidade na gestão pública através da divulgação dos resultados do monitoramento e da avaliação do plano; segundo, a ampliação do Estado no âmbito da concepção, execução e controle das políticas públicas; e terceiro, atuação decisiva no debate sobre o fundo público e sua destinação para a política educacional, ao prever intervenção pública na análise e proposição da revisão do percentual de investimento público em educação.

A expectativa é que o FNE expresse uma articulação singular entre os novos arranjos participativos com seus diversos tipos de representação social e política, articulados, no âmbito de uma concepção de cidadania ativa, para impactar a tradicional engenharia institucional do Estado brasileiro no sentido de superar os limites da tradição política nacional, definidos, dentre outras coisas, pelo autoritarismo, formalismo e clientelismo. (POGREBINSCHI, 2010).

A cidadania ativa é compreendida no presente estudo como princípio articulador da capacidade política da sociedade para viabilizar projetos políticos. Algo realizado por meio da organização coletiva de grupos que se inserem no processo político para defender determinados interesses e demandas com foco na efetivação dos direitos e da

dinâmica de fortalecimento do Estado por meio da participação popular e da ampliação da representatividade social. (MOUFFE, 1996).

Nesse sentido, os novos arranjos institucionais devem ser capazes de impactar o desenho do Estado, e tais impactos não são harmoniosos ou estáticos, ao contrário, se inserem na disputa de hegemonia (POULANTZAS, 2000; HIRSCH, 2010), inerente à sociedade de classes nos marcos do capitalismo contemporâneo.

Os arranjos institucionais que garantem a participação popular como método democrático de gestão do Estado precisam ser continuamente debatidos e aperfeiçoados na dinâmica da sua construção (DULCI, 2013).

O FNE, a Conae e o PNE articulam mecanismos participativos e representativos de intervenção política, desde o âmbito do poder local nos municípios, passando pelo regional nos estados, chegando ao centro das grandes decisões políticas no Congresso Nacional. (DAGNINO e TATAGIBA, 2007; AVRITZER, 2009).

A previsão em lei da capacidade política do Fórum para analisar e propor políticas públicas com foco na efetivação das metas do PNE expressa sua condição de intervenção na construção da agenda política em matéria educacional.

Além disso, é garantida ao Fórum a condição de analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação, algo estrutural na consecução do plano e na própria disputa de hegemonia que permeia o Estado na sociedade capitalista.

No presente estudo, compreende-se que as instituições são constituídas num duplo movimento, que as define na forma social do capitalismo e, ao mesmo tempo, as redefine no campo das lutas políticas e sociais que abrem um caminho de disputas, com autonomia relativa, aberto aos projetos políticos e pautas oriundas da sociedade.

É nessa dinâmica que as crises se manifestam e expressam um processo amplo, embora limitado sob a forma social vigente, de disputas e novas definições sociais e institucionais¹.

As configurações institucionais se distanciam de qualquer “lógica pré - estabelecida do capital” e caminham numa dinâmica que as determina na imanência da forma social capitalista.

As ações da sociedade e os processos de institucionalização são eminentemente marcados pelas exigências de valorização do capital, mas tais exigências são realizadas politicamente por um processo aberto e contraditório de lutas sociais e relações de força.

A determinação de autonomia política do FNE deve considerar elementos como (DAHL, 2012): as formas como as decisões e encaminhamentos deliberados pelo órgão ocorrem; como se estabelece a definição e o controle da agenda política em matéria educacional; de que forma se definem as relações institucionais com outras instâncias do Estado e dos governos; quais são as condições da organização administrativa e orçamentária do Fórum, além da capacidade de mobilização popular e acesso público às informações e debates sobre os temas educacionais.

Considerações finais

Nas articulações entre o FNE, a Conae e o PNE é preciso compreender os limites e possibilidades de sua capacidade política à luz do marco normativo que os instituiu com destaque para a Lei nº 13.005, de 2014, que aprovou o novo PNE.

A grande questão é analisar as condições dadas e compreender a capacidade política dessas instâncias, técnica, política e orçamentária, e, ao mesmo tempo, lançar propostas para sua definição como órgão de Estado que deve efetivar uma concepção de gestão democrática da educação nacional. Esta fundamentada pela participação popular no ciclo das políticas públicas e a ampliação da representação política permeada pelo eixo da representatividade social nas instituições governamentais e estatais.

Nesse sentido, analisar o alcance da capacidade política da atual proposta significa considerar três questões essenciais: a sua *autonomia política e administrativa* com relação às instâncias governamentais; as condições institucionais para *definir a agenda política* em matéria educacional e estabelecer mediações públicas com as instâncias estatais, dos poderes Legislativo e Judiciário, para encaminhar suas deliberações; e o potencial de controle social sobre as *decisões finais do Estado* brasileiro em questões estruturais como a erradicação do analfabetismo e as metas de financiamento da educação no orçamento governamental.

