



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
LINHA DE PESQUISA: POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA  
EDUCAÇÃO BÁSICA

**FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA**

**FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO  
PLANO DE EDUCAÇÃO: O FÓRUM DO DISTRITO FEDERAL**

**BRASÍLIA**

**Abril / 2018**



**FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA**

**FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO  
PLANO DE EDUCAÇÃO: O FÓRUM DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, vinculada à Linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como exigência para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Abádia da Silva.

**BRASÍLIA**

**Abril / 2018**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Sf SOUSA, Flávio Bezerra de  
Formas de participação política e social na elaboração do  
Plano de Educação: o Fórum do Distrito Federal / Flávio  
Bezerra de SOUSA; orientador Maria Abádia da Silva. --  
Brasília, 2018.  
186 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --  
Universidade de Brasília, 2018.

1. Gestão da Educação. 2. Política Educacional. 3. Plano  
de Educação. 4. Fórum de Educação do DF. 5. Participação. I.  
Abádia da Silva, Maria, orient. II. Título.

**FLÁVIO BEZERRA DE SOUSA**

**FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO  
PLANO DE EDUCAÇÃO: O FÓRUM DO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, como exigência para obtenção do título de Mestre em Educação, sob a orientação da Professora Dra. Maria Abádia da Silva.

Brasília, 13 de abril de 2018

**Comissão Examinadora**



---

Professora Dr.<sup>a</sup> Maria Abádia da Silva  
Orientadora – Universidade de Brasília (UnB)



---

Professora Dr.<sup>a</sup> Ângela Vieira Neves  
Examinadora Externa – Universidade de Brasília (UnB)



---

Professora Dr.<sup>a</sup> Edileuza Fernandes Silva  
Examinadora Interna – Universidade de Brasília (UnB)

---

Professora Dra. Ana Elizabeth M. de Albuquerque  
Examinadora Suplente – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP)

## AGRADECIMENTOS

Presto meus agradecimentos iniciais à professora orientadora, Dr<sup>a</sup> Maria Abádia da Silva, seus conhecimentos, a larga experiência em políticas e gestão da educação, e a paciência na qual conduziu o processo orientativo, foi fundamental para alcance dos resultados deste trabalho.

Aos professores Dr<sup>o</sup> Erlando, da Silva Rêses, Dra Edileuza Fernandes da Silva e Dra Ana Elizabeth M. de Albuquerque que compuseram a banca de qualificação e apresentaram importantes e fundamentais contribuições para o processo de construção desta pesquisa. Acrescento os meus agradecimentos à professora Dr<sup>a</sup> Ângela Vieira Neves do departamento de Política Social da UnB, pelas importantes e consideráveis sinalizações na banca de defesa de mestrado.

Aos amigos e amigas do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília, que nesta desafiante caminhada ainda proporcionaram o prazer de tê-los presentes nas discussões e reflexões em torno de diversos temas acadêmicos. Aos colegas de trabalhos, em especial aos lotados na Coordenação-Geral de Planejamento da Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação que, diante do entendimento da importância da dedicação dos meus esforços, me apoiaram de forma peculiar nessa trajetória.

Aos membros do Grupo de pesquisa sobre organismos internacionais, política e gestão da Educação Básica (Águia), só tenho a agradecer os importantes debates e contribuições para que essa pesquisa se realizasse. Em especial, agradeço a José Rogério de Oliveira e Marcela Paolis.

Ao Fórum de Educação do Distrito Federal, e seus segmentos, aos membros do Conselho de Educação, da Secretaria de Educação do DF, bem como da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Legislativa pela atenção que contribuíram enormemente na realização desta pesquisa.

Aos meus pais que, pela simplicidade, e pela luta diária na busca de uma melhor educação de seus filhos, me permitiram chegar a este estágio, aos meus irmãos, e à minha paciente e compreensiva esposa Joelma Fernandes Ribas, que soube entender os fatores que me motivaram a seguir neste saboroso, mas árduo, trabalho acadêmico, e ao meu tesouro em pessoa, meu filho João Pedro Fernandes Bezerra Godói, que sem dúvida, agradeço por ser um dos grandes motivos que me fizeram concluir esta pesquisa.

A todos e todas que cercam a minha vida neste momento. Muito obrigado!

## RESUMO

Esta pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação - Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, têm por objeto a atuação do Fórum de Educação no processo de elaboração do Plano de Educação do Distrito Federal, aprovado por meio da Lei nº 5.449 de 2014. Entrepõe-se no âmbito da reflexão sobre as políticas públicas educacionais que se entrelaça com o planejamento da educação no Distrito Federal. Trata-se do estudo da participação na formulação de uma política pública em educação. Optou-se pela fundamentação teórica e metodológica do método histórico-dialético, por meio da categoria central de análise contradição, e para análise, a priori, do campo empírico, a participação. Para tanto, o marco do levantamento bibliográfico e documental, subsequente, a coleta de dados do campo empírico, ocorreu por meio da entrevista semiestruturada com dezessete sujeitos (segmentos e não-segmentos do Fórum de Educação do Distrito Federal), tendo como referência os dados coletados. O ponto de partida da análise versa na seguinte questão central: em que direção as formas de participação política e social dos segmentos apresentou limites de atuação do Fórum na elaboração do Plano Distrital de Educação, seja pela ausência de participação de todos os segmentos no processo, seja pela vinculação de funções e competências à Secretaria de Educação do Distrito Federal, ou pela relação de embates e conflitos existentes junto às demais instâncias dos Poderes Executivo e Legislativo? Como objetivo geral busca analisar as formas de participação política e social do Fórum de Educação no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação entre 2012 e 2015, tendo como eixos de análise a: atuação, autonomia, relação Fórum e demais entidades, o controle social, e o pluralismo no processo de elaboração do PDE. A partir dos dados coletados, os resultados de análise demonstraram que houve uma mudança no contexto de elaboração de política pública, principalmente sob o aspecto da definição de atores e do espaço de debate ampliado por meio da incidência do Fórum de Educação, e seus segmentos políticos e sociais, sobre o processo. O aspecto metodológico organizativo, com uma temporalidade definida e um fluxo claro do transcurso de elaboração do plano constituiu-se como avanço no âmbito da gestão da educação básica no DF. A materialização do Fórum de Educação como ente distinto dos históricos segmentos presentes, tornou-se a diferença na perspectiva de que tais espaços de debate sejam qualificados, ampliados e consolidados como possibilidades de participação dos movimentos sociais e da sociedade civil nas tomadas de decisão. Todavia, há a necessidade de mudanças que almejem uma ampliação desses espaços para além do aspecto da representação, e que ademais, não seja utilizado como discurso do Estado para afirmar a presença da participação em encaminhamentos que na verdade encontram-se centralizados e pautados em antigas práticas de gestão. Afirma-se que, embora haja pontos que precisam ser melhorados para que se valorize o Fórum de Educação, o cotidiano do trabalho revelou a contradição entre o fenômeno educativo e o fenômeno administrativo estatal.

**Palavras-chave:** Gestão da Educação; Política Educacional; Plano de Educação; Fórum de Educação; Participação.

## ABSTRACT

This research developed in the Graduate Program in Education of the Faculty of Education - University of Brasília (UnB), in the line of research Public Policies and Education Management, have the purpose of acting the Education Forum in the process of elaborating the Education Plan Education of the Federal District, approved by Law nº 5449 of 2014. It intervenes in the scope of the reflection on public educational policies that intertwines with the planning of education in the Federal District. It is the study of participation in the formulation of a public policy in education. It is the study of participation in the formulation of a public policy in education. We chose the theoretical and methodological basis of the dialectical-historical method, through the central category of contradiction analysis, and for a priori analysis of the empirical field, participation. In order to do so, the bibliographical and documentary survey, subsequent to the collection of data from the empirical field, occurred through the semi-structured interview with seventeen subjects (segments and non-segments of the Education Forum of the Federal District), with reference to data collected. The starting point of the analysis is the following central question: in what direction did the forms of political and social participation of the segments present the Forum's limits in the elaboration of the District Education Plan, or the lack of participation of all segments in the process, whether by the linkage of functions and competences to the Education Department of the Federal District, or by the relation of conflicts and conflicts existing with the other instances of the Executive and Legislative Branches? As a general objective, it seeks to analyze the forms of political and social participation of the Education Forum in the process of elaborating the District Education Plan between 2012 and 2015, with the following axes of analysis: action, autonomy, Forum and other entities, social control, and pluralism in the process of developing the EDP. From the data collected, the results of the analysis showed that there was a change in the context of public policy development, mainly in the aspect of actor definition and the space for debate widened through the incidence of the Education Forum, and its political segments on the process. The organizational methodological aspect, with a definite temporality and a clear flow of the course of elaboration of the plan constituted as an advance in the scope of the management of basic education in the DF. The materialization of the Education Forum as a distinct entity from the present historical segments, has become the difference in the perspective that such spaces for debate are qualified, expanded and consolidated as possibilities of participation of social movements and civil society in decision-making. However, there is a need for changes that aim at an expansion of these spaces beyond the aspect of representation, and that in addition, it is not used as a discourse of the State to affirm the presence of participation in referrals that are actually centralized and based on old management practices. It is said that, although there are points that need to be improved in order to enhance the Education Forum, the daily work has revealed the contradiction between the educational phenomenon and the state administrative phenomenon.

**Key Words:** Education Management; Educational politics; Education Plan; Education Forum; Participation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE – Auxílio Avaliador Educacional  
ABE – Associação Brasileira de Educação  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais  
ANDE – Associação Nacional de Educação  
ANC – Assembleia Nacional Constituinte  
ANL – Aliança Nacional Libertadora  
ANPAE – Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
APEMB - Associação dos Professores de Ensino Médio de Brasília  
APM – Associação de Pais e Mestres  
APO – Administração por Objetivos  
ASPA – Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino no DF  
CAFISE - Coordenação Geral de Articulação com os Sistemas de Ensino  
CASEB - Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CBE – Conferência Brasileira de Educação  
CBT – Confederação Brasileira dos Trabalhadores  
CDE – Conferência Distrital de Educação  
CEBRACE – Centro Brasileiro de Construções e Equipamentos Escolares  
CEDF – Conselho de Educação do Distrito Federal  
CESC – Comissão de Educação, Saúde e Cultura  
CEUB – Centro de Ensino Unificado de Brasília  
CETEB – Centro de Ensino Técnico de Brasília  
CFE – Conselho Federal de Educação  
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal  
CMS – Coordenação dos Movimentos Sociais  
CN – Congresso Nacional  
CNAE – Campanha Nacional de Escolas da Comunidade  
CNJ – Conselho Nacional de Juventude  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CNTI – Confederação Nacional de Trabalhadores na Indústria  
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal  
CONEC – Campanha Nacional de Escolas da Comunidade  
CONAE – Conferência Nacional de Educação  
CONEB – Conferência Nacional de Educação Básica  
CONED – Congresso Nacional de Educação  
COPLED - Comissão de Planejamento da Educação  
CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade  
CONSED – Conselho Nacional dos Secretários de Educação  
CPP – Conferências Preparatórias Presenciais  
CUT – Central Única dos Trabalhadores  
DETUR – Departamento de Turismo  
DIEESE - Departamento Intersindical de Estudos, Estatística Sócio-Econômica  
DODF – Diário Oficial do Distrito Federal  
EAPE – Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação  
EJA – Educação de Jovens e Adultos  
ENEJA – Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos  
ENPLA – Encontros Nacionais de Planejamento  
FBP – Frente Brasil Popular  
FDE – Fórum Distrital de Educação  
FEDF – Fundação Educacional do Distrito Federal  
FEPECS – Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNDEP – Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública  
FNE – Fórum Nacional de Educação  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Médio  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
GAG – Gabinete do Governador  
GTPA/Fórum EJA – Grupo de Trabalho Pró-Alfabetização do Distrito Federal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDR / SEA – Instituto de Desenvolvimento de Recursos Humanos  
IFB – Instituto Federal de Brasília  
INEP – Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais  
INL – Instituto Nacional do Livro  
IPEA – Instituto Nacional de Pesquisa Econômica Aplicada  
LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
LODF – Lei Orgânica do Distrito Federal  
MOBRAL – Movimento Brasileiro de Alfabetização  
MEC – Ministério da Educação  
MIEIB – Movimento Interfórum de Educação Infantil do Brasil  
MS – Movimentos Sociais  
MST – Movimento dos Sem Terra  
NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital  
PDAF – Política de Descentralização Administrativa  
PDE – Plano Distrital de Educação  
POGE – Políticas Públicas e Gestão da Educação  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNPS - Política Nacional de Participação Social  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)  
PROIFES – Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituições Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico  
PUC-SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDC – Partido Democrata Cristão  
PDE – Plano de Distrital de Educação  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PR – Partido Republicano  
PRP – Partido de Representação Popular  
PPS – Partido Popular Socialista  
PSD – Partido Social Democrático  
PSP – Partido Social Progressista

PT – Partido dos Trabalhadores

PV – Partido Verde

ONG – Organizações não governamentais

OMC – Organização Mundial do Comércio

RBEP – Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos

SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino

SAE – Sindicato dos Trabalhadores em Escolas Públicas do Distrito Federal

SAE – Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar do Distrito Federal

SAEP - Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar em Estabelecimentos Particulares de Ensino no Distrito Federal

SEDF – Secretaria de Educação do Distrito Federal

SBS- Sociedade Brasileira de Sociologia

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço de Aprendizagem Industrial

SIMEC – Sistema Interno de Monitoramento e Controle do MEC

SINEPE – Sindicato de Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF

SINPRO – Sindicato dos Professores do Distrito Federal

SINPROEP – Sindicato dos Professores de Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF

SNE – Sistema Nacional de Educação

SNPS - Sistema Nacional de Participação Social

SUSEB – Subsecretaria de Educação Básica

SUPLAV - Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação

UBEC – União Brasileira de Educação e Cultura

UBES - União Brasileira dos Estudantes Secundaristas

UDF – Universidade do Distrito Federal

UDN – União Democrática Nacional

UFPE – Universidade Federal de Pernambuco

UPIS – União Pioneira de Integração Social (UPIS)

UnB – Universidade de Brasília

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USAID – United States Agency for International Development

USP – Universidade de São Paulo

## LISTA DE QUADROS E FIGURAS

### QUADROS

Quadro 1 - Entidades do campo empírico.....	24
Quadro 2 - Entidades do campo empírico nos espaços formais de elaboração do PDE.....	25
Quadro 3 - Entidades do campo empírico nos espaços não-formais de elaboração do PDE.....	25
Quadro 4 – Conferências Brasileiras de Educação (CBEs): 1980-1991.....	45
Quadro 5 – Congressos Nacional de Educação (CONEDs): 1996-2005.....	45
Quadro 6 – Fóruns Estaduais e Distrital de Educação no Brasil.....	52
Quadro 7 – Conferência de Educadores do Distrito Federal (1966 – 2000).....	61
Quadro 8 - Prescrição normativa da gestão da educação do DF (1995 – 2014).....	73
Quadro 9 – Planos de Educação no Distrito Federal (1980 – 2015).....	80
Quadro 10 – Etapas de implementação das atividades junto aos entes federados.....	83
Quadro 11 - Representantes na Comissão Técnica Distrital.....	88
Quadro 12 – Grupo de Trabalho para acompanhamento do processo de discussão do Plano Distrital de Educação.....	89
Quadro 13 – Espaços formais de participação: comissão, grupo de trabalho, reuniões técnicas, plenárias, audiências, conferência e Fórum de Educação.....	91
Quadro 14 – Descrição de itens do PDE objeto de análise pelo Parecer nº 201/2014 do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF).....	99
Quadro 15 – Artigos e Estratégias do PDE mantidos pela CESC (CLDF).....	101
Quadro 16 – Alterações no texto-base: da conferência à sanção.....	102
Quadro 17 – Sujeitos de Pesquisa.....	110
Quadro 18 – Unidades, sínteses temáticas e categorias do campo.....	114

### FIGURAS

Figura 1 – Espectro da autonomia no processo de elaboração do PDE.....	134
--	-----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
Proposição do objeto de estudo.....	15
Sobre a metodologia científica em Educação: instituições, sujeitos e categorias.....	21
Estrutura e organização da Dissertação.....	26

### **CAPITULO I**

<b>FORMAS DE ATUAÇÃO DE ENTIDADES E MOVIMENTOS SOCIAIS EM DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO</b> .....	28
1.1 - Contexto dos planos setoriais: aproximação dos conceitos (1960-1970).....	28
1.2 - Educação básica pública e movimentos sociais: formas de participação que se apresentam de 1980 em diante.....	33
1.3 - A participação como forma de fazer política em educação.....	39
1.4 - Constituição Federal de 1988: o normativo e a prática participativa no campo da educação pública.....	43

### **CAPÍTULO II**

<b>PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL</b> .....	55
2.1 – Embates e dissensos entre forças políticas, movimentos sociais e sindicais: o reflexo nacional sobre o Distrito Federal.....	55
2.2 – Mobilizações formais na educação nos anos de 1966-2000 no Distrito Federal.....	61
2.2.1 – Outra ordem para o planejamento da educação no DF: a eficiência em detrimento da participação.....	64
2.2.2 – Conjuntura política: construção da gestão democrática por meio da legislação no DF entre os anos de 1990 a 2012.....	70
2.3 - Planos de Educação no Distrito Federal: campo histórico de disputas e intencionalidades como política de governo na reabertura democrática.....	74
2.4 – Do PNE ao PDE: percursos institucionais da consonância normatizada.....	80

### **CAPÍTULO III**

<b>PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: ETAPAS, FORMALIDADES E A ELABORAÇÃO</b> .....	85
3.1 – Formação da agenda: capacitações técnicas, comissões técnicas e grupos de trabalho.....	87

3.2 – Comunidade escolar, plenárias e Conferência Distrital de Educação.....	91
3.3 – A Conferência Distrital de Educação como espaço participativo e plural: do texto-base à promulgação da Lei do Plano.....	94

#### **CAPÍTULO IV**

#### **FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL DOS SEGMENTOS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE EDUCAÇÃO: O FÓRUM DO DISTRITO FEDERAL.....**

	110
--	-----

4.1 – O percurso metodológico da pesquisa, perfil e caracterização dos segmentos políticos e sociais do Fórum de Educação do DF.....	110
--	-----

4.2 - Atuação dos segmentos políticos e sociais: formas de intervenção no processo de elaboração.....	118
---	-----

4.3 – Autonomia dos sujeitos e entidades: da formalidade à realidade.....	128
---	-----

4.4 - Aprovação do Plano Distrital de Educação: o Fórum como outro espaço de disputa.....	136
---	-----

4.5 – Controle Social, transparência e visibilidade.....	145
--	-----

4.6 – Pluralismo e participação.....	152
--------------------------------------	-----

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	158
----------------------------------	-----

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	165
-------------------------	-----

<b>ANEXOS.....</b>	174
--------------------	-----

## INTRODUÇÃO

### Proposição do objeto de estudo

Esta pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação – Universidade de Brasília (UnB), e vinculada à linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE), elege como objeto a atuação do Fórum de Educação no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE) promulgado por meio da Lei nº 5.499 de julho de 2015.

Em 2005, ingressei como servidor público do quadro funcional do Ministério da Educação (MEC) e, dentre variadas inserções institucionais e temáticas, atuei, entre 2013 e 2015, na assessoria técnica da Diretoria de Cooperação e Planos de Educação (DICOPE) da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)<sup>1</sup> no processo de elaboração dos Planos de Educação dos Estados, Distrito Federal e Municípios à luz das determinações constantes no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado sob a Lei 13.005 de junho de 2014.

Diante desse cenário, pude perceber diversas ações desencadeadas no âmbito da Educação Básica como a intenção do estabelecimento de um Sistema Nacional de Educação (SNE), as discussões sobre os Planos de Carreiras de Cargos e Salários e, especialmente, o processo de elaboração e aprovação dos planos de educação dos entes federados.

As instâncias participativas como os Fóruns de Educação em todos os entes federados contribuíram, de certa forma, para o cumprimento técnico-institucional na elaboração e aprovação dos Planos. Uma parte deles está atrelada à estrutura de uma Secretaria de Educação, o que permite questionar o nível de autonomia democrática e representatividade social que deles são esperados.

Entende-se o conceito de Fórum como um espaço de encontro ou uma reunião que se celebra para discutir assuntos de interesses coletivos e comuns na presença de distintos representantes. No caso da educação, o Fórum é visto com um espaço público, democrático, plural, responsável pela proposição, discussão, concepção, implementação e avaliação da política municipal, estadual ou distrital de educação.

---

<sup>1</sup>A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE) foi estabelecida em 2011 por meio do Decreto nº 7.480 de 16 de maio. Entre suas competências está a de “assistir e apoiar o Distrito Federal, os Estados e os Municípios na Elaboração ou Adequação de seus Planos de Educação (...)”. (BRASIL, 2011, art. 32, inciso II).

No ano de 2016, as próprias orientações ministeriais incluíram o Fórum de Educação como ponto de referência na elaboração dos planos estaduais, distrital e municipais. Todavia, levantamento feito pela secretaria administrativa do Fórum Nacional de Educação (FNE) em 2016, apontou a existência de 1.720 fóruns municipais, cerca de 30% do total de 5.570 municípios brasileiros.

No âmbito dos Estados, a situação pode ser considerada diferente, as 26 unidades da federação, e o Distrito Federal, possuem fóruns de educação instalados, parte deste total, 46%, foi instituída por portaria governamental local, sendo que, desses, 87% mencionaram ter estrutura semelhante ao do FNE, incluindo o que diz respeito ao estabelecimento das comissões internas de encaminhamento das ações.

No caso do Distrito Federal, a política de gestão da educação materializa-se, principalmente, por meio de ações articuladas e desencadeadas pela atuação da Secretaria de Educação, que é o órgão executor e controlador das políticas educacionais. O Fórum de Educação se insere como uma outra instância, assim como os conselhos, na mediação entre tais políticas e a sociedade civil, que, na conformação de uma política pública de educação, faz emergir outro cenário a ser considerado na relação com o Estado.

O Fórum de Educação foi instituído por meio de portaria da Secretaria de Estado de Educação do DF (SEDF). Sua estrutura e manutenção, segundo a própria lei de gestão democrática estão atreladas à Secretaria, que ao tempo o coloca como mecanismo de participação e com finalidade de “acompanhar e avaliar a implementação das políticas públicas de educação [...]” (DISTRITO FEDERAL, 2012). Desse modo, as formas de atuação estão ancoradas no cômputo dos estudos das políticas públicas educacionais, ademais, estão vinculadas no âmbito de uma política de planejamento. Trata-se do aspecto educacional da política de planejamento da educação do DF que se encontra no seio de disputas e dissensos dos atores organizados.

Para tanto, em 2012, a SEDF e o Fórum de Educação, de forma independente, mas articulada, posteriormente, iniciaram o processo de elaboração do Plano Distrital de Educação. A partir de então se desencadeou um conjunto de ações, rotinas e fluxos dos segmentos e de toda a comunidade envolvida e interessada, que se consubstanciou no desenrolar histórico de aprovação do documento. Assim, esta pesquisa buscou investigar no processo de elaboração do plano de educação do DF, as formas de atuação política e social do Fórum de educação, especialmente no que tange aos consensos, embates e conflitos.

Nesse sentido, a rede de ensino do Distrito Federal, conforme dados do Censo Escolar de 2016, compõe-se de 1.145 estabelecimentos na Educação Básica e suas

modalidades de ensino especial, profissional, e de educação de jovens e adultos. Esse universo de estabelecimentos atende 652.764 matrículas, deste total, 460.969 matrículas, cerca de 70%, são ofertadas pelo sistema público de ensino, o restante, 191.795 pelas escolas privadas.

Existe ainda um gargalo na educação infantil que expõe a necessidade de ações para superação da situação de exclusão de boa parte de crianças na faixa etária de 0 a 3 anos na matrícula em creche, e na faixa etária de 4 e 5 anos na pré-escola. Dados do Censo Escolar de 2016 apontam que parte das crianças estão fora da escola. Há uma carência de 21.000 vagas para suprir o quantitativo de alunos; na pré-escola (4-5 anos), este número ainda é de 2.700. Conforme dados do Censo Escolar (2016), a educação infantil no DF registrou 94.694 matrículas, sendo que 28.054 perfazem o quantitativo de matrícula em creche, e 66.640 estão na pré-escola.

O papel das instituições privadas na oferta de vagas em creche constitui-se uma das contradições existentes no sistema de ensino, pois atende 27.316 no total, enquanto o setor público não chega a mil vagas de oferta, 738 apenas. Contudo, ao remetermos sobre a pré-escola, etapa de transição para os anos iniciais do ensino fundamental, o Estado assume um papel alocativo quando no total possui 38.760 de matriculados em suas instituições.

Ao se visualizar o cenário do ensino fundamental, nota-se 98,8% de frequência bruta na escola no conjunto de aproximadamente 390.000 matrículas, porém com distorções na idade-série dentro do grupo de 6 a 14 anos. A rede pública de ensino ainda oferece o maior número de matrículas nesse nível, 284.525, para 103.847 na rede privada.

O que se evidencia é a diferença reduzida entre o quantitativo de escolas. Enquanto na rede pública tem-se 643, no setor particular há 494, pode-se inferir, neste caso, um número maior de aluno em sala na rede pública, e menor nas redes particulares, o que pedagogicamente entra no debate sobre a qualidade do ensino.

A situação do ensino médio no Distrito Federal, segundo relatório do *Perfil da Juventude do Distrito Federal: uma análise dos dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2015/2016*, apresenta que, dos jovens de 15 a 17 anos do DF, tem-se 8,5 % que não frequentam a escola, 13,8% frequentam a escola particular e 77,8% a escola pública. Cabe lembrar que os jovens representam 24,1% de uma população de cerca de três milhões de habitantes.

Em 2016, o DF possuía 53.963 matrículas nas redes públicas e privadas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), desse total, 97% estão inseridas na rede pública de ensino. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/2015), a região

Centro-Oeste possui uma taxa de analfabetismo de cerca de 6% de sua população, no DF, números acentuam que cerca de 900 mil pessoas não sabem ler, ou se quer chegaram ao 5º ano do ensino fundamental.

De acordo com os dados o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2016, 68.166 moradores no DF não sabe ler, 3,5% da população à época em que a análise ocorreu. Contudo, 28,8% não concluíram a primeira etapa do ensino fundamental, 800 mil pessoas no total dos indicadores estatísticos dos analfabetos funcionais. Entretanto, no Distrito Federal, 1,79 milhão de pessoas com 15 anos ou mais não concluiu a educação básica. Diante disso, o planejamento da educação, constitui-se num desafio a ser enfrentado, não só pela dificuldade que é sua construção técnico-metodológica, mas pela sua legitimidade enquanto representante dos anseios da sociedade civil.

O Distrito Federal foi escolhido por dois fatores considerados relevantes: o primeiro consta no marco legal-normativo do princípio da gestão democrática da rede de ensino público por meio da Lei nº. 4.751 de 2012, cuja presença de segmentos educacionais tem permitido uma ampliação de espaços na formulação e acompanhamento das ações. O segundo assenta-se na instituição, em 2012, do Fórum Distrital de Educação (FDE) que adquiriu a competência não só para planejar e organizar espaços de debates sobre a política de educação do DF, mas também para acompanhar a tramitação de projetos legislativos relativos à política distrital de educação, e avaliar a implementação do plano de educação.

A Lei Orgânica do DF, s/nº, de 1993, em seu artigo 245 menciona ser de competência do Poder Executivo elaborar a proposta do plano de educação submetida à apreciação da Câmara Legislativa do Distrito Federal com duração decenal, coadunando com a temporalidade prevista para o Plano Nacional de Educação, Lei 13.005 de 2014.

No que concerne à gestão democrática da rede pública de ensino do DF, a Lei nº 4.751 de 2012 destaca em seu artigo 9º, que esta será efetivada por intermédio dos seguintes mecanismos de participação: I) órgãos colegiados: a) Conferência Distrital de Educação (CDE), b) Fórum Distrital de Educação (FDE), c) Conselho de Educação do DF, d) Assembléia Geral Escolar, e) Conselho Escolar, f) Conselho de Classe e g) Grêmios Estudantis e, II) direção da unidade escolar composta por diretor e vice-diretor, supervisores e chefe de secretaria.

O artigo 11º da Lei Orgânica do DF, s/nº, pontua que a Conferência Distrital de Educação (CDE) debateu o projeto do Plano Decenal de Educação do Distrito Federal encaminhado para apreciação do poder legislativo, sendo essa nominalmente constituída como espaço de debate, mobilização, pactuação e formulação das políticas de educação.

O Regimento Interno da I Conferência Distrital de Educação, que discute e aprova do PDE, de 2014 dispôs ser o Fórum de Educação o coordenador das ações. Entretanto, o artigo 13º da Lei de gestão democrática aponta ser a Secretaria de Educação do Distrito Federal órgão auxiliar às atividades do Fórum Distrital de Educação, inclusive garantindo-lhe aporte administrativo para a realização de seus trabalhos, o que, indiretamente, o coloca como vinculado de alguma forma às determinações da secretaria.

Coube à SEDF a designação (instituição) dos membros do FDE, bem como da comissão técnica de realização de trabalho para elaboração do documento-base do Plano Distrital de Educação, de acordo com o Regimento Interno da Conferência em seu artigo 7º. Tal fato ocorreu com a expedição das Portaria<sup>2</sup> de nº 63 de maio de 2015 (esta portaria de composição foi a que antecedeu à conferência distrital de educação e a aprovação do PDE) e nº 03 de janeiro de 2014, respectivamente.

Nesse sentido, o interesse em pesquisar as formas de atuação do Fórum de Educação no processo de elaboração do PDE elege o seguinte problema: há sinais de que a participação política e social dos segmentos apresentou limites e possibilidades de atuação do Fórum na elaboração do Plano Distrital de Educação, seja pela ausência de participação de segmentos no processo, seja pela vinculação de funções e competências à Secretaria de Educação do Distrito Federal, ou pela relação de embates e conflitos existentes junto às demais instâncias dos Poderes Executivo e Legislativo.

A pergunta que nos move é: em que direção as formas de participação política e social apresentadas pelo Fórum de Educação no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação, entre 2012 e 2015, imprimiram avanço democrático na elaboração de políticas de Educação Básica do Distrito Federal?

O intuito é o de apreender as formas de atuação dos segmentos do fórum que permearam as discussões e disputas na elaboração do Plano Distrital de Educação aprovado e sancionado pela Lei nº 5.499 de 14 de julho de 2015, e assim, desvelar limites, fragilidades ou avanço nas formas de participação dos grupos, principalmente na relação interna do próprio Fórum com os Poderes Executivo e Legislativo; nas plenárias escolares e regionais; nas audiências públicas; e na conferência distrital de educação.

Isto posto, a relevância política do estudo deve-se à crença de que o Fórum de Educação se constitui como espaço de participação e de controle de uma política social a ser

---

<sup>2</sup> As seguintes portarias tratam da composição e/ou alteração de membros do FDE: a) nº 115 de 31 de julho de 2012; b) nº 124, de 03 de maio de 2013; c) nº 166, de 25 de junho de 2013; d) nº 280 de 05 de dezembro 2013; e) nº 03 de 10 de janeiro de 2014; f) nº 63 de 12 de maio de 2015; g) nº 109, de 28 de abril de 2016; e h) nº 157, de 07 de junho de 2016.

apropriado pelo sujeito. Os setores poucos alcançados, agora passam a ser sujeitos protagonistas/ativos no movimento social. Com essa complexidade social eleva-se a necessidade de estudos sobre participação nos âmbitos do fazer política.

Acredita-se que cabe à pesquisa descrever e analisar a ordem social e orgânica dos fatos, mas, sobretudo, almeja-se neste estudo compreender o processo participativo na elaboração de uma política pública em educação a partir dos fatores históricos determinantes.

O ponto de partida para o caminho da volta em busca do concreto, dos interesses, das idéias e valores, das concepções ideológicas e políticas que caracterizam a sociedade, e disso, marca o campo de uma democracia participativa nas decisões que circunscrevem a educação.

Nesse sentido, foi proposto como **objetivo geral**: analisar as formas de participação política e social do Fórum de Educação no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação entre 2012 e 2015.

E como **objetivos específicos**:

- I. Compreender as formas de participação dos segmentos sociais na elaboração de planos de educação.
- II. Analisar as concepções de participação que sustentaram a elaboração do Plano Distrital de Educação, de acordo com o contexto histórico, e se, a correlação de forças conformou ou não, práticas de democratização.
- III. Interpretar as formas implícitas e declaradas de participação política e social dos segmentos do Fórum de Educação na elaboração do Plano Distrital de Educação.

Na busca por atingir o objetivo geral e específicos elegeu-se as seguintes questões:

a) Como as práticas sociais e educacionais possibilitaram a participação de segmentos sociais na elaboração de políticas para a educação básica?

b) O espaço criado pela experiência do Fórum de Educação no processo de elaboração do plano de educação caracterizou-se pelo diálogo e pela correlação de forças e conflitos? Como atuaram os segmentos sociais?

c) O Fórum de Educação assentou-se pela pluralidade de membros civis e políticos? Houve avanços?

d) A participação no/do Fórum do Distrito Federal no processo elaboração do Plano de Educação promoveu vantagens ancoradas na capacidade de intervirem nas esferas políticas e sociais?

## Sobre a metodologia científica em Educação: instituições, sujeitos e categorias

O materialismo histórico dialético reconhece que a contradição se constitui como forma universal do ser, logo a unidade dos contrários<sup>3</sup> é a essência da dialética. Assim, a categoria contradição se apresenta necessariamente no estudo que tem como pano de fundo uma análise sobre o processo participativo-democrático na elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE), cuja possibilidade de identificação das formas de participação materializadas permite uma maior aproximação à essência dos fenômenos.

O campo da pesquisa em educação se insere no seio das relações humanas e sociais, e sendo uma prática social, o trabalho educativo, envolve práticas complexas e multideterminadas do ser humano. Desta maneira, a investigação em educação demanda algumas características específicas, dentre elas, o da atenção constante e permanente sobre os elementos que subjazem na conformação do concreto (ESTEBAN, 2010; GATTI, 2012).

Diversas são as correntes metodológicas utilizadas nos trabalhos de pesquisa. A que se assume aqui está assentada na abordagem do materialismo histórico dialético (CURY, 1979; GADOTTI, 1995; MARX, 2007), pois o método envolve uma questão teórica-práxis, e a obtenção do conhecimento empírico com suas singularidades não pode ser feita de maneira desconectada do contexto histórico, político-social e econômico.

Para tanto, adota-se neste trabalho, como categorias de análises: a *contradição*, buscando-se evitar aspectos unilaterais e a-históricos, e à luz do processo contraditório de interesses entre o Estado e a sociedade civil no estabelecimento de uma política pública, a *participação*. A participação é um ato político, elemento fundamental para a atuação dos sujeitos no sentido de que sejam capazes de superar as concepções atreladas à mera consulta popular ou à instrumentalização de propostas com fins estranhos ao bem público (ALVES, 2016).

A realidade possui uma dimensão concreta que deve ser apreendida a partir da definição de categorias históricas de produção material, com significados concretos, para se chegar à totalidade, síntese de múltiplas determinações e unidade da diversidade.

O concreto é concreto porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, ainda que seja o ponto de partida efetivo e, portanto, ponto de partida também da intuição e da representação (MARX, 1982, p. 14)

---

<sup>3</sup>Triviños (1987, p.p 70-71)) pode falar-se de contradições: antagônicas, não antagônicas, internas, externas, básicas e secundárias, o que não serão consideradas para fins do estudo que se propõe.

Ao se aproximar do método do materialismo histórico dialético para o exame das políticas em educação tornar-se necessária a incorporação de uma apreensão do objeto que se revela durante a sua construção. E é por esta vinculação com a realidade que o pesquisador dialoga com as necessidades de estudos que pretendem aprofundar o conhecimento das políticas e gestão da educação (RESÊS, 2014).

Nesse sentido, o processo de participação na elaboração de políticas públicas da educação está inserido e entrelaçado numa realidade constituída e fincada por múltiplas determinações: complexas relações contraditórias pautadas no processo de manutenção e reprodução do capitalismo; das relações de classes opressoras; do caráter desvirtuado das políticas sociais, entre outras (BEHRING & BOSCHETTI, 2011; KOSIK, 1976).

Os contrários são opostos, um não pode existir sem o outro, apesar de se distinguirem, estão em interação permanente, na luta dos contrários. Para Cury, (1985), cada coisa exige a existência do seu contrário, como determinação e negação do outro. Os contrários interpretam-se, porque em sua essência têm alguma semelhança, alguma identidade, que se alcançam quando se soluciona a contradição, quando se realiza a passagem dos contrários de um para o outro.

A contradição, pois, ao interpretar o real, capta-o como sendo o resultado de uma inadequação pugnativa entre *o que é e o que ainda não é*, numa síntese contraditória. Por isso, todo o real é um processo que contém, sem encerrar, o possível numa unidade de contrários. Isso quer também dizer que o mundo das relações não só se desenvolve como também é um todo dialético, em que os fenômenos não se desenvolvem isoladamente, mas em ligação com outros fenômenos (CURY, 1985, p. 31).

Nesse contexto, buscou-se analisar como são estabelecidas as relações contraditórias entre a pauta trabalhada no Fórum dos interesses dos segmentos sociais, e as propostas de outras instâncias, segmentos e de representação patronal. Parte-se da seguinte situação: ora o Fórum atuou de forma aclamada como espaço de participação prevista na Lei Distrital nº 4.751 de 2012, ora atuou vinculado administrativamente e financeiramente à Secretaria de Educação do DF.

Assim, busca desvelar a atuação do Fórum de Educação no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE). De acordo com Húngaro (2014), um dos caminhos da pesquisa é buscar as determinações, identificar as relações entre essas e ultrapassar o imediatismo latente no discurso da participação presente no planejamento de políticas educacionais. Elevar-se do abstrato ao concreto, da síntese de múltiplas determinações busca-se a síntese modificadora ou transformadora da realidade.

Portanto, a base epistemológica aproxima-se da perspectiva histórica dialética dos processos educativos e sociais, e com isso, intenciona-se analisar as formas de participação do Fórum de Educação no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação constitutiva da política de planejamento da educação nessa unidade da federação.

Fez-se opção pela pesquisa bibliográfica, documental e o campo empírico como meios para obtenção de dados. Esta abordagem permite apreender o caráter complexo e multidimensional dos fenômenos educacionais, captar os diferentes significados e auxiliar na compreensão das relações entre os sujeitos, contextos e ações.

Contudo, no campo empírico estão os segmentos políticos e sociais que compõem o Fórum de Educação como referência para realização de entrevistas semiestruturadas, em conjunto com as outras representações:

- a) Da sociedade civil,
- b) Do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF),
- c) Da Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do DF

Essas entidades fizeram parte do processo de elaboração do Plano de Educação, com prioridade para formulações que tiveram por base o planejamento da educação e os processos participativos: tipos, formas, momentos, fragilidades e atores.

A pesquisa de campo empírico-amostral foi realizada ao longo dos meses de junho a agosto de 2017 com entrevistas semiestruturadas agendadas com 17 sujeitos:

- ✓ Segmentos sociais que compõem o Fórum de Educação do DF,
- ✓ Representantes da Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF),
- ✓ Membro do Conselho de Educação do DF,
- ✓ Representantes da sociedade civil e,
- ✓ Do Ministério da Educação

O quadro 1 sinaliza a disposição organizativa das entidades que participaram das entrevistas conforme disposição por âmbito de atuação:

**Quadro 1 – Entidades do campo empírico**

ÂMBITO	ENTIDADE
Federal	Representante da Rede Assistência Técnica do MEC
	Federação de Sindicatos de Professores e Professoras de Instituição Federais de Ensino Superior e de Ensino Básico Técnico e Tecnológico (PROIFES)
	Instituto Federal de Brasília (IFB)
Distrital	Secretaria de Educação do DF (SEDF)
	Sindicato dos Professores (SINPRO -DF)
	Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS)
	Sindicato dos professores em estabelecimento particulares de ensino do DF (SINPROEP)
	Conselho de Educação do DF (CEDF)
	Câmara de Educação, Saúde e Cultura (CLDF)
	Sindicato dos Estabelecimento Particulares de Ensino (SINEP)
	Sindicato dos Trabalhadores em Escolas Públicas no Distrito Federal (SAE)
Sociedade Civil	Associação de Pais e Alunos (ASPА)
	Grupo de Trabalho Pró-Alfabetização / Fórum EJA
	Fórum de Educação Infantil (FEI / MIEIB)
	União dos Estudantes Secundaristas do DF (UESDF/UBES)

**Fonte:** Elaboração própria do autor, Brasília 2017

As entidades descritas estão divididas em dois grupos. No primeiro grupo constam representantes dos segmentos políticos e sociais que compõem o Fórum de Educação e que estiveram diretamente envolvidos nos espaços oficiais de elaboração do Plano como Comissão Técnica de Elaboração do texto-base e Grupos de Trabalho de elaboração das metas.

No segundo grupo, entidades que representaram os segmentos nos espaços de discussão abertos, mas que não estiveram frequentes ou não fizeram parte dos espaços “oficiais” de elaboração do Plano. Destaca-se que a oficialidade está relacionada ao momento de elaboração do texto-base, para qual se apresentava a comissão técnica, subcomissões, ou grupos de trabalhos, ou dos momentos específicos do conselho, quando da sua análise do texto-base, ou da Câmara Legislativa, em suas discussões sobre as metas e estratégias estabelecidas. Os quadros 2 e 3 expõem a disposição dos segmentos:

### Quadro 2 - Entidades do campo empírico nos espaços formais de elaboração do PDE

GRUPO I	
Entidades Presentes na Comissão Técnica Distrital	Entidades Presentes nos Grupos de Trabalhos de Elaboração do PDE
Secretaria de Estado de Educação (SEDF)	Fórum de Educação Infantil (FEI-DF/MIEB)
Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS)	Secretaria de Estado de Educação (SEDF)
Federação dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES)	Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do Distrito Federal (ASPA)
GTPA – Fórum EJA/DF	Sindicato dos Professores do DF (SINPRO)
Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar em Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF (SAEP)	GTPA – Fórum EJA/DF
Sindicato dos Professores do DF (SINPRO-DF)	Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS)
Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do Distrito Federal (ASPA)	Federação dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES)
Sindicato dos Professores dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF (SINPROEP)	Sindicato dos Professores dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF (SINPROEP)
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB)	Sindicato dos Trabalhadores em Escolas Públicas no Distrito Federal (SAE)
Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal (SINEPE)	Conselho de Educação do DF (CEDF)
10 ENTIDADES	10 ENTIDADES

Fonte: Elaboração própria do autor, Brasília 2017

### Quadro 3 - Entidades do campo empírico nos espaços não-formais de elaboração do PDE

GRUPO II	
Entidades Ausentes na Comissão Técnica Distrital	Entidades Ausentes nos Grupos de Trabalhos de Elaboração do PDE
Sindicato dos Trabalhadores em Escolas Públicas no Distrito Federal (SAE)	Segmento dos pais, mães ou responsáveis por estudantes matriculados na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal
Segmento dos pais, mães ou responsáveis por estudantes matriculados na Rede Pública de Ensino do Distrito Federal	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - (UBES)
União Brasileira dos Estudantes Secundaristas - (UBES)	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI - DF)
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI - DF)	Universidade de Brasília (UnB)
Universidade de Brasília (UnB)	Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF)
Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF)	Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa (CESC)
Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa (CESC)	6 ENTIDADES
7 ENTIDADES	

Fonte: Elaboração própria do autor, Brasília 2017

Neste percurso, agregou-se, também, os marcos normativos e documentais que circunscrevem a política produzidos pelo Fórum de Educação, divulgados pelas SEDF, bem como pelo Conselho de Educação do DF e pela Comissão de Educação, Saúde e Cultura da

Câmara Legislativa. As perguntas foram formuladas tendo como base as seguintes unidades temáticas que circunscrevem a categoria de análise: atuação, autonomia, relação Fórum *versus* entidades, controle social e pluralismo.

A partir desses cinco agrupamentos, foram compilados fragmentos de entrevistas dos sujeitos, o que permitiu perceber a existência de um conjunto variado de visões sobre os temas sugeridos. Desta maneira, selecionou-se subtemas provenientes das falas dos entrevistados para serem trabalhadas, desenvolvidas e problematizadas. (FRANCO 2008).

Desta maneira, as categorias, e seus desdobramentos interpretativos, vão sendo criadas à medida que surgem respostas para depois serem interpretadas à luz da teoria crítica marxiana. Em suma, adota-se a fala de que o conteúdo que emerge do discurso é comparado com algum tipo de teoria, permitindo assim, a inferência de “diferentes falas, diferentes concepções de mundo, de sociedade, de escola, de indivíduo etc.” (FRANCO, p. 62).

Diante deste cenário explicativo sobre o processo de categorização, a escolha das subcategorias foi apurada de acordo com o grau de ocorrência e reincidência entre os 17 sujeitos entrevistados, pontuando o que é velado e declarado por um número maior de sujeitos partícipes do campo de pesquisa, como meio para se tentar compreender a totalidade do real e suas múltiplas determinações.

Apropria-se das categorias analíticas do método marxiano como meio de entendimento e desvendamento do fenômeno em sua concretude, especialmente no que se assenta na compreensão das formas de participação política e social dos segmentos sociais do Fórum de Educação na elaboração de uma política pública em educação do Distrito Federal.

### **Estrutura e organização da Dissertação**

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos. No primeiro capítulo – *Formas de atuação de entidades e movimentos sociais em defesa do direito à educação* – apresenta alguns elementos da relação entre movimentos sociais e educação, e a organização do campo educacional que resultou da articulação de instâncias participativas como espaços de intervenção da sociedade civil em processos de elaboração e formulação de planos de educação.

O segundo capítulo – *Planejamento e Participação no contexto da gestão da educação no Distrito Federal* -, apresenta o histórico dos planos de educação nos anos de 1990 na gestão da educação do DF, e de sustentação ao princípio da gestão democrática no

planejamento da política pública de educação. Apresenta o desencadeamento de ações de elaboração dos planos de educação no distrital.

O *Plano Distrital de Educação: etapas, formalidades e a elaboração*, constitui-se como abordagem do terceiro capítulo. A compreensão dos meandros institucionais de formação de agenda, e as formas de participação nas plenárias, conferências e audiências em torno do Plano Distrital de Educação foi o mote dessa seção.

No quarto capítulo – *Formas de participação política e social dos segmentos no processo de elaboração do Plano de Educação: o Fórum do Distrito Federal* – trata-se dos percursos metodológicos e instrumentos técnicos para o alcance de dados e das categorias de análise. Busca desvelar o perfil e ações dos segmentos do fórum partícipes do processo de elaboração do plano distrital de educação.

A partir da análise dos dados, e dos eixos, demonstrar os consensos, embates e conflitos existentes nas formas de participação materializadas no processo de elaboração do Plano de Educação do Distrito Federal.

## **CAPITULO I – FORMAS DE ATUAÇÃO DE ENTIDADES E MOVIMENTOS SOCIAIS EM DEFESA DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

O presente capítulo busca compreender como na sociedade civil as lutas sociais propiciaram a participação dos sujeitos na elaboração dos planos de educação, resultando em práticas de democratização em prol dos direitos sociais.

A luta dos educadores em defesa da educação pública e gratuita tem se refletido em períodos da história da educação nacional, mas a origem da concepção de uma gestão democrática na escola está vinculada à atuação organizada de educadores progressistas que resistiram à ditadura militar dos anos de 1964 a 1984.

Em termos temporais, alguns autores como Saviani (2008); Albuquerque (2011); Araújo (2011), Pinheiro (2015), sinalizam que os períodos de 1930, 1960 e 1980 foram relevantes para compreender o processo de institucionalização da gestão democrática.

O estabelecimento de outras configurações para a educação brasileira: agências e organismos internacionais na educação, planificação da economia, ditadura militar-civil, fortalecimento do sindicalismo, e maior participação da sociedade civil nas ações do Estado, são alguns dos elementos que marcaram o conjunto de pressões para outras formas de se pensar em políticas públicas de educação a partir dos anos de 1980. É mister destacar que este cenário vem acompanhado da perspectiva que converge com o processo de democratização da escola pública estatal, bem como das propostas democráticas de organização dos sistemas de ensino.

Nesse primeiro capítulo, busca-se uma contextualização dos planos de educação das décadas de 1960 a 1980 para o entendimento das seguintes questões: como os enfrentamentos sociais colaboraram para modificar as formas de participação dos planos de educação? Como esses segmentos sociais atuaram nos processos participativos de proposição de políticas? Como se configuraram, entre 1970 a 1988 os mecanismos de participação nos planos de educação?

### **1.1 – Contexto dos planos setoriais: aproximação dos conceitos (1960-1970)**

No que se tange às movimentações políticas, o período compreendido entre 1930 a 1937 foi de considerável agitação, “a mobilização de vários grupos sociais - operários, classe média, oligarquia, militares e industriais -, e o surgimento de vários partidos políticos”

(PINHEIRO, 2015), abriram caminho para a criação de movimentos políticos de massa de âmbito nacional (CARVALHO, 2013).

A luta pela escolarização das massas tem vinculação com as campanhas de alfabetização, melhores condições do ensino, assim como pela expansão do acesso à educação. Tais aspectos representavam cobrança explícita da ação do Estado no que se refere ao provimento de financiamento e condições de inserção de uma política nacional de educação (SHIROMA et al, 2007).

Estes confrontos aconteceram em uma sociedade ainda tímida em garantia ou propositura de noções de direitos elementares políticos, “como direito ao voto; e sociais, como educação, saúde, habitação, com uma grande população de analfabetos e sem acesso a bens culturais essenciais” (PINHEIRO, 2015, p. 38).

Demarcavam-se, enfim, os termos de uma política educacional que reconhecem o lugar e a finalidade da educação e da escola. Quanto ao lugar, de um lado, na ordenação moral e cívica, da obediência, do adestramento, da formação da cidadania e da força de trabalho necessárias à modernização administrada. No tocante à finalidade, submissa aos desígnios do Estado, organismo político e setores industriais e econômico e, sobretudo na qualificação de mão-de-obra para a nação brasileira (SHIROMA et al, 2011).

Os anos de 1960 trouxeram para a administração pública o desenvolvimento e a expansão industrial, na perspectiva do capital internacional. Nesse sentido, a administração escolar se dispôs de padrões da administração de empresas, desencadeando várias regulamentações no sistema de ensino, afetando níveis da administração da educação como se apresentou no estabelecimento da então caracterizada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 4.024/1961.

Apesar da participação do movimento de estudantes, como pode ser observado no posicionamento da União Nacional dos Estudantes (UNE) e da União Brasileira dos Estudantes Secundaristas (UBES) ao processo de reformas de base desencadeado em várias frentes, e de educadores em contraponto às propostas que se apresentavam, prevaleceu o posicionamento em torno de uma lei com características liberais.

Observa-se que o processo de estabelecimento da Lei de Diretrizes e Bases tem em si traços de mudança no conjunto de elaboração de uma política pública, apesar de conter ainda resquícios de um tempo de centralidade por parte do governo central nessa condução.

Nesse período, de estabelecimento da LDB, ocorreu um aumento do processo participativo com o surgimento de entidades ligadas a movimentos sociais como foi a atuação da *Campanha em Defesa da Escola Pública*, com repercussão nacional, tendo o apoio de

sindicatos, escritores, estudantes e de alguns setores das escolas privadas (FREITAS; BICCAS, 2009). Diante desse contexto, indaga-se: como historicamente, os segmentos sociais estiveram presentes nos processos participativos de elaboração de planos de educação?

A ideia de um plano nacional de educação, tal como era o concebido pelos liberais da Educação brasileira, passa pela compreensão do que estava inscrito na Lei nº 4.024 de 20 de dezembro de 1961, que trata das Diretrizes e Bases. (HORTA, 1982).

O processo de construção de planos, nesse período, foi marcado substancialmente pela presença do Conselho Federal de Educação (CFE) por meio dos artigos 92 § 2º e 93 da LDB:

Art. 92, § 2º: O Conselho Federal de Educação elaborará, para a execução em prazo determinado, o Plano de Educação referente a cada fundo.

Art. 93. Os recursos a que se refere o Art. 169 da Constituição Federal, serão aplicados preferencialmente na manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino, de acordo com os planos estabelecidos pelo Conselho Federal e pelos Conselhos Estaduais de Educação (BRASIL, 1961).

O plano de Educação, tal como aparece na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 4.024 de 1961, não tem relação com o que se entendia por planejamento educacional à época de sua elaboração, seja na ideia de um plano de educação, seja na visão de um planejamento integral da educação “em íntima relação com o planejamento econômico e social, dominante em organismos internacionais de educação, presente no Brasil no final da década de 1950”. (HORTA, 1982, p. 18).

Ao entregar ao Conselho Federal de Educação (CFE) a responsabilidade da elaboração dos Planos de Educação, quem legislava estava apenas procurando afastar o principal obstáculo à aprovação da LDB: o velho problema do financiamento da educação e sua forma de repasse de recursos.

Nesse sentido, Horta (1982), pontua que a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 não fala da elaboração de um plano nacional de educação por parte do Conselho Federal de Educação, mas sim da elaboração do “Plano de Educação Referente a cada fundo”, que à época se consubstanciava na principal via de recursos da educação, e também de que a referência à elaboração dos planos pelo CFE não se situa nas suas competências, mas sim como atividade do órgão.

Havia uma estreita ligação entre a educação e desenvolvimento, muito embora patrocinado pela euforia nacional de “crescimento” do país à luz das propagações do planejamento econômico em voga em toda a América Latina. Nessa perspectiva, Horta (1982)

destaca que o espírito de planificação ganha terreno em todos os setores do governo e a política administrativa resulta na soma de tais planos, ou dos princípios que os regeriam.

O plano de forma setorial e vinculado ao Ministério do Planejamento tornou-se um instrumento voltado para os aspectos organizacionais ao contrário dos aspectos finalísticos da educação. Nesse tempo, foi incisiva a participação de agências de cooperação<sup>4</sup>, inclusive com o estabelecimento e fortalecimento de acordos de cooperação técnica como o Ministério da Educação e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), que já cooperava com o Ministério desde a década de 1960.

O Plano de Desenvolvimento para o período de 1968-1970, preparado pelo Ministério do Planejamento e equipe, trouxe a centralidade na elaboração dos planos setoriais de educação. A composição dos grupos de trabalho expostos pelos dois instrumentos normativos tinha como marca a representatividade institucional. Não havia a presença de nenhum representante vinculado ao movimento social, quicá de pais e alunos, ou de outros sujeitos do espaço escolar.

Nas palavras de Horta (1982, p. 204), “o plano não pode prescindir da política, não podendo, contudo, subordinar-se inteiramente a ela. Como ressalta Ianni (1963), o planejamento é algo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder. Para ele, tal instrumento se identifica como uma forma histórica racional e especializada, que no processo social da modernidade exclui a representação coletiva da racionalidade do Estado.

No caso específico das ações que ocorreram em meados dos anos de 1980, com a definição do papel dos atores no processo de planejamento, se coadunam a uma centralização por parte do Estado no processo de planejamento, seja por instrumentos normativos, seja pelos agentes do Estado em propor um processo de discussão com a sociedade.

A dualidade entre educadores e tecnocratas marca as formas de participação nas concepções de planos de educação que existiram. A participação propagada se refere apenas à disputa da arena política dentre aqueles que detinham as possibilidades para a tomada de decisões.

---

<sup>4</sup> No início da década de 1970, o sistema educacional se adequa à estrutura da reforma administrativa e ao modelo de crescimento implementado no país. A ideia de planejamento da educação se vincula aos chamados programas estratégicos dos governos militares, o que convém elaborá-los conforme o enfoque da Administração por Objetivos (APO). Este tipo de administração consiste em uma variante da teoria neoclássica, cujo foco está na ação e seus resultados. É pragmática e prescritiva como se mostra a sua diretriz: 1) pauta-se pelo racionalismo ou comportamento segundo as prescrições do sistema; 2) enfatiza os objetivos e os resultados, isto é, a parte instrumental da administração; 3) planeja para a eficiência (custo-benefício) e a eficácia (resultados de impacto ou produto) e d) descentraliza a ação para aumentar a eficiência (FONSECA, 2009).

Em boa medida, os percalços do planejamento, principalmente os acontecimentos registrados pós Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, tem como mote de fundo todo um processo de transformações sociais no Brasil nos anos de 1970.

[...] Estado, exercitando manobras articuladas aos setores oligopolizados, o planejamento utiliza-se de artifícios procurando sobrepor-se, disfarçando-se em mecanismo de caráter “progressista”. Contraditoriamente, no próprio processo de planejamento emerge sua contribuição decisiva na conversão da autonomia internada dos sistemas em poderoso motor reforçador da dependência externa com consequências inevitáveis para a “negação do social” (OLIVEIRA, 1985, p. 6).

Nessa perspectiva, adverte Durmeval Trigueiro Mendes (1971):

O protagonismo do planejamento educacional está entregue, atualmente, aos economistas, como antes, ao menos formalmente, ele cabia aos educadores através do Conselho Federal de Educação. [...] continuamos tendo uma educação de economistas e outra, de pedagogos, mas a verdadeira terá de reunir as duas e mais outra: a dos sociólogos, a dos filósofos, a dos cientistas políticos etc., todas essas diferentes perspectivas integradas numa metodologia interdisciplinar, intrinsecamente interdisciplinar. Não basta reunir economistas e educadores em Comissões e Grupos de Trabalho, se, trabalhando juntos, eles adotam metodologias separadas; e se, no intervalo entre umas e outras, continuam a vicejar as ambições de predomínio de cada lado (MENDES, 1971, p. 6).

A partir da ditadura (1964), o viés tecnocrático do planejamento implantou controles mais sofisticados e estratégias mais repressivas, fortalecendo com isso o poder centralizador e reduzindo aspectos participativos na elaboração do plano. No bojo, foram implementadas sofisticções nas tarefas operativas do planejamento, que na verdade, passaram longe de romper com o mecanicismo de práticas conservadoras de gestão (CALAZANS, 1990).

Nesse contexto, a participação no planejamento “poderá conduzir à articulação dos órgãos que atuam na área de educação e na integração dos esforços de seus profissionais: órgãos de administração em nível federal, estadual e municipal, agências de formação de professores e demais órgãos que atuam no setor social” (KUENZER, 1990, p. 76).

A primazia do saber técnico sobre o processo participativo foi combustível que alimentou a máquina de formulação de políticas públicas educacionais no Brasil desde o estabelecimento do Estado Novo de Getúlio Vargas (1930-1937). A neutralidade técnica acentuou este tipo de planificação na elaboração do Plano Nacional de Educação, e dos subsequentes planos setoriais característicos do período militar.

Um dos argumentos mais utilizados pelos tecnocratas do planejamento é o que se situa sobre a afirmativa de que os processos participativos são morosos, e assim, sob a alegação de

racionalidade, eficácia e eficiência, dispõe para a implementação de práticas centralizadoras, racionalistas, de diagnóstico curto e desprovido dos determinantes da realidade.

Na verdade, o planejamento, que tem por base questões concretas significa criar meios de expressão e discussão daquele conhecimento na tentativa de melhor compreender e interferir na realidade junto com os que constroem no cotidiano (KUENZER, 1990).

A competência, a racionalidade e eficiência não são incompatíveis com a democracia e os mecanismos participativos para a elaboração de planejamento da educação. Trata-se de distinguir que concepções estão subjacentes ou impregnadas no planejamento ou no plano.

O que se presencia é que os planos educacionais no país cumprem quase sempre uma ação de velamento ideológico das contradições da realidade, e a luta e o enfrentamento das contradições podem, talvez, mudar e modificar essa realidade. As ações articuladas à realidade, associadas a teoria e a prática enquanto categorias filosóficas “que se processa diante de nossos olhos” (MARX; ENGELS, 1981, p. 108).

## **1.2 – Educação básica pública e movimentos sociais: formas de participação que se apresentam de 1980 em diante**

Neste tópico, como, resultado das pressões para a reabertura democrática no campo da educação, especialmente pela efervescência dos movimentos sociais na década de 1980, serão abordados aspectos e conceitos que emergiram de espaços em defesa da escola pública, de processos participativos no planejamento da educação, e de gestão democrática no ensino.

A década de 1980 representa um dos momentos de maior mobilização dos educadores, intensificou-se a realização de greves, paralisações, marchas, passeatas, e de manifestações que se concretizaram em ações de educadores, teóricos e organização de associação científica.

O país vivenciou um processo de mobilização em favor da democratização e fim da ditadura militar. Podemos considerar que nesse período três fatores se destacam no conjunto histórico: o apelo pela escolha direta dos governantes, o surgimento das entidades representativas e, principalmente, todo o conjunto de debates ocasionados em torno da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Questiona-se nesse tópico: como as lutas sociais colaboraram para o entendimento da participação dos sujeitos na elaboração dos planos de educação? Como esses segmentos atuaram nos processos participativos de estabelecimento de tais planos?

Na seara educacional, um dos principais motes de questionamento alocava-se nos movimentos de defesa da escola pública, que exigia o fim das concepções tecnicistas da administração escolar. Destaca-se assim, a atuação relevante dos movimentos sociais em educação, em prol de propostas mais democráticas e participativas.

Para Farias (2008), o discurso democrático, assim como o participativo, comporta projetos de sociedade muitas vezes distintos e até mesmo antagônicos. À concepção de democracia funde-se à de participação como processo básico, assim, a ideia de gestão democrática da educação tem suas origens relacionadas a um processo mais amplo “que é o movimento de democratização da sociedade” (ALBUQUERQUE, 2011).

Uma forma de compreender os movimentos sociais (MS) é que são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos, pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país. Na ação concreta, adotam diferentes estratégias que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (mobilizações, marchas, concentrações, passeatas, distúrbios à ordem constituída, atos de desobediência civil, negociações etc.) até as pressões indiretas.

Na atualidade, os principais movimentos sociais atuam por meio de redes sociais, locais, regionais, nacionais e internacionais ou transnacionais, e utilizam-se muito dos novos meios de comunicação e informação. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país, e contribuem para o desenvolvimento e transformação da sociedade civil (GOHN, 2008).

Dessa forma, os movimentos sociais participam e atuam na mudança social histórica de um país e o caráter das transformações geradas pode ser tanto progressista quanto conservador ou reacionário. O que está em jogo são os tipos, graus e níveis das forças sociopolíticas a que estão articulados, considerando toda sua heterogeneidade.

No decorrer dos anos 1980, no Brasil, os movimentos sociais passaram da fase do “otimismo para a perplexidade, e depois para a descrença” (GOHN, 2008). Vários fatores contribuíram para essas mudanças como as alterações nas políticas públicas e na composição dos agentes e atores que participam de sua implementação, gestão e avaliação:

[...] o consenso, a generalização, e o posterior desgaste das chamadas práticas participativas em diferentes setores da vida social; o crescimento enorme do associativismo institucional, particularmente nas entidades e órgãos públicos, os quais cresceram muito em termos numéricos ao longo dos anos 80, absorvendo grande parte da parcela dos desempregados do setor produtivo privado; o surgimento de grandes centrais sindicais; o

aparecimento de entidades aglutinadoras dos movimentos sociais populares [...] (GOHN, 2008, p. 285-286).

Para Dal Ri (2011), os movimentos sociais clássicos são os sindicatos, os partidos e o movimento estudantil, somente em período posterior ao pós-guerra (1945) é que questões relacionadas a novas áreas do direito, como direitos humanos, o movimento negro e o feminista, se fazem presentes enquanto movimentos sociais.

Por este ângulo, a autora (2011, p. 290) aponta três classificações que podem ser destinadas ao movimento social, são elas: a) tradicionais – como os movimentos operário-popular, partidos, sindicatos e o movimento estudantil; b) mais recentes – como o movimento feminista, dentre outros; e c) novos – como o movimento do trabalhador sem-terra, sem teto, desempregados, educacionais, ambientais, etc.

Os novos movimentos sociais surgem ora como complemento, ora como alternativa aos movimentos de classe tradicionais, ou aos partidos de esquerda, inspirados em diversos processos revolucionários e em variadas revoltas. (MONTÃO; DURIGUETTO, 2010). Alonso (2009) acentua que os debates encarnados nos novos movimentos sociais se insurgiram contra explicações deterministas e economicistas da ação coletiva, contra a ideia de um sujeito histórico universal. O movimento então se alicerça numa teoria da mudança cultural, principalmente alocado no conhecimento dos determinantes da realidade.

No Brasil, de acordo com Gohn (2011), a relação entre a educação e o movimento social foi sendo construída de forma lenta a partir dos anos de 1970 quando se apresentam as associações já existentes, ou surgiram as novas como a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), a Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS) e as Conferências Brasileiras de Educação (CBEs), realizadas bienalmente, que passaram a debater os problemas socioeconômicos e políticos, e a destacar os grupos e movimentos sociais envolvidos como uma forma de contra hegemonia ao projeto político no campo da educação.

Ainda, de acordo com Gohn (2011), a relação movimento social e educação se deu a partir da atuação de novos atores<sup>5</sup> que já estavam em cena, sujeitos de novas ações coletivas

---

<sup>5</sup>“Nos anos 1980, a relação educação e movimentos sociais se acentua, por meio de trabalhos de educação popular, lutas pelas Diretas Já, organização de propostas para a constituinte e a Constituição propriamente dita. Os movimentos passaram a pautar uma nova agenda de demandas, e uma nova cultura política também é construída, alterando as políticas públicas vigentes. Conselhos e delegacias das mulheres, temas étnico-raciais,

que extrapolavam o âmbito da fábrica ou os locais de trabalho, atuando como moradores das periferias da cidade, demandando ao poder público o atendimento de suas necessidades para sobreviver no mundo urbano. Os movimentos tiveram papel educativo para os sujeitos que o compunham, pois mudaram suas atitudes ao se posicionar em torno do estabelecimento de políticas públicas.

Os movimentos sociais puseram em marcha outra maneira de se ver o papel do indivíduo na sociedade. Neste processo dialético, Shiroma (2011) aponta que as bandeiras de luta e propostas consubstanciavam um amplo cenário de reivindicações que se desenhava inicialmente na exigência do estabelecimento de um sistema nacional de educação orgânico. A concepção de uma educação como direito público e gratuito decorria não só do estabelecimento de um sistema, mas representava a conquista de anos de lutas em prol de uma educação pública.

O dever do Estado, dessa maneira, enquanto promotor e assegurador do direito à educação perpassava pela erradicação do analfabetismo e da universalização do ensino. A exclusão escolar então presente, delineava a exigência de superação dos seguintes pontos: i) melhoria da qualidade da educação; ii) valorização e qualificação dos profissionais; iii) democratização da gestão; iv) financiamento da educação e v) ampliação e garantia de permanência na escola. (SHIROMA, 2011)

O estabelecimento de conselhos deliberativos, como os da saúde e do acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF<sup>6</sup>) para a discussão de temas em políticas públicas se transplantaram como estímulo para associação de profissionais no campo da educação, que mesmo à luz do novo como “sociedade civil”, passou a ter papel como órgão de pressão e controle das ações governamentais.

Desta maneira, os movimentos sociais dos anos 1970/1980, incidiram fortemente, via demandas e pressões sociais, para a conquista de direitos sociais, que foram inscritos em leis na Constituição Federal de 1988, e que resultaram na construção de uma educação mais igualitária e socialmente referenciada.

No caso específico da educação, os movimentos sociais que se dissiparam no campo da educação, contribuíram para a inserção do preceito da gestão democrática presente na IV

---

ambientais etc. passaram a fazer parte do cotidiano na transição do regime militar para a fase da redemocratização. Paulatinamente, foram sendo construídas redes de movimentos sociais temáticos” (GOHN, 2011, p. 347).

<sup>6</sup> O Fundef vigou até 2006, quando foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: <portal.mec.gov.br>. Acesso em mar de 2018.

CBE realizada na cidade de Goiânia em 1987, na definição do texto da educação na Constituição Federal de 1988, especialmente nas disposições do artigo 208, e na definição dos preceitos democráticos inscritos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996, Lei nº 9.394.

Os determinantes históricos da educação no país a partir de década de 1990 apontam para um crescimento da participação dos movimentos sociais em educação na busca da garantia de direito de acesso e permanência.

A década de 1990 foi marcada pela introjeção de reformas neoliberais no campo da educação, especialmente sustentada por uma política econômica do Estado, chave para a manutenção e superação da crise do capital.

No plano econômico, se apresentava a necessidade de superação da crise por meio da acumulação, sobretudo, do capital financeiro especulativo, e que para tanto, se instaura a “competição feroz entre grandes grupos econômicos, corporações transnacionais que se constituem, na expressão de Noam Chomsky, no poder de fato do mundo” (FRIGOTTO, 2003, p. 95). Destaca o autor, que este movimento do capital para a sua retroalimentação exigiria a abertura de novos campos de exploração, e que as reformas seriam os instrumentos utilizados para que isto se realizasse.

Os protagonistas destas reformas seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos do mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital, das grandes corporações, das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes (FRIGOTTO, 2003, p. 96).

O pensamento único dos neoliberais afirma a visão positiva e pragmática, esfaceladora e fragmentária da realidade, pairando acima dos determinantes que a constituiu. O plano econômico que se apresenta no início de 1990 se sobrepõe ao processo de abertura democrática ocorrido, que, tendo que cumprir exigências das lutas sociais impostas, estabeleceu direitos sociais e educacionais na Constituição Federal de 1988.

A entrada do projeto neoliberal no país, com sua dinâmica de desregulamentação dos mercados e da privatização dos serviços por meio do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), expôs os direitos sociais e educacionais recém conquistados, e pôs em cheque todo o movimento de gestão construída pela sociedade por meio do processo participativo e democrático.

Antes da denominada “era FHC” o Brasil experimentou uma década de intensos debates na travessia da ditadura civil-militar para a redemocratização. O centro desses debates foi canalizado pelo processo constituinte e, em seguida, pela elaboração da nova Constituição (1988). Poderíamos arriscar afirmar que o capítulo da ordem econômico-social incorporou amplas teses do projeto de desenvolvimento “nacional popular” e logrou ganhos significativos na afirmação de direitos econômicos, sociais e subjetivos (FRIGOTTO, 2003, p. 104).

O mercado passa a regular os direitos, e é na luta dos movimentos sociais que se reflete na ampliação de perspectivas para educação, que vista como uma instrumentalização para o desenvolvimento econômico do país, e de emancipação social, cultural e política, amplia seu leque e move-se a abordar demandas advindas das questões de: gênero, etnia, nacionalidade, religiões, portadores de deficiências, meio ambiente, qualidade de vida, segurança pública, paz, direitos humanos, direitos culturais.

Entretanto, há que se atentar para as formas de atuação do Estado, principalmente alocadas nos processos ditos participativos. Vista antes como um novo transcurso de pressão social por demandas de responsabilidade estatal, e que em boa medida, alteram a sua relação com a sociedade, o Estado, agora, atua conforme suas intencionalidades, estas não apenas de fora para dentro, mas de dentro para fora numa nova tentativa de centralização de coordenação das ações com a sociedade civil.

A emergência dos movimentos sociais não só no campo da educação abriu o leque de participação na condução de políticas públicas sociais, pontualmente na educação se percebeu o surgimento de entidades representativas que de forma vigorosa contribuíram para avanços, dentre eles, o do estabelecimento de princípios constitucionais que garantam efetividade às ações democráticas.

A institucionalização dos movimentos sociais foi um aspecto na atuação de processos participativos para o estabelecimento de políticas públicas, especialmente no que concerne aos planos de educação. O crescimento de entidades sociais e acadêmicas entre os anos de 1980 e 1990, de fato, influenciou e alterou a atuação do Estado diante de pautas específicas, evidenciou as demandas de outros grupos de pressão.

Na educação, os movimentos em torno da LDBEN, e de um plano nacional de educação, comprovam a atuação diferenciada na gestão da educação a partir das perspectivas de lutas ocorridas. Todavia, como acentua Gohn (2016):

Na atualidade as autoridades governamentais têm tido dificuldade em dialogar com os movimentos sociais, especialmente com maioria de jovens porque, na primeira década do novo século, preferiram as formas

institucionalizadas de participação civil, dadas por conselhos, câmaras e grandes conferências nacionais e políticas específicas às mulheres, juventude, afrodescendentes ou áreas temáticas como alimentação etc. Muitos representantes institucionais, que atuam nestas estruturas institucionalizadas, advêm dos movimentos de forma identitária, formados a partir da onda de novos movimentos sociais que sacudiu o país ao final dos anos de 1970-1980 e parte dos 90. Eles não acompanharam as mudanças operadas no campo social, especialmente as novas formas de sociabilidade e comunicação geradas pelas redes e mídias sociais (GOHN, 2016, p. 10).

Diante desse cenário, que formas de participação política e social resistiram? Outras foram criadas? Como a participação, via movimentos sociais, influenciou na elaboração dos planos de educação? Que mediações podem ou foram estabelecidas entre os governos e setores sociais para que a participação seja um exercício do campo prático democrático?

### **1.3 – A participação como forma de fazer política em educação**

Para compreender o processo de participação na educação, exige a compreensão de alguns conceitos básicos que nortearão o entendimento do contexto de surgimento dos mecanismos de participação no processo de democratização da educação no Brasil, especialmente os que foram desencadeados após 1988. Dessa maneira, busca-se nesta seção, compreender: como se configuraram os mecanismos de participação na política de elaboração dos planos de educação?

O campo teórico clássico sobre participação aponta que se trata de um processo educativo tanto no aspecto psicológico quanto de aquisição de práticas organizacionais e procedimentos democráticos. A participação é o caminho para o homem exprimir sua tendência em realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza.

A afirmação de Bordignon & Gracindo (2000, p. 158): “Sem democracia, não há espaço para os cidadãos, mas apenas para governados”, exprime o entendimento clássico para os educadores: de que a educação reportada para a cidadania constitui um modo de fazer com que um súdito se transforme em cidadão, pois assim, se fazem sujeitos de atitudes e críticos da sua realidade, e a participação é um exercício para essa transformação.

Na esteira da teoria da democracia como participação, a discussão e o diálogo são apontados como caminhos válidos na construção democrática, pois representam uma forma de abalizar certos tipos de poder e de superar certas formas de governo, garantindo a expressão de diferentes interesses e projectos com circulação na organização e a sua concorrência democrática em termos de influência no processo de tomada de decisões (LIMA, 1998).

O que se depreende do exposto é que sem participação política não há democracia, o conceito de participação está diretamente conectado ao conceito de democracia. Esta, só se mantém se sustentada política e socialmente por uma cultura democrática enraizada na sociedade, mas não a que se concretiza apenas pelas vias de representação, mas da prática de construção coletiva e decisões ampliadas, sem níveis hierárquicos.

A educação se constitui como direito social no processo de construção e afirmação da democracia como modo de organização político e societal. Coloca o sujeito em condições de acionar os canais de participação, de modo que seja garantido o exercício dos direitos políticos e sociais. Nesse sentido, se consubstancia a participação como um dos elementos comuns dos variados estágios da luta pela democratização da educação no Brasil, nos quais estiveram envolvidos em diversos graus, diferentes atores (MENDONÇA, 2000).

O processo participativo pode ser descrito a partir de caminhos considerados essenciais para a democratização da educação. Todavia, na contramão histórica dos transursos decisórios na educação nacional, a participação para ser plena, exige uma descentralização na tomada de decisões, ultrapassando a sua dimensão meramente executiva.

No Brasil, os movimentos de transição e consolidação de espaços participativos, e ao largo de experiências que surgiam se consolidam na disposição contida na Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 208, consagrando uma outra ordem jurídica e política com base em dois pilares como menciona Gadotti (2014): i) democracia representativa (indireta) e ii) democracia participativa (direta), entendendo a participação social como princípio inerente à democracia.

A democracia representativa, historicamente, está associada à escolha de seus representantes no parlamento pelo voto direto. No campo da educação, pode ser associada ao fato de que, os decisores, são aqueles poucos que detém a capacidade de atuar nas entidades para condução dos rumos da educação pelos seus interesses, alheios e distanciados da realidade da sociedade.

Nota-se pela literatura especializada (COUTINHO 2006; TEIXEIRA 2012) que mudança na utilização do termo democracia moderna, diferentemente do uso que se destinava à democracia antiga, baseia-se no deslocamento da ideia de participação direta do cidadão para a de um sistema centralizado de representação política e de delegação de poder. O poder político do cidadão passa a ser mediado por representantes com legitimidade para tomar decisões em nome da massa de cidadãos.

Este aspecto de utilização da democracia marcou profundamente a constituição dos Estados liberais centrais e, conseqüentemente, os movimentos realizados pela população em

seus espaços. Nesse Estado, o mote da democracia representativa está alicerçado entre aqueles homens que serão escolhidos pela maioria para governá-los.

O contrato social historicamente construído no estabelecimento do Estado moderno, ancorado nas ideias e posicionamentos do liberalismo sacro-cristão, o cidadão, nele inserido, passou a ter a democracia formal como uma espécie de delegação de competência e procuração de vontades a partir dos interesses do Estado. Os estudos de Coutinho (2006) enfatizam essa acepção de democracia dissociada da compreensão de igualdade e soberania popular, que, usada de forma ideológica, imprime um obscurecimento da realidade.

A estreita participação de um número limitado de cidadãos competentes, e que mantivesse a competição das elites pelo poder político constituiria a característica fundamental da democracia, alinhavada com os rituais formais presentes na representação. Entretanto, pondera Rancière (2005) que os sistemas políticos constitucionais europeu e americano, umbilicalmente cunhados na tradição liberal da representação, sempre estiveram baseados em uma forma oligárquica de uma minoria que se ocupa da *coisa pública*.

Para tanto, acrescenta Rancière (2005) que tal forma tem sua sinuosidade entrelaçada na contrariedade de sentido presente entre democracia e representação. O que é corriqueiramente designado por democracia representativa é uma forma aglutinada junto ao Estado oligárquico que, aos poucos, altera sua direção em consequência das lutas democráticas. Segundo Teixeira (2012), um exemplo de contradição presente está na ampliação do sufrágio restrito, vigente nos regimes liberais em meados do século XIX e avanços de lutas dos trabalhadores por direitos e mais participação.

Há tempos se presencia uma crise da chamada democracia representativa que cresce assim como se ampliam as sobreposições dos Estados nacionais e sua união com as grandes corporações, grupos e empresários multinacionais. Rancière (2005) aponta, para tanto, um monopólio da coisa pública por meio de uma consistente fusão entre a oligarquia estatal e a oligarquia econômica, “cujo sistema representativo funciona justamente ao inverso da democracia”.

Nota-se que o crescimento da democracia representativa como o instrumento do Estado capitalista, em seu espírito centralizador, forjou o tipo de democracia necessária para o seu equilíbrio, o que fez com que, a partir de então, alguns poucos é que tem não só a competência de classe, mas também técnica para seguir na tomada de decisões que interessam a coletividade.

A representação e os espaços de participação têm sido engendrados por uma ocupação ampliada dos agentes governamentais, por setores empresariais e religiosos, que acabam por conduzir um tipo de participação decretada nas palavras de Lima (2008).

A participação é abordada como um processo mais formal e regulamentado do que prático, tornou-se comum haver a decretação da necessidade do uso da participação na elaboração de uma política pública, ou de outros debates que circunscrevem a relação conflituosa entre o Estado capitalista e a sociedade civil. A participação transitou do domínio da reivindicação para o da consagração, e deste para o da regulamentação, contudo, “participar é um direito reclamado e conquistado através da afirmação de certos valores (democráticos) e da negação de outros que estiveram na base de uma situação de não participação forçada, ou imposta” (LIMA, 1998, p. 181).

A representação e as práticas participativas, são necessárias nos processos de participação em elaboração de políticas públicas, principalmente no amadurecimento democrático da relação Estado, seus agentes e sociedade civil. A participação não pode ser vista apenas como chanceladora dos interesses dominantes a partir do proveito do discurso participativo, para LIMA (1998), necessita ser conquistada como princípio e consagrada como direito, deve se constituir numa prática normal, esperada e institucionalmente justificada.

Ademais, notadamente a partir de 1988, o aparecimento e o fortalecimento de modalidades participativas auxiliaram a expressão cidadã de minorias que emergem como sujeitos em defesa de direitos como outros atores políticos, no sentido amplo do termo, na política de elaboração dos planos de educação. Há o estabelecimento de uma alternância de cultura, o que se alocava apenas numa decisão centralizada e tecnocrática de um Estado capitalista usurpador dos espaços participativos para a definição e implantação de políticas públicas de educação, passa a ter que considerar a voz e o posicionamento das classes oprimidas.

Os movimentos sociais se apresentaram como importantes espaços de materialização das reivindicações de classe diante do Estado burguês, marcado, acentuadamente pelos desmandos e interesses de uma classe conservadora e sem o pudor de expor suas ações e interesses do capital, não só nos aspectos econômicos, mas sociais e de educação.

As mediações concebidas na relação entre Estado e sociedade civil no que concerne às políticas públicas, modificaram a participação popular sem um ponto predeterminado de início e chegada. E com a exposição de suas contradições indissociáveis da realidade que, outrora passiva, em quase todo o processo de elaboração de política pública, reivindicava então um posicionamento mais determinado, concreto e real.

A mobilização em torno da luta de classes, presente nos caminhos das políticas públicas junto ao Estado, fortaleceu os movimentos sociais em educação, pondo em evidência o exercício do campo prático democrático.

#### **1.4 - Constituição Federal de 1988: o normativo e a prática participativa no campo da educação pública**

As formas de participação presentes nesta conjuntura expressam a luta pelo direito de partilha do poder decisório, em larga escala monopolizado pelo Estado brasileiro e por grupos econômico-financeiros, produtivos e industriais. Esta perspectiva indica a implementação da participação cidadã e os tensionamentos com as forças políticas hegemônicas.

A participação abstrai-se de ser entendida apenas como dádiva, como concessão, ou algo preexistente, e que por isso não é realista apresentar a falta de espaço de participação como problema em si, dizer que não participamos porque nos impedem, não seria propriamente o problema, mas precisamente o ponto de partida. Caso contrário, montaríamos a miragem assistencialista, segundo a qual somente participamos se nos concederem a possibilidade (DEMO, 2001).

Desta maneira, apenas criar mecanismos formais de participação é insuficiente, são necessários o estabelecimento de condições concretas para que, de fato, ela se efetive. Não pode ser meramente uma situação episódica, paralela, mas estrutural. Deve-se constituir numa “metodologia permanente” da política educacional, numa forma de governar (GADOTTI, 2014).

A participação é um processo de conquista, não somente na ótica da comunidade ou dos interessados, mas também do técnico, do professor, do pesquisador, do intelectual, etc. “A liberdade só é verdadeira quanto conquistada, assim também é a participação”. (DEMO, 2001, p. 23). Nesse sentido, torna-se conveniente interpelar: como se estabelecem as formas participativas diante do arcabouço teórico-normativo?

Como assinala Teixeira (2012), a garantia de democracia não se esgota na ocupação de espaços de participação e de contra-poder, e sim, na reinvenção de atores e formas de atuação na direção de um processo de emancipação. Ou seja, a participação envolveu, sobretudo, o ato de ir além dos muros das instituições.

Assume-se aqui o conceito de participação associado aos outros desafios da política pública, sua função educativa e intimamente associada ao fortalecimento e legitimidade dos

princípios democráticos, não só os inseridos no campo normativo, mas nas ações cotidianas, abrindo os espaços coletivos.

Os níveis de participação expressam as mediações e contradições para transformar questões sociais em proposições no campo das políticas. A participação, no fenômeno educativo, não é apenas para o cumprimento de uma formalidade, mas um campo de disputa.

A prática da participação no campo da educação no contexto político nacional, foi a possibilidade de criação de canais que demarcaram profundamente o jeito de se fazer política em educação. O processo de democratização brasileira foi campo de disputa e redesenho da sociedade. Foi o terreno da luta por uma reordenação democrática do Estado, permissão da sociedade civil para reagir e incorporar outros setores sociais a uma cidadania política, econômica e social (FARIAS, 2008).

As Conferências Brasileiras de Educação realizadas nos anos de 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991, e os I, II, III e IV Congressos Nacionais de Educação (CONEDs), marcaram o surgimento de um tempo vindouro para outro cenário. A iniciativa da realização de eventos nacionais apresentava uma discussão no âmbito educacional contra hegemônico, trouxe outra base epistemológica para se pensar a educação e os direitos sociais.

A articulação presente naquele momento, entre os movimentos sociais, na luta pela democratização do país, e as organizações acadêmicas e sindicais que incluíam no seu programa de ações, a luta pela educação pública, mostraram os meios para contribuir com um diálogo entre os diversos segmentos da sociedade, dos trabalhadores em geral, dos movimentos estudantis e dos educadores progressistas, em todos os níveis de ensino, em praticamente todos os estados da federação (ROSÁR, 2011).

Nota-se que, neste contexto, algumas questões já postas pelos primeiros movimentos de trabalhadores do século XIX, especialmente pela luta por direitos sociais fundamentais como saúde e educação, além de moradia e transporte. Tais lutas podem ser vistas de forma mecânica e alheia, mas integram o desenvolvimento do capitalismo e da função do Estado no estabelecimento e gerência de políticas públicas.

Os quadros 4 e 5 abaixo demonstram os eventos realizados no campo do debate democrático em educação na década a partir de 1980, e que sinalizaram a abertura e a consolidação de espaços e contrapontos de debate em educação na defesa de uma escola básica pública, distante das intencionalidades meramente de mercado.

As conferências e os congressos realizados acentuam o papel da sociedade civil no campo de disputa com o Estado. O número considerável de participantes, bem como encaminhamentos e proposituras realizadas, consubstancia-se, em outro, contexto nas formas

de participação, que, antes caracterizado pela ação isolada de grupos de interesses, ou quando não muito, de grupos com perfis similares, agora, se distingue na congregação de segmentos sociais em prol de interesses coletivos e heterogêneos.

#### Quadro 4 – Conferências Brasileiras de Educação (CBEs): 1980-1991

ANO	TÍTULO/TEMA	LOCAL	Nº. PARTICIPANTES APROXIMADAMENTE
1980	I CBE (Política Educacional)	São Paulo - SP	1.400
1982	II CBE (Educação: perspectivas na democratização da sociedade)	Belo Horizonte - MG	1.910
1984	III CBE (Das críticas às propostas de ação)	Niterói - RJ	5.000
1986	IV CBE (Educação e Constituinte)	Goiânia - GO	5.000
1988	V CBE (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: compromisso dos educadores)	Brasília - DF	5.000
1991	VI CBE (A política nacional de educação)	São Paulo - SP	4.000

Fonte: Elaboração própria do autor, Brasília 2018, a partir de: BOLLMANN (2010).

#### Quadro 5 – Congressos Nacionais de Educação (CONEDs): 1996-2005

ANO	TÍTULO/TEMA	LOCAL	Nº. PARTICIPANTES APROXIMADAMENTE
1996	I CONED (Educação, Democracia e Qualidade Social)	Belo Horizonte - MG	Média de 5.000
1997	II CONED (PNE: proposta da sociedade brasileira)	Belo Horizonte - MG	
1999	III CONED (Reafirmando a Educação como direito de todos e dever do Estado)	Porto Alegre - RS	
2002	IV CONED (Garantir direitos, verbas e vida digna: uma outra educação é possível)	São Paulo - SP	
2005	V CONED (Educação não é Mercadoria)	Recife	

Fonte: Elaboração própria do autor, Brasília 2018, a partir de: BOLLMANN (2010).

Os estudos de Pinheiro (2015) apontaram que o tema da I Conferência Brasileira de Educação (CBE), realizada em 1980, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), foi “Política Educacional” e a proposta configurou-se como um fórum de debate nacional realizado por decisão dos próprios educadores. O manifesto de seus participantes apresentou críticas à política educacional. Também dedicada ao exame da política educacional com

ênfase as iniciativas educacionais da sociedade civil esteve a II CBE realizada em Belo Horizonte em 1982.

Nesse momento, segundo Pino (1982, p. 164), não era mais possível ao Estado autoritário legislar sem negociar e procurar alianças, “sem desenvolver mecanismos de consultas”, a possibilidade de manifestação da opinião acerca da política educacional se configurou como um tipo de abertura democrática ainda não visto.

Em um momento de grande efervescência de debates acerca da democratização do país se realizou a III Conferência Brasileira de Educação, na Universidade Federal Fluminense (UFF) em Niterói, estado do Rio de Janeiro (1984). A discussão priorizou o contexto da ascensão de governos estaduais eleitos por voto popular, representando o apelo das lutas e movimentos sociais, bem como da ação governamental em torno das políticas educacionais.

Observa Pinheiro (2015), que no manifesto dos educadores presentes na III CBE, foi destacada a possibilidade de que o processo de redemocratização do país abriu para a ampliação de direitos no âmbito da educação, todavia, havia também o entendimento da responsabilidade social que o momento lhes imputava.

O debate da IV CBE realizada em Goiânia em 1986<sup>7</sup> foi concomitante com os movimentos sintomáticos de discussão sobre a elaboração da Constituição Federal de 1988, que dentre outras prerrogativas consolidadas em termos de mecanismos de participação, consolida um outro formato de representatividade na mediação entre o Estado e sociedade civil, espacialmente no debate sobre as políticas educacionais.

Neste movimento político e social, os distintos e heterogêneos segmentos sociais estiveram presentes na Constituição Federal de 1988 e marcaram um novo conceito de participação na formulação de políticas públicas. Até então, as manifestações estavam associadas a grupos, ou de agentes governamentais como na história do planejamento da educação realizado entre as décadas de 1940 a 1970. Agora, o

[...] novo conceito de participação [...] passou a representar a pluralidade das vozes articuladas por meio das entidades da sociedade civil organizada. É o sujeito no coletivo, como ator social da cidadania ativa. Nessa nova configuração da participação ganha ênfase a questão da formulação das

---

<sup>7</sup> “Em 1985, com o fim da ditadura militar, os movimentos sociais mais gerais, e os específicos da área educacional, passaram a problematizar a necessidade de uma nova Constituição Nacional. “Os três anos que antecederam à Assembleia Nacional Constituinte foram fecundos na produção de estudos que analisaram a educação e os textos constitucionais” (PINHEIRO, 1996, p. 259).

políticas públicas como políticas de Estado<sup>8</sup> (BORDIGNON, 2011, p.p 17-18).

Esta configuração forçou o deslocamento de um tipo de participação incorporadora nos indivíduos que agiam por meio de ações previamente elaboradas pelas autoridades para uma participação associada às demandas da sociedade civil, cujo exercício do controle social tornou-se um dos elementos estruturantes do cenário. O debate denotava a passagem de uma fase da participação como simples pressão pela demanda de um bem, para outra fase, em que havia certa qualificação da participação, qualificação que estava associada ao entendimento da complexa realidade dos participantes, bem como pela habilidade nos encaminhamentos advindos das outras articulações e mediações que se apresentavam no campo da política pública e na relação do Estado com a sociedade civil.

A característica principal desse outro desenho foi a busca pela institucionalização, entendida como inclusão no arcabouço jurídico institucional do Estado a partir de estruturas de representação criadas e compostas por representantes eleitos diretamente pela sociedade de onde eles provêm.

O surgimento do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) em 1986, agregou o posicionamento diferenciado de várias entidades, mas aglutinou a defesa da participação no processo de elaboração de políticas públicas. Os integrantes do FNDEP discutiram e propuseram contribuições para conquistas no texto constitucional e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, bem como nas discussões que cercaram o debate para o estabelecimento do Plano Nacional de Educação (2001-2010).

Sua atuação contribuiu no sentido de agregar entidades que “perambulavam” às soltas e com interesses divergentes que tornam o embate em prol da escola pública enfraquecido, distinto das conferências de educação. O Fórum proporcionou uma organicidade em termos de reivindicação da participação, e congregou interesses divergentes, mas também os convergentes em prol do bem maior que era o enraizamento da participação democrática em torno dos debates e políticas de educação.

Em agosto de 1988, foi realizada a V CBE, tendo como tema geral “A nova lei de diretrizes da educação nacional: compromisso dos educadores”. As entidades promotoras dessa conferência foram a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e o CEDES, cuja aspiração estava pela

---

<sup>8</sup> “Embora toda a ação dos agentes públicos legitimamente constituídos deve ter a natureza de ação de estado, considera-se aqui que um Plano de Educação se caracteriza como Plano de Estado quando dotado de três dimensões: a legal (legitimado por lei), a temporal (Definido para uma década – período superior ao de um governo) e a participativa (elaborado com a participação da sociedade civil)

descentralização do ensino fundamentado numa efetiva distribuição de poderes a serem exercidos a partir da legítima representação democrática, acompanhada de adequada destinação de recursos imprescindíveis ao cumprimento dos encargos educacionais.

Adotando como tema “A política nacional de educação” realizou-se a VI CBE em setembro de 1991 na cidade de São Paulo. A realização de 145 painéis, 17 exposições orais, 16 ciclos de debates, 12 oficinas pedagógicas, e reunindo cerca de 4.000 participantes apontou para a importância enraizada na realização das conferências no que tange aos meios de mobilização e aglutinação de forças para a ampliação do espaço de decisões no campo de educação.

Na VI CBE esteve presente representantes de muitas e conflituosas posições. A abertura a distintas tendências que disputavam espaço nas instituições sociais e estatais foi indispensável para o entendimento de que a prática democrática contém inúmeras divergências, e que estas exigem firmeza de princípios e posições como ocorreu na realização das CBE, fruto da luta em defesa da escola pública tendo como pano de fundo movimento participacionista no estabelecimento de políticas públicas de educação.

A participação envolve mais do que demanda, exige sim, mais meios de comunicação. As Conferências Brasileiras de Educação (CBEs) e o surgimento do FNDEP (1986) ampliaram o debate e o cenário da participação da sociedade civil na elaboração de políticas públicas da educação. Os estudos de Freitas (2007) concebem as CBEs e o FNDEP como processos, que na década de 1990 se desdobrariam nos Congressos Nacionais de Educação (CONEDs)

Os CONEDs, realizados entre 1996-2005, ampliaram os debates e o cenário de participação da sociedade civil por meio dos órgãos colegiados, especialmente o Fórum Nacional de Educação em Defesa da Escola Pública, e vão manter “a relevância da discussão sobre administração/gestão da educação” (PINHEIRO, 2015, p. 86).

O cenário de compromisso político do governo federal com grupos e organizações internacionais com o planejamento da educação como política de Estado, resultou no Plano Nacional de Educação (2001 – 2010) durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, totalmente à revelia da proposta constante no Projeto de Lei nº. 4.155/1998 que havia sido elaborado pelo conjunto da sociedade civil em um Fórum Nacional, “após ter passado por amplo, público e democrático processo de discussão (...)” (BOLLMANN, 2010, p. 673).

Este plano nacional expressou concepções e prioridades educacionais distintas da proposta proveniente da sociedade civil, especialmente no que tange à sua aprovação, resultado da hegemonia governamental no Congresso Nacional que buscou traduzir a lógica

das políticas amplamente ancoradas na implementação de um processo de reforma da educação nacional, cujas prioridades se constituíam, hegemonicamente, pela legitimação de políticas focalizadas.

Albuquerque (2012) pontua, que o projeto de lei para um Plano Nacional de Educação (PNE) originado a partir da atuação da sociedade civil, e em especial com a participação do FNDEP, tinha a concepção de gestão democrática intrinsecamente vinculada à educação, com uma estratégia de discussão organizada em caráter deliberativo, por outro lado, a proposta que se efetivou na lei do Plano Nacional, contou com o envio de sugestões que poderiam ou não ser acatadas na composição do texto final.

[...] concepções de gestão e de participação que perpassaram as diferentes estratégias de elaboração dos projetos de leis em questão também estarão presentes nas formas de se conceber a gestão da educação nacional e no texto dos respectivos projetos (ALBUQUERQUE, 2012, p. 210).

Os embates resultantes até a promulgação da Constituição Federal de 1988 marcaram de vez os mecanismos e formas de atuação dos segmentos sociais na definição da política pública no país. Os movimentos sociais novos<sup>9</sup> imprimiram relevantes modificações na implementação e acompanhamento das políticas públicas. No decorrer dos anos de 1990<sup>10</sup>, o termo participação tornou-se uma referência obrigatória e proclamada nos planos, projetos ou política governamental, vivida nos protestos, marchas, greves, congressos e audiências.

A Conferência Nacional de Educação Básica (CONEB) de 2008 foi uma tentativa, de reposicionamento da sociedade civil perante o estabelecimento de políticas públicas de educação. Esse foi o momento em que no país associações e Fórum revigoraram a existência de instâncias participativas no cenário educacional brasileiro, após a centralidade neoliberal propagada pelo governo na década de 1990 e início da década de 2000.

A realização da então Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010 propiciou o que talvez possa ser chamado de um novo ciclo participativo. O momento político foi propício para que anseios mais convergentes à gestão democrática e à participação fossem

---

<sup>9</sup> Conforme Dal Ri (2009, p. 1-2), de uma maneira geral, os movimentos sociais poderão ser divididos em até três tipos: a) *tradicionais* – como o movimento operário-popular, partidos, sindicatos e o movimento estudantil; b) *mais recentes* – movimento feminista, étnico-raciais, de direitos humanos, ecológicos, etc.; e c) *novos* – como os movimentos dos trabalhadores rurais sem-terra, sem teto, dos indígenas, desempregados, de bairro, trabalho associado, etc.

<sup>10</sup> Nesse período a Organização Mundial do Comércio (OMC) dispõe a educação como um relevante campo rentável do capital, expondo assim, o total desapego e desinteresse pela garantia de transcurso participativos e de gestão democrática do ensino. A organização, em conjunto com o Banco Mundial, e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), considera a educação como um campo de investimentos para o crescimento econômico (PEREIRA, 2016).

fortalecidos diante do estabelecimento de uma política de educação em âmbito nacional, que no caso em tela, tratava-se das discussões em torno da elaboração do Plano Nacional de Educação (2011 – 2020) <sup>11</sup>.

A CONAE (2010) evidenciou conflitos, reivindicações da sociedade civil organizada e propostas dos trabalhadores em educação para a implementação e consolidação de políticas públicas de democratização das ações do Estado. A conferência nacional foi precedida de movimentos participativos que marcaram o campo da gestão democrática em educação. A realização das conferências estaduais, distrital e municipais que antecederam à Conae, permitiu o envolvimento de 450 mil delegados.

A Conferência Nacional de Educação de 2014, com o tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”, e uma mobilização de cerca de 3,6 milhões de pessoas, destacou em seu V Eixo Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social (p.80) que:

[...] é preciso romper com as práticas autoritárias e centralizadoras ainda arraigadas na cultura política da sociedade e demarcada pelas desigualdades sociais, para uma tomada de decisão, especialmente no campo educacional, adotando o princípio da gestão democrática nos sistemas de ensino e proporcionando o efetivo fortalecimento dos diversos segmentos da comunidade escolar, garantindo autonomia aos gestores, à comunidade escolar, aos trabalhadores da educação e afins, compartilhando as decisões de forma democrática. [...] Romper com a lógica da participação restrita requer a superação dos processos de participação que não garantem o controle social dos processos educativos, o compartilhamento das decisões e do poder, configurando-se muito mais como mecanismo legitimador de decisões já tomadas centralmente (CONAE, 2014, p. 80).

A gestão democrática, bem como a garantia do padrão de qualidade, são princípios assentados no ordenamento jurídico, e que, assim, faz-se necessária a discussão permanente dos processos de organização e gestão da educação. De tal modo exige-se ampliar as reflexões acerca de conceitos e práticas, bem como garantir ações concretas em prol de uma educação de qualidade e socialmente referenciada. Para concretização dessa concepção, espaços articulados de decisão e deliberação coletivas são necessários.

Nesse sentido, para além do conteúdo histórico de movimento coletivo presente no contexto do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDPE), a Conae (2010) deliberou pela instalação do Fórum Nacional de Educação (FNE), dias antes do envio do

---

<sup>11</sup> O Projeto de Lei 8.035 de 20 de dezembro de 2010 continha a proposta do Plano Nacional de Educação, e após quase 4 anos de idas e vindas nas casas do Congresso Nacional, o PNE foi sancionado no dia 25 de junho de 2014 por meio da Lei. 13.005, com vigência até 2024.

Projeto de Lei do PNE (2011-2020) ao Congresso Nacional, por meio da Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010.

A portaria estabeleceu em seu artigo primeiro que ficara instituído: “(...) no âmbito do Ministério da Educação, o Fórum Nacional de Educação – FNE, de caráter permanente, com a finalidade de coordenar as conferências nacionais de educação, acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações, e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (MEC, 2010).

Além do objetivo principal de consulta à sociedade civil e de apresentar as sugestões e indicações na elaboração do Plano Nacional, o FNE, com denominação de suprapartidário, é composto por movimentos sociais e demais segmentos da sociedade civil organizada envolvido na educação, sociedade política e governo. Destaca-se que apesar de ter sido uma “demanda” da sociedade civil, e com o discurso temporal, o FNE foi instituído sob a manutenção administrativa do Ministério da Educação.

O preceito constitucional da gestão democrática (Inciso VI, artigo 206 da Constituição Federal de 1988) prevê o envolvimento amplo dos sistemas e das instituições educativas públicas e privadas, e de toda a sociedade civil. Dessa forma, deve ser associada como um princípio da deliberação coletiva, o que exige a necessidade de garantir o pleno funcionamento dos conselhos, fóruns e órgãos de deliberação coletiva da área educacional. A instituição de fóruns estaduais e municipais vem ao encontro dessas necessidades e demandas, pois permitem a discussão de projetos para a educação, bem como, o seu processo de organização, financiamento, funcionamento, fins e finalidades.

Percebe-se que tanto a Lei nº 9.394/96 quanto a Lei nº 13.005/14 do PNE, e os desdobramentos das Conferências de Educação realizadas, convergem para o entendimento de que é necessária a efetivação de uma política de participação dos variados atores e segmentos no estabelecimento de políticas educacionais, no que se destaca o planejamento da educação.

A Lei do PNE foi objetiva quanto aos aspectos de participação e da gestão democrática. Tal fato pode ser observado no § 2º do seu artigo 8º, e na própria determinação da meta 19, em sua estratégia 19.3:

§ 2º Os processos de elaboração e adequação dos planos de educação dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, de que trata o *caput* desse artigo, serão realizados com ampla participação de representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Meta 19 (estratégia 19.3): incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação.

Com a instituição do FNE, em 2010, à luz das disposições contidas tanto na Constituição Federal quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e do Plano Nacional de Educação, os fóruns estaduais, distrital e municipais de educação passaram a ser referência quanto à representatividade social, pontualmente, no cumprimento da disposição contida no artigo 8º do PNE. Há de se destacar que tais espaços se constituíram como uma outra forma de organização da sociedade civil, marca dos dissensos, conflitos e tensionamentos em torno da agenda da política pública.

O quadro 6 abaixo sinaliza as conquistas e avanços na constituição de mecanismos de participação social em educação, a universalidade dos Estados e o Distrito Federal com Fórum Permanente de Educação demonstra um resultado proveniente de tensões e contradições no campo da gestão da educação.

**Quadro 6 – Fóruns Estaduais e Distrital de Educação no Brasil**

UF	TÍTULO	DATA DE CRIAÇÃO	NORMATIVA
AC	Fórum Estadual de Educação do Acre	2012	Decreto Nº 4.497
AL	Fórum Estadual Permanente de Educação do Estado de Alagoas	2012	Decreto Nº 18.848
AP	Fórum Estadual da Educação do Amapá	2013	Decreto Nº 2.805
AM	Fórum Estadual de Educação do Amazonas	2011	Lei
BA	Fórum Estadual de Educação da Bahia	2012	Portaria SEE Nº. 692
CE	Fórum Estadual de Educação do Ceará	2012	Portaria GAB/SEE Nº. 0286
DF	Fórum Distrital de Educação	2012	Portaria SEDF Nº. 115
ES	Fórum Estadual Permanente de Educação do Espírito Santo	2012	Portaria SEDUC Nº. 1.216
GO	Fórum Estadual de Educação de Goiás	1998	Lei Complementar Nº. 26
MA	Fórum Estadual de Educação do Maranhão	2011	Portarias SEDUC Nº. 894, 895
MT	Fórum Estadual de Educação de Mato Grosso	2009	Portaria SE Nº. 280
MS	Fórum Estadual de Educação do Mato Grosso do Sul	2003	Lei Nº. 21.787
MG	Fórum Permanente de Educação de Minas Gerais	2012	Resolução SEE Nº. 2.078
PA	Fórum Estadual de Educação do Pará	2012	Resolução SEDUC Nº 004
PB	Fórum Estadual de Educação da Paraíba	2011	Portaria SEE Nº 437
PR	Fórum Estadual de Educação do Paraná	2013	Resolução SEE Nº. 1.221
PE	Fórum Estadual de Educação de Pernambuco	2011	Portaria SE Nº. 7.122
PI	Fórum Estadual de Educação do Piauí	2015	Portaria GSE / ADM Nº. 0339
RJ	Fórum Estadual de Educação do Rio de Janeiro	2011	Resolução SEEDUC Nº. 4.776
RN	Fórum Estadual de Educação do Rio Grande do Norte	2012	Decreto Nº. 23.145
RS	Fórum Estadual do Rio Grande do Sul	2012	Portaria Nº. 235
RO	Fórum Estadual de Educação de Rondônia	2013	Portaria Nº 0882
RR	Fórum Estadual de Educação de Roraima	2011	Portaria (Não encontrada)
SC	Fórum Estadual de Educação de Santa Catarina	2011	Decreto Nº. 686
SP	Fórum Estadual de Educação de Estado de São Paulo	1983	Decreto Nº. 21.074
SE	Fórum Estadual de Educação de Sergipe	2011	Decreto Nº. 27.980
TO	Fórum Estadual de Educação do Tocantins	2011	Portaria SEDUC Nº. 1.670

Fonte: SIMEC, 2017 / Elaboração do autor, Brasília 2017.

\*\*\*\*\*

No Brasil, após 1988, outro contexto se apresenta, e a educação tornou-se um instrumento de luta, de construção coletiva em prol de espaços participativos da sociedade civil. O estabelecimento de políticas públicas sociais passou a considerar as vozes até então distantes. Do ente estatal foi exigido absorver demandas que não fossem de gabinetes ou de tecnocratas do planejamento evasivos e lineares. A agenda política requisitava reconhecer as demandas sociais, que, pela pressão coletiva, ampliou o conceito de participação e de democracia na seara educacional.

A vocalização das demandas sociais na educação, as perspectivas de mudanças, e os posicionamentos no campo político democrático popular se organizam a partir de então em torno de plataformas sociopolíticas, principalmente agregadas ao diverso, ao plural, e no diferenciado papel das entidades, que do contexto, decorrem.

O tema da educação traz à tona outro significado para a participação como uma forma de viver e alimentar a democracia, de senti-la a partir de práticas subjetivas e coletivas, que se concretiza no entendimento do todo e do contraditório da comunidade.

Dentro desse período, o resultado foi a conjugação de esforços em prol de interesses mais progressistas na educação, em uma relação conflituosa e contraditória entre o Estado e a sociedade civil que se refletiu nos debates dos espaços participativos que emergiram e, neles, sujeitos sociais atuaram, participaram e fizeram política pública. Os conselhos, os orçamentos participativos, a ampliação das conferências e congressos, além do estabelecimento dos Fóruns, transformou de vez a relação do Estado brasileiro com os setores sociais.

As instâncias participativas que emergem desse momento simbolizaram a consolidação de um movimento participativo em várias áreas públicas. A estreita relação com atores da seara político-institucional, diferentemente de outras épocas, permitiu a aposta na luta interna junto ao Estado como estratégia de transfiguração social em aspectos que não se vinculava apenas nas disposições centrais, mas que, em tempo, conformavam a introjeção de atores até então excluídos no campo de definição e de elaboração de políticas públicas de educação.

À luz dessa realidade conflituosa, as lutas sociais engendradas contribuiram em boa medida para o entendimento de que a participação dos sujeitos outrora externa ao Estado, cujo papel designado era o de executar o planejamento educacional de forma aleatória e mecânica, agora, a partir de um movimento de mobilização social caminhou-se para tomada de consciência para si por parte de variados setores da sociedade civil.

A elaboração de planos de educação, caracterizada pela centralidade e hierarquização existente, exige atender a atuação dos outros atores, provenientes das lutas sociais, alterando a relação dos governos com a sociedade civil. Destarte, a história tem revelado que o campo da educação se caracteriza como um campo de lutas na qual atores vêm tratando de imprimir suas opções políticas, identidades e singularidades culturais.

As décadas de 1980 e 1990 foram indicativas de relevantes mudanças de postura da sociedade civil perante ao Estado indutor de políticas públicas sociais. As práticas, os interesses, as dicotomias, os dissensos e os conflitos existentes na ótica liberal de se ver a educação se depararam com a necessidade do reconhecimento da agenda da renovada efervescência política no Brasil protagonizada pelos movimentos de resistência da sociedade civil organizada em favor da democratização do debate educacional. Os movimentos populares e sociais exigiram ser reconhecidos perante o Estado, e passaram a imprimir uma filosófica política e uma estratégia de ação pedagógica no que tange à participação na gestão da educação.

O capítulo seguinte apresenta os desdobramentos das transformações ocorridas desde 1988 em diante, especialmente no que se refere à materialização de espaços participativos na gestão da educação pública. O processo e forças históricas de conformação de um sistema de educação no DF, os movimentos dos espaços de decisão, o estabelecimento de leis de formas de gestão e os planos de educação no DF, são aprofundados a seguir.

## **CAPÍTULO II – PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DA GESTÃO DA EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL**

Os acontecimentos históricos recentes no país, jornadas de junho 2013 e 2014, pela sua diversidade e características políticas, culturais e econômicas apontam como a sociedade civil se organizou e se posicionou em torno da conquista de espaços de atuação, assim como construiu e estabeleceu formas de participação específicas para o enfrentamento de práticas de privilégios e de decisão no que concerne ao estabelecimento de políticas públicas.

Este capítulo intenciona problematizar a configuração da participação e do planejamento, via planos de educação, no contexto da gestão da educação do Distrito Federal. Busca analisar como os espaços de disputa conformaram a realidade educacional, especialmente, em práticas que determinaram, de forma singular, a inserção do preceito da gestão democrática no campo da educação, bem como a atuação dos segmentos sociais na elaboração do Plano Distrital de Educação (2015 – 2024), aprovado pela Câmara Legislativa do DF por meio da Lei nº 5.499 de 2015.

Segundo Nogueira (2004), se tomarmos como base o mundo moderno da sociedade de classes, do capitalismo e o Estado democrático representativo, três grandes modalidades de participação, que coexistem e se combinam de diferentes maneiras conforme as diferentes circunstâncias histórico-sociais podem ser vistas, e que, para tanto, serão consideradas na análise da realidade do Distrito Federal, são elas: assistencialista, corporativa e política.

Nesse sentido, tendo em vista as formas de participação, parte-se das seguintes questões: que conformação política e social do DF refletiu na gestão da educação? Como se materializaram as práticas de gestão democrática tendo em vista o aspecto histórico? Como tem ocorrido a formalização da prática do planejamento participativo no Distrito Federal? E como se articularam os entes governamentais e a sociedade civil para que, de fato, favorecesse um processo participativo na elaboração do PDE?

### **2.1 – Embates e dissensos entre forças políticas, movimentos sociais e sindicais: o reflexo nacional sobre o Distrito Federal**

Esta seção busca identificar os aspectos históricos que contribuíram na formação político-social do Distrito Federal, mas, sobretudo entender como se formaram seus espaços de atuação e constituição do seu sistema de ensino. Desta maneira, a questão que nos move na

discussão, desta seção, está assentada em: como a conformação política e social do DF refletiu na gestão da educação?

O Distrito Federal<sup>12</sup>, conseqüentemente a cidade de Brasília, se reveste por distintas acepções ou simbologias no que se refere à menção na história. Para alguns, ele provém de um sonho profético de Dom Bosco, religioso italiano, ainda no século XIX, e, para outros, faz sentido descrevê-lo como um elemento da saga dos bandeirantes que guiava o sonho imigrante. Contudo, acrescenta-se que não se deve pecar, também, pelo deslumbramento da apreciação do idealismo racional representado no planejamento detalhado de uma cidade. (BARROSO, 2004).

Igualmente, cabem ainda duas outras interpretações, a do historiador Francisco Adolpho Varnhagem, o Visconde de Porto Seguro, que advoga a interiorização da capital por razões de segurança e possibilidade de crescimento; e do jornalista Hipólito José da Costa, em 1813, que defendia a impossibilidade da cidade do Rio de Janeiro ser capital devido sua inadequada exposição territorial.

[...] surge, assim, como um esforço imaginário da unificação, de fusão no espaço e no tempo. A conjunção de passado, presente e futuro numa única realidade, num único símbolo; a conciliação entre o litoral e interior; a conversão do Brasil a si mesmo; o reencontro com a nacionalidade; a homogeneização de um país cindido no espaço, inconsciente a si mesmo, a declaração, o ato de fala que consiste em inaugurar como uma nova era aquilo que já existe, funcionariam como expressão da busca de uma totalidade social [...] (COELHO, 1991, p. 210).

A literatura relata que o processo de construção do Distrito Federal faz parte das intencionalidades da ideologia desenvolvimentista. Benevides (1976) considera-o como o símbolo mais visível inserido na grande realização do governo de Juscelino Kubitschek e do seu Programa de Metas. Rodrigues (1999) acentua que o desenvolvimento é a ideologia que propõe mudar dentro da ordem para se garantir a própria ordem já existente, o que significa mudar dentro do sistema capitalista para garantir o objetivo último que é o desenvolvimento capitalista do Brasil.

---

<sup>12</sup> “Aqui, cabe uma distinção entre Brasília, Capital Federal e Distrito Federal. A Capital do Brasil é o Distrito Federal, sendo Brasília um conceito urbanístico, ou seja, o núcleo urbano do D.F., que abriga fisicamente o governo federal. Continuando, Amaral (2001) explica que a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica do D.F. (LODF) declaram expressamente o contrário, elegendo Brasília e a Capital da União. As placas de sinalização, os livros didáticos, os guias de endereços e telefones, as matérias jornalísticas, os endereços eletrônicos, as legislações não entraram em acordo sobre a questão. Também é comum, ao realizar-se uma busca na internet, localizar o D.F e/ou Brasília como municípios, como estados, ou Brasília como capital do D.F. Esta discussão, que a princípio parece ser diletante, tem repercussões cotidianas na vida do povo brasileiro”. (BARROSO, 2004, p. 71)

Brasília e o Distrito Federal se caracterizam como um misto de simbologias políticas advindas desde o século XIX, que no fundo acabou por aquecer as intencionalidades do modo de produção capitalista dependente. O governo Juscelino Kubitschek de Oliveira (JK) coadunou com a iniciativa privada para uma intervenção orientadora dos investimentos, baseada em racionalidade e planejamento, tornando-se um instrumento de desenvolvimento econômico, destaca Barroso (2004, p. 18).

Esse período, marcado por ser do chamado intervalo democrático (1945-1964), foi de intensa movimentação político-partidária no país, expondo as disputas de forças que refletiram na condução administrativa do país. Três grandes partidos, Partido Trabalhista do Brasil (PTB), Partido Social Democrático (PSD) e a União Democrática Nacional (UDN), entoavam o tom econômico a ser implantado. Outros partidos também faziam parte deste cenário, o Partido Social Progressista (PSP), o Partido Republicano (PR), o Partido Democrata Cristão (PDC) que elegeu Jânio Quadros Presidente, em 1960, e o Partido da Representação Popular (PRP), herdeiro da Ação Integralista Brasileira (AIB), tendo Plínio Salgado como seu líder.

O cenário político foi o pano de fundo do processo de industrialização acelerada de JK, que priorizando processos e plataformas econômicas de planejamento, estabeleceu ao largo de críticas, a construção de Brasília e do DF. A nova *polis* pretendeu estabelecer uma proximidade entre o espaço físico e a população, foi idealizada de modo que o espaço físico fortalecesse uma construção indenitária moderna para a população expandindo um sentido de modernidade para uma efetiva prática social de convergência entre a política, ideologia e urbanidade (VASCONCELOS, 2011).

No plano educacional, há marcas desde antes da inauguração, com a atuação da Companhia da Nova Capital (NOVACAP) que, em 1959 instituiu a Comissão de Administração do Sistema Educacional de Brasília (CASEB) conforme o que dispõe o Decreto nº 47.472 de 1959. O documento presidencial e a Exposição de Motivos do Ministro da Educação e Cultura (MEC), à época, prescreveram que cabia à comissão planejar, organizar e supervisionar o sistema educacional da então nova Capital.

Dois traços marcantes estiverem presentes: primeiro, o da busca ao atendimento universal a toda demanda educacional, quer seja legal, decorrente dos dispositivos constitucionais e da sua regulamentação, quer seja das demandas dos primeiros trabalhadores. O segundo traço se assenta na necessidade de oferta do ensino de alto padrão que propugnava a emancipação da nação e do homem brasileiro como meio de superar o subdesenvolvimento

com transformações educacionais que viabilizassem a adequação do sistema de educação ao estado democrático moderno.

O início da participação do governo Federal no sistema de ensino do DF ocorreu com a implantação da Comissão de Administração ao se deparar com a necessidade de ampliação de uma oferta em 1960 de 6.575 matrículas para 157.799 alunos em 1970.

Como membro da Comissão Deliberativa, Anísio Teixeira elabora o plano educacional de Brasília (Plano de Construções Escolares de Brasília) que veio a público em 1961 na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBPE)<sup>13</sup>. Em sua leitura, desta que:

O plano apresenta as seguintes características: a) não se atém ao ensino primário, mas se refere ao sistema educacional como um todo, abrangendo os diferentes níveis de escolarização, desde o elementar ao superior, numa perspectiva de continuidade; b) concebe a proposta pedagógica a partir da consideração de diferentes objetivos e funções atribuídas à escola, em face das mudanças sociais decorrentes do acelerado desenvolvimento científico e tecnológico, tendo em vista a formação do novo homem para a vida na sociedade moderna (PEREIRA, 2011, p. 33).

O processo de estabelecimento de um sistema de educação no DF integra a política de abertura para o desenvolvimento econômico que se insere nas bases do sistema capitalista. Segundo Sanfelice (2007), fazia-se uma exaltação ao processo civilizatório que as sociedades capitalistas apresentavam ao colocar o Brasil no nível do seu tempo, por meio de um tipo de educação mais progressista como alternativa para ofuscar as relações contraditórias do campo público e privado até então presente.

No Brasil, tais perspectivas chegaram, poucas décadas depois, no processo de lutas sociais ocorridas na década de 1980. Esse período foi de outro tempo para a questão da cidadania no Brasil diante do complicado cenário existente, “militantes de lutas sociais [...], aliados a novos parceiros, sem tradição associativista anterior, iniciaram várias frentes de articulações, fundaram organizações, lideraram movimentos, apoiaram-se em estruturas tradicionais que estavam se renovando em parte, como a Igreja Católica, e foram à luta [...]” (GOHN, 2001, p. 202)

Com a retomada da democracia no Brasil concretizando-se na elaboração da Constituição Federal de 1988 por diversos atores, a atuação docente ganhou visibilidade com

---

<sup>13</sup> Consultar Anísio Teixeira. *Plano de Construções Escolares*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos n. 81, volume 35, jan/mar – 1961, p. 195-199.

a movimentação de sindicatos<sup>14</sup> e de associações, especialmente ao longo dos anos 1980 e 1990. Outros movimentos organizados como funcionários e estudantes se distribuíram em prol da democratização no campo das decisões educacionais, e com isso estabeleceram ou reativaram representantes de mecanismos de participação no âmbito da relação com a gestão da educação. A Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), proveniente da outrora Confederação Brasileira de Educação (CBE), a União Nacional dos Estudantes (UNE) são exemplos desse movimento.

O reconhecimento de direitos, bem como sua efetivação, esbarrou num Estado ainda com marcas clientelistas e patrimonialistas, mas que teve que se deparar com pautas reivindicatórias de grupos minoritários. Um cenário para as políticas educacionais não só no plano dos sujeitos já conhecidos.

Os anos de 1980 foram profícuos para tais embates, o surgimento de novos atores e a ocupação de novos espaços, como o estabelecimento de entidades nacionais congregadoras de educadores como associações, sindicatos, confederações, conselhos e fórum. Sua postulação aponta a concretude de duas direções para este tempo, o primeiro associado ao surgimento de entidades com viés acadêmico, cujo mote era o de produção, realização e divulgação de diagnósticos, discussão, análises e formulações de propostas para a consolidação de uma escola pública. O segundo fator está associado ao aspecto econômico corporativo, portanto, de caráter reivindicativo. Ademais,

No período foram também relevantes, para a discussão coletiva dos rumos da educação, ações não diretamente ligadas a governos, mas a movimentos da sociedade civil organizada. Dentre estas iniciativas destes atores, possivelmente as de maior visibilidade tenham sido aquelas dos Sem Terra – MST, cuja principal bandeira desde a década de 1980 é a da reforma agrária, mas que tem apresentado também diversas reivindicações na área da educação no campo. Nesta perspectiva, o MST empreende experiências educativas próprias, com o estabelecimento de escolas em assentamentos geridas pelos próprios assentados (MENDES, 2012, p. 47).

Com a inserção de governos de oposição nos primeiros anos da década de 1990, abriu-se a possibilidade para que as propostas de movimentos sociais fossem concretizadas na política educacional. Dessa maneira, a escola popular na cidade de São Paulo e Escola Plural de Belo Horizonte (1993-1996), além das experiências de escola cidadã, estendida às

---

<sup>14</sup> Para uma melhor compreensão histórica da atuação desses segmentos sociopolíticos nas entranhas do sistema capitalista, principalmente quando considerada na perspectiva do modo de produção capitalista, ver Montañó e Duriguetto em *Estado, Classe e Movimento Social* (2010).

discussões do orçamento participativo da cidade de Porto Alegre, se destacaram no novo movimento de gestão nas políticas educacionais.

No âmbito do Distrito Federal, a proposta aproximada aos movimentos que ocorrera nas demais localidades foi o da Escola Candanga (MENDES, 2012), que se vinculou à “promoção de espaços participativos para os educadores, à instituição de eleições diretas dos Conselhos Escolares e à presença da comunidade escolar na escola (BARROSO, 2004).

A atuação dos movimentos sociais em educação e a criação de entidades surgidas nesse período com a postura em defesa de uma escola pública democrática fortaleceram o ressurgimento do movimento sindical. A difusão do modelo neoliberal nos anos de 1990 no país esvazia e divide os espaços de deliberação democrática e participativa, dificultando e tornando inócuas as tentativas de articulação da sociedade civil em favor da educação pública.

Diante disso, Leher (1998) aponta para os Congressos Nacionais de Educação como a “[...] principal iniciativa da democracia participativa contra a política educacional neoliberal em curso no país [...]” (p. 248), pois neles estavam reunidas entidades com perfil acadêmico e da sociedade civil, postuladamente, reivindicativo em prol dos embates por modificações na política da educação.

O contexto que se apresentava em âmbito nacional se fez presente no Distrito Federal, cada vez mais, os aspectos centralizadores e hierárquicos de estabelecimento de políticas públicas, em especial da educação, estavam alçados pela necessidade de respostas às pressões sociais que se materializavam.

A busca pela superação de antigas práticas de gestão ocorreu com a ampliação dos espaços de debate no DF, que timidamente, avançam no sentido de corroborar o uso do preceito da gestão democrática distante das disposições políticas em curso. Setores sociais que se utilizavam do espaço de gestão para demarcar os interesses em torno da educação, principalmente os que limitavam a participação da comunidade escolar e da sociedade civil nas decisões e no planejamento.

A realidade do Distrito Federal, no que tange a processos participativos na gestão da educação, esteve entrelaçada com as sobreposições políticas de um Poder Executivo alinhado com o contexto histórico e político de um Brasil que representava os interesses do Estado nacional tecnocrata, conservador e pontualmente obediente às perspectivas internacionais de uma educação linear e preparatória para o mercado técnico de formação das agências internacionais.

Tal aspecto fez com que, por algum tempo, as práticas pedagógicas e de gestão da educação do DF convivessem com limitados espaços reflexivos, e quando existentes, estavam

vinculados ao Conselho de Educação do DF, ou à Secretaria de Estado de Educação, que nada mais representavam, se não os interesses do governo local. Entretanto, o avanço de existência de espaços participativos como conferências, congressos, dentre outros, fez emergir outra caracterização do campo da educação no DF, tendo em vista que esta adquiriu em curto espaço de tempo, outros atores e instrumentalização contributiva no sentido da conformação de uma gestão da educação mais ampliada.

## 2.2 – Mobilizações formais na educação nos anos de 1966-2000 no Distrito Federal

O debate que cerca esta seção está ancorado no conhecimento das mobilizações que estiveram presentes no campo da educação do Distrito Federal no início dos anos de 1980. As conferências de educadores realizadas pelo Conselho de Educação do Distrito Federal, os congressos, e as propostas de planos governamentais registraram distintas realidades e intencionalidades que apresentaram elementos de conformação em defesa de uma gestão democrática da educação após a constituinte de 1988.

Desde o início dos anos de 1960, especialmente em decorrência da competência inscrita no inciso XI do artigo 1º de seu Regimento Interno, o Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF) centralizava a organização de eventos cujo objetivo estava em debater a organização da educação do DF.

No Distrito Federal, entre o ano de 1966 até o de 2000, foram realizadas doze Conferências de Educadores conforme o quadro 7 a seguir:

**Quadro 7 – Conferências de Educadores do Distrito Federal (1966 – 2000)**

<b>Conferências de Educadores do Distrito Federal</b>		
<b>Número</b>	<b>Ano</b>	<b>Média de participantes</b>
I	1966	100
II	1967	
III	1968	
IV	1971	
V	1972	
VI	1974	120
VII	1976	300
VIII	1977	350
IX	1981	160
X	1985	170
XI	1991	400
XII	2000	290

**Fonte:** Elaboração própria do autor a partir dos Anais do CEDF, Brasília 2018.

Registra-se que a I Conferência de Educadores foi estabelecida por meio do Decreto nº 527 de 1966. Em 1968, o Decreto nº 904 traz como participantes da III Conferência de Educadores os funcionários da prefeitura do Distrito Federal, estes com participação garantida por meio da isenção de ponto nas respectivas repartições conforme disposição do artigo 1º.

No encerramento da V Conferência realizada em 1972, o destaque do secretário de educação Júlio de Castilhos foi para o alcance dos objetivos, qual seja, o de promover o encontro de educadores para estudo e reflexão sobre assuntos de importância relevante para a Educação.

O Regimento Interno da VI Conferência de Educadores de 1974, em seu artigo 1º, apontou a convocação pela Presidência do Conselho de Educação do DF, demonstrando a primazia organizativa dos eventos realizados na área da educação. Ademais, registra-se o caráter centralizador e burocrático das comissões de debates, estas coordenadas por indicações do pleno do CEDF, sendo os trabalhos de sistematização realizados por uma comissão constituída.

À luz das disposições da Lei nº 5.692 de 1971, a VII Conferência realizada em 1976, enfatizou as recomendações emanadas de que eram necessários a realização de seminários, encontros, conferências, e o maior envolvimento da comunidade no processo educativo, por meio das Associações de Pais e Mestres (APM), e a aproximação da comunidade no planejamento e execução do currículo.

Observa-se o eixo da centralidade e da representação requerida nos encaminhamentos da conferência no que se refere à participação no processo educativo. O envolvimento da comunidade, dos pais ou responsáveis, por exemplo, ou era visto a partir de chamamento público, mas com gestão estatal, ou por meio da representatividade de associações, isso em si, seria considerado envolvimento e aproximação da comunidade.

Com o objetivo geral de analisar os problemas concernentes ao tema “Integração Escola/Comunidade”, foi realizada a VIII Conferência de Educadores do DF no ano de 1977, que além de outros pontos, tencionou-se sobre a participação da comunidade na vida escolar por meio da atuação das APMs, demonstrando, novamente, uma preocupação de participação por meio de associação, distante da perspectiva de uma aproximação com a sociedade civil a partir dos movimentos sociais de base.

A VIII Conferência de Educadores contou com um total de 350 participantes de variadas entidades, mas que poucas estavam no campo da sociedade civil: 200 educadores das 09 Regiões Administrativas existentes, 30 participantes do CEDF, 50 de autoridades diversas

e 70 dos diferentes órgãos da administração local e federal. A tentativa de “integração” dos pais ao processo educativo tinha seus limites.

A IX Conferência dos Educadores foi realizada em junho de 1981, cerca de 3 anos depois da última, na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), com o tema: “*Integração Comunitária das Pessoas Deficientes*”. Com o então Plano de Educação e Cultura do DF (1980/83), aprovado pelo Parecer nº. 14/80 do CEDF, definindo as prioridades para a educação e cultura, a conferência objetivou a integração do deficiente no Sistema de Ensino.

Apesar da conferência que antecedeu esta ter priorizado o aspecto da integração dos pais e da comunidade no processo de ensino, estes não estavam presentes como participantes na IX Conferência, expondo assim, uma desarticulação e despreocupação com os encaminhamentos realizados, bem como quanto a real necessidade de integrar a comunidade educacional nos processos de estabelecimento e debate sobre temas da política educacional.

Os anais da conferência nos apresentam definições e encaminhamentos a partir do olhar de atores governamentais, ou de representantes de entidades específicas, algumas delas associadas ao campo privado filantrópico. Na contramão da marcha de redemocratização do país, o DF ainda convivia sem possibilidades de eleição direta, e a presença da secretária de educação, Eurides Brito da Silva, reproduzia as contradições e os conflitos da política nacional.

Na seara do planejamento da educação, a aprovação governamental do *Plano de Educação e Cultura do Distrito Federal 1980-83* assinalou, mais uma vez, a premência do Poder Executivo na definição e estabelecimento de políticas e objetivos para a educação, sem participação de segmentos sociais. Este processo tinha começado a ser visto no país quando da abertura democrática, houve a criação de gabinete sem movimentação de debate com a sociedade civil e entidades representativas do campo da educação.

Com o tema “*O desafio do ensino supletivo no Distrito Federal*”, foi realizada em novembro de 1985, a X Conferência de Educadores do Distrito Federal. Com uma participação certificada “Art. 8º - Aos participantes que comparecerem a todos os trabalhos da Conferência será conferido certificado [...]”, o Regimento Interno da Conferência não menciona nenhum destaque no que se refere aos participantes e tomada de decisões. A conferência se resumiu a exposição de palestras, que se assemelhou há um seminário de discussão temática, com registros específicos de grupos de discussão.

Dois anos depois da X Conferência de Educadores, em 1987, foi divulgado o *Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal* no Governo Joaquim Roriz. Proveniente de uma

aprovação do CEDF por meio da Resolução Nº 02/87, o plano inscrevia o tema de “*Resgate do ensino público*”. A ele foi dado o destaque de ter sido um esforço não só da comissão elaboradora e de colaboradores, mas, sobretudo, de propostas encaminhadas por associações de pais e mestres e por grêmios estudantis, bem como propostas de professores, diretores das escolas e dos diretores dos complexos escolares da rede oficial de ensino, “debatidas” em jornadas pedagógicas específicas realizadas em 1986.

A XI Conferência dos Educadores ocorreu, em 1991, com o tema sobre *Educação ambiental no Distrito Federal*, reuniu cerca de 400 participantes vinculados ao magistério ou governo do DF de variados órgãos. Com o formato de seminário assim como ocorreu na X Conferência, ao processo participativo, foi agregado o caráter de certificação com ausência de representantes da sociedade civil.

A XII e última Conferência de Educadores foi realizada no ano 2000, nesse intervalo de tempo, alternâncias significativas no governo do Distrito Federal possibilitaram a apresentação de propostas diferentes, principalmente no que diz respeito à elaboração e apresentação de um planejamento da educação. Esse período foi marcado pela atuação de um viés mercadológico da educação imprimido pela ordem neoliberal na América Latina e carreado pelos organismos bilaterais dos países centrais, modificando em boa medida o caráter de mobilização centrado no conselho de educação e nos educadores.

### **2.2.1 – Outra ordem para o planejamento da educação no DF: a eficiência em detrimento da participação**

Em 1990, nove países em desenvolvimento mais populosos (Brasil, China, México, Índia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e Indonésia) reuniram-se em Jomtien na Tailândia, durante a Conferência de Educação para Todos, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Dessa Conferência resultou a Declaração Mundial de Educação para Todos, cujas posições constituíram as bases dos planos decenais de educação dos países signatários do documento, e que conseqüentemente replicados nos planos decenais locais de educação em todos os estados e o Distrito Federal, no Brasil.

De acordo com o texto introdutório do Plano Decenal no âmbito do DF, em cumprimento ao princípio da participação, a elaboração ocorreu em 1993 com uma versão

preliminar do Plano precedida de uma “ampla divulgação”, seguida de debates junto a equipes de professores *atuantes na sede* da então Fundação Educacional e nas Divisões Regionais de Ensino. Em 1994, foi criada por meio do Decreto Distrital nº 15.638, uma comissão especial com representantes de escolas públicas e particulares, e da comunidade educacional responsável pela conclusão do documento do plano.

Essa comissão realizou reuniões com diretores das escolas particulares e com representantes da rede pública de ensino – Divisões Regionais de Ensino e Departamento de Pedagogia da Fundação Educacional do DF, para discutir a metodologia dos trabalhos, com vistas ao Plano Decenal. Nos estabelecimentos de ensino, os trabalhos foram coordenados pelos diretores. Realizaram-se debates em torno de temas voltados para a universalização do ensino fundamental, erradicação do analfabetismo e qualidade de escola pública, dos quais participou a comunidade escolar. (DISTRITO FEDERAL, 2003, p.6).

A proposta final deste plano esteve em consonância com as diretrizes emanadas do Ministério da Educação e do Desporto, especialmente, pautados nos resultados da Conferência de Educação para Todos (1990). Nota-se, que o processo participativo de elaboração do documento constituiu-se como mera formalidade do discurso-prática de uma participação perante a sociedade civil. Na verdade, se tratava de um documento já com intencionalidades postas e resultados esperados, que, dificilmente, abriria espaço ou tempo para debates que fossem contrários.

A participação de representantes de escolas particulares, e em parte de gestores da então Fundação Educacional, demonstrou que o Plano Decenal foi objeto de construção governamental, que se distanciava e muito de qualquer demanda da sociedade civil ou de movimentos sociais em educação.

No bojo do governo de Cristovam Buarque (1995-1999), em 1995 foi apresentado o *Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal* com o slogan “Governo Democrático e Popular: fazendo a revolução da educação”. No texto introdutório, o documento destaca que na perspectiva da construção coletiva de um projeto político-pedagógico para o DF, desenvolveu-se o 1º Seminário de Educação como espaço responsável pela elaboração do Plano Quadrienal de Educação iniciada em maio de 1995.

Registros sobre o processo de elaboração do documento acentuam que se caracterizou com a participação de segmentos sociais, e pela sua pluralidade de ideias. Até junho de 1995, as discussões ocorreram no interior das escolas, com a presença de professores, especialistas, assistentes de educação, alunos e pais. No mesmo mês, cada regional de ensino realizou a sua plenária, discutindo e sistematizando as sugestões oriundas das escolas. A plenária final para

definição do documento do Plano Quadrienal ocorreu em 26 de junho de 1995 e contou com a presença de 240 pessoas, representando as 10 regionais de ensino à época, a Secretaria de Educação, a então Fundação Educacional e o Conselho de Educação do Distrito Federal.

Observa-se que o estabelecimento deste plano difere dos anteriores cuja forma de participação ocorreu bastante alinhada à representação por entidades que não apresentavam os interesses da sociedade civil, mas de grupos privilegiados do capital internacional. Em certa medida, o Plano Quadrienal de 1995 inaugurou outra mentalidade em relação ao planejamento, não só na metodologia de construção, mas com o rompimento do primado da técnica neutra que traz em si uma concepção política reacionária e de exclusão, e que até então vigorava no planejamento da educação no DF.

No ano de 1996 foi realizado o I Congresso de Educação do Distrito Federal, com o tema “*Gestão democrática e qualidade de ensino*”. Este evento pode ser visto como um dos poucos desta amplitude a considerar o preceito constitucional da gestão democrática inscrita na Constituição Federal de 1988.

O congresso, fruto da meta inscrita no eixo “Política 4 – Gestão Democrática” do *Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal*, realizou-se com a finalidade de implantar o preceito na gestão da educação do DF. Com um discurso mais aproximado das propostas progressistas, buscava superar o tecnicismo presente nos Congressos dos Educadores promovidos pelo Conselho de Educação do DF até então.

Os segmentos da comunidade escolar (pais, alunos, professores e assistentes de educação), se organizaram em plenária para discutir sobre o tema proposto, elaborar propostas e eleger seus delegados. As propostas encaminhadas pelas plenárias das Escolas, das Diretorias Regionais de Ensino, Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação (EAPE-DF), e Fundação Educacional, foram debatidas pelos delegados representantes dos segmentos da comunidade escolar que deliberaram sobre as ações pedagógico-administrativas que deveriam nortear a Educação Pública no biênio 97/98.

O I Congresso realizado, em 1996, se distingue das conferências de educadores realizadas não só pelas formas de participação que aparecem, mas também pelo conteúdo debatido, que ancorado na Constituição Federal de 1988, e nos trâmites acerca da LDBEN nº 9.394/1996, ampliou o leque de disposições para aspectos que favorecem a implantação de uma gestão mais democrática no âmbito da educação do DF.

A realização do I Congresso dos Educadores foi uma iniciativa do Poder Executivo local. Contudo, a mudança de governo, ano de 1999, retoma os conceitos de gestão pela qualidade total, competitividade e produtividade, tendo como pano de fundo a realização da

XII Conferência dos Educadores do Distrito Federal em novembro do ano 2000. Novamente organizado pelo Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF), a conferência se fez com os especialistas, deixando de lado a comunidade educacional na forma estabelecida no I Congresso dos educadores.

Com o tema *Anísio Teixeira e a Educação Brasileira*, no formato de Seminário, o evento serviu de pedestal a gestores e pesquisadores envolvidos com o governo local; os pais, alunos e comunidade educacional estavam ausentes do debate. Diferentemente do debate ocorrido no I Congresso de Educação do DF, não houve preocupação sobre processos de gestão democrática no encontro, se resumindo ao debate temático com esparsos encaminhamentos relevantes para o campo da educação.

Com a turbulência política<sup>15</sup> no Distrito Federal na década de 2000, os espaços participativos encolheram. O alento ocorreu com a realização da Conferência Nacional de Educação (CONAE-2010), quando também, por ocasião, foi realizada, em 2009, no Distrito Federal, a Conferência Distrital preparatória à etapa nacional, com a participação de estudantes, pais, profissionais da educação, gestores, agentes públicos e sociedade civil organizada de modo geral.

O foco da conferência distrital foi o debate em torno dos eixos estabelecidos pela organização da conferência nacional. O termo sociedade civil organizada se constituiu como outro elemento declarado nos espaços participativos e nos encontros realizados. Outra Conferência Distrital ocorreu em 2013 para os preparativos da Conferência Nacional de Educação de 2014.

No âmbito das discussões em torno da efetivação do Plano Distrital de Educação (PDE), foi realizada a Conferência Distrital de Educação (CDE) em 2014, cujo objetivo geral consistiu em discutir propostas de educação de forma ampla e democrática, tendo como base os dispositivos do Plano Nacional de Educação previstos no então Projeto de Lei nº 8.035/2010 (aprovado na Lei nº 13.005 de 2014).

Os participantes da Conferência foram distribuídos em cinco categorias: i) delegados e delegadas eleitos na educação básica, superior e profissional, por segmento, com direito a voz e voto na plenária deliberativa; ii) delegados e delegadas natos, com direito à voz e voto na plenária deliberativa; iii) delegados e delegadas por indicação de entidades nacionais, por

---

<sup>15</sup> Os anos de 2007 a 2010 foram marcados pelo escândalo do conhecido mensalão do Partido Democratas (DEM) no DF. Sob o governo do José Roberto Arruda, já afastado a partir das investigações da chamada Operação “Caixa de Pandora” que apontou o desvio de recursos públicos e corrupção por parte de agentes públicos. Tal operação acentua os acontecimentos que haviam sido iniciados ainda no governo Joaquim Roriz entre os anos de 2003 a 2006, marcando um período de instabilidade nas instituições e ações públicas no Distrito Federal.

setores, com direito à voz e voto, na plenária deliberativa da Conferência, que tenham solicitado participação do Fórum Distrital de Educação e indicado seu representante, e iv) observadores e observadoras com direito à voz nos colóquios, e sem direito a voto, em quaisquer das atividades deliberativas da Conferência.

O regimento interno da Conferência Distrital de 2014, à luz dos avanços proporcionados pela Lei de Gestão Democrática, nº 4.175 de 2012, se caracterizou como um dos mais detalhados processos no que diz respeito à organização e participação de representantes na conferência. Com cerca de 500 participantes, ocorreu na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais da Educação (EAPE-DF), e trouxe outros elementos para o processo de gestão democrática da educação básica pública no DF, tendo o Fórum de Educação como um espaço de mediação e articulação na relação Estado e sociedade civil.

Com a aprovação do Plano Distrital de Educação (PDE) em 2015, Projetos de Lei como: de responsabilidade educacional, de adequação da Lei de gestão democrática, da Política de Descentralização Administrativa (PDAF), e do Sistema Distrital de Educação se constituíram como ponto de debate da II Conferência Distrital de Educação ocorrida em novembro de 2016. Esta Conferência foi precedida por etapas preparatórias com Conferências Preparatórias Presenciais (CPPs) nas instituições educacionais públicas e privadas, escolas de natureza especial e entidades representativas dos segmentos da sociedade civil, sendo todas essas atividades realizadas no período de 24/10 a 18/11 de 2016.

A II Conferência Distrital, no que tange à composição e participação, foi nos moldes da I Conferência Distrital de Educação, contudo, um detalhe significativo deve ser posto no processo de escolha dos delegados da comunidade escolar, que eleitos nas conferências preparatórias, seguiu o seguinte cronograma:

- ✓ Conferências Escolares (24/10 a 18/11/2016);
- ✓ Conferência com representantes da Câmara Legislativa do Distrito Federal, do Conselho de Educação do Distrito Federal das CREs e gestores das subsecretarias da Secretaria de Educação do Distrito Federal (07 a 18/11/2016);
- ✓ Conferência do ensino superior e profissional público (07 a 18/11/2016);
- ✓ Conferência dos Estabelecimentos Particulares de Ensino (07 a 18/11/2016).

A educação do Distrito Federal, devidas as forças em disputa e os interesses de grupos, tem demonstrado movimentos de participação com esparsos traços de gestão democrática. Na verdade, em parte dessas conferências, a gestão governamental replica-se nas ações dos encontros com discussões superficiais da problemática educacional. A realização das 12 (doze) Conferências de Educadores do Distrito Federal, alicerçado em contexto peculiar,

indica que há uma forma de representação e participação associada aos gestores, professores, sindicatos, setores sociais, setores empresariais e a sociedade civil.

Ao se considerar as reflexões de Lima (1998) sobre o processo participativo, identifica-se a tendência para uma participação decretada, especialmente pelo aspecto regulamentador, via decreto, de realização das conferências, e o caráter de uma participação organizada tendo em vista o papel centralizador do Conselho de Educação na realização do evento,

[...] é uma forma de participação decretada, no sentido em que está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estáveis, explicitado e organizado, estruturado de forma sistemática e consubstanciado num documento com força legal. É praticada com referência exclusiva ou predominantemente às regras formais, que por regulamentarem a participação a um nível normativo tendem a assumir um caráter muito preciso e a impor orientações e limitações que devem ser observadas em conformidade (LIMA, 1998, p. 181).

Esta tendência centralizadora também esteve presente na conformação das propostas de Planos Quadrienais, que de certa forma foram construídos na seara dos interesses governamentais em curso, alijando de qualquer participação a comunidade educacional e a sociedade civil. Este cenário se modifica apenas em dois momentos bem distintos: no PQE (1995-1999), e nas discussões em torno do Plano Distrital de Educação (2015-2024), onde foi possível a presença de formas de participação conquistada por meio da afirmação de certos valores democráticos, e da rejeição de outros que estiveram na base de uma situação clientelista, autoritária e hierárquica.

Ademais, a realização do I Congresso dos Educadores, e das duas Conferências Distritais de Educação (2014 e 2016), demarcou outro contexto de espaços de debate no DF, com uma preocupação metodológica estrutural e temporal, foi possível observar a presença de preceitos democráticos-participativos na tomada de decisões, especialmente pela agregação de variados atores envolvidos no debate em torno da educação.

Uma forma de participação ativa, caracterizada por atitudes e comportamentos de elevado envolvimento individual ou coletivo, traduziu a capacidade de mobilização para a ação, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos considerados pertinentes; afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia dos atores, e da sua capacidade de influenciar as decisões, apesar de contratempos ainda existentes.

Na literatura educacional domina a assertiva de que a participação se constitui como requisito fundamental para a gestão democrática, entretanto, “as contradições que perpassam

o processo político institucional em face das condições estruturais e culturais” (FERREIRA, 2009, p. 211) ainda inibem a participação coletiva, exigindo assim, um árduo processo de resistência e busca da superação no sentido de que os espaços sejam ampliados com vozes cada vez mais autônomas e plurais.

Nesse sentido, o processo vivenciado no campo da educação com a realização de ações coletivas, mesmo que, com aparentes falhas, constituíram-se como momentos de demarcação de espaços participativos na gestão da educação do DF. Entretanto, a passagem da não-participação para algum sentido participativo requer uma atenção, especialmente a que se assenta no entendimento de que a institucionalização da participação traz consequências consideráveis, como a vinculação de ações a uma centralidade de governo quanto à forma e temporalidade, e exige outras negociações.

A participação organizada, planejada e distribuída em diversos grupos da sociedade pode conter como ênfase a divisão social capitalista, o que nos afasta do caráter político da participação ao enfatizar aspectos técnicos de forma potencializada, assim pode se perceber a organização das conferências e planos realizados no DF.

### **2.2.2 – Conjuntura política: construção da gestão democrática por meio da legislação no DF entre os anos de 1990 a 2012**

Além das experiências históricas sobre espaços de debate e formas de participação dos segmentos sociais, cabe destacar que no governo distrital entre 1995-1998 foram estabelecidas leis que tratam da gestão democrática na escola pública do Distrito Federal.

Observa-se que, com a implantação da Lei nº 957/1995 no Governo Cristovam (1995 – 1998), o acesso ao cargo de diretor ocorre por meio da eleição direta com a comunidade escolar formada por quatro segmentos: alunos ou responsáveis, professores/especialistas e servidores da carreira assistência e funcionários. Aspectos do estabelecimento da autonomia das unidades de ensino na gestão pedagógica, administrativa e financeira ganharam visibilidade em tal instrumento normativo.

Com a não reeleição de Cristovam Buarque, avanços vistos como conquistas foram ofuscadas pelas forças grupais e ideologias que se congregaram no governo de Joaquim Roriz (1999-2002 e 2003-2006). Na Lei Complementar nº 247 de 1999, os conceitos de gestão escolar burocrática, controladora e hierárquica, como pontua Aires (et. al., 2016) foram sobrepostos ao conceito de descentralização das ações públicas educacionais.

No governo de José Arruda (2007-2010), a Lei 4.036 de 2007 dispôs o viés ideológico de continuidade aos ideais do governo Roriz. O conceito gerencialista retoma a eleição direta para o cargo de diretor, estabelecendo provas de conhecimento e análise de títulos como condições para ocupar o cargo.

A meritocracia atua de forma incisiva e reforça os aspectos de centralização e controle do poder executivo representado pela Secretaria de Educação do DF. “Por força desta Lei, o Distrito Federal passa adotar o modelo de gestão por resultados como parte integrante de sua política educacional” (AIRES, et. al, 2016).

Com a ascensão ao governo de Agnelo Queiroz (2011-2014), os aspectos democráticos se reconfiguram na Lei 4.751 de 2012 com a eleição direta e secreta, onde se retoma a escolha do diretor e vice-diretor, e a comunidade escolar ganha especificidade como mecanismo de participação à efetivação da gestão democrática do ensino.

Apesar do avanço histórico no campo normativo, e da existência de uma lei que estabelece espaços participativos, gargalos ainda persistem, e um deles, como pontua Aires (et. al., 2016) está na necessidade de desenvolvimento e acompanhamento de ações que são inerentes à efetivação de lei.

No Distrito Federal