Desde sua concepção o FNE evidencia limites e possibilidades inerentes a sua capacidade política no horizonte da efetivação do Sistema Nacional de Educação e da gestão democrática da educação nacional. Um limite estrutural marcante é sua autonomia relativa na relação com o Governo Federal. Existe uma forte dependência administrativa, financeira e política do FNE em relação ao MEC.

A grande possibilidade do Fórum é a sua natureza articuladora da sociedade com capilaridade nacional para intervir em questões centrais vinculadas ao debate público da educação, tais como aquelas vinculadas ao Plano Nacional de Educação.

É preciso construir uma agenda de lutas que viabilizem a radicalização da democracia no País e consolidem as possibilidades do FNE como órgão que fortaleça a participação social e popular no ciclo das políticas públicas.

O Fórum deve avançar desde sua autonomia relativa para uma autonomia mais ampla que possibilite a institucionalização das edições da Conae, independente das sazonalidades governamentais.

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

A regulamentação do SNE em lei federal deve vislumbrar o FNE como parte orgânica do sistema no âmbito da efetivação do princípio constitucional da gestão democrática

da educação nacional. O Fórum precisa cumprir o papel de instância articuladora do acompanhamento e da mobilização social para a gestão da educação.

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

As instâncias estatais tradicionais da democracia representativa como o Congresso Nacional e os órgãos do Governo Federal devem dialogar com outras instâncias inerentes aos processos de democratização do Estado brasileiro.

A construção de arranjos institucionais que favoreçam objetivamente as mediações públicas entre instâncias como o FNE e as instituições tradicionais da democracia representativa constitui-se em condição essencial para o aprofundamento da gestão democrática da educação nacional.

Recebido em 26 de julho e aprovado em 13 de janeiro de 2014

Nota

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

Referências

AVRITZER, Leonardo (org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2011.

_____. **Lei nº 13.005, de 2014, de 25 de junho de 2014**. Aprova o novo Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em 28/06/2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Fórum Nacional de Educação: textos para subsidiar a agenda temática**. Brasília, DF: FNE, 2011.

DAGNINO, Evelina e TATAGIBA, Luciana (orgs.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Chapecó: Argos, 2007.

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

DULCI, Luiz. **Um salto para o futuro**: Como o governo Lula colocou o Brasil na rota do desenvolvimento. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

Fórum Nacional de Educação. **Regimento Interno** – aprovado em junho de 2011. Brasília, DF: FNE, 2011.

Fórum Nacional de Educação. **Notas Públicas**. Brasília, DF: FNE, 2014. Disponível em www.fne.mec.gov.br. Acesso em 10/07/2014.

HIRSCH, Joachim. **Teoria Materialista do Estado**: Processos de transformação do Sistema Capitalista de Estado. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). **Portaria normativa nº 1407, de 14 de dezembro de 2010**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2010 a.

_____. **Documento Final da Conferência Nacional de Educação (Conae 2010)**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010 b.

MOUFFE, Chantal. **O regresso do político** – Trajectos. Lisboa: Gradiva Publicações, 1996.

POGREBINSCHI, Thamy. (coord.) **Entre Representação e Participação**: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro – Relatório Final de Pesquisa – 15/03/2010. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o Poder, o Socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

FNE, Conae and PNE *For a social reference in education policy*

ABSTRACT: This study analyzes the institutional structure of education policy according to the principle of democratic management of national education as expressed in the Act approving the National Education Plan, under the joint National Forum on Education (FNE) and the National Conference on Education (Conae), which are the axes of the design, implementation and evaluation of the National Education Plan (PNE) as an occasion of state planning with popular participation and social representation.

Keywords: National Forum on Education (FNE). The National Conference on Education (Conae). The national education Plan (PNE). Democratic Management.

FNE, Conae et PNE *Pour une référence sociale en politique éducationnelle*

RÉSUMÉ: L'étude a pour objectif d'analyser l'ingénierie institutionnelle de la politique éducationnelle dans le principe de gestion démocratique conforme à la Loi promulguée avec le Plan National d'Éducation (PNE), articulé par le Forum National d'Éducation (FNE) et la Conférence Nationale d'Éducation (Conae), axes de la conception, de l'exécution et de l'évaluation du PNE comme planification de l'État en participation avec la population et la représentativité sociale.

Mots-clés: FNE. Conae. PNE. Gestion démocratique.

FNE, Conae y PNE *Por una referencia social en la política educacional*

RESUMEN: El estudio objetiva analizar la ingeniería institucional de la política educacional en el principio de la gestión democrática de la educación nacional expresada en la Ley que aprobó el Plan Nacional de Educación (PNE), bajo articulación del Fórum Nacional de Educación (FNE) y de la Conferencia Nacional de Educación (Conae), ejes de la concepción, ejecución y evaluación del PNE como planeamiento de Estado con participación popular y representatividad social.

Palabras clave: FNE. Conae. PNE. Gestión Democrática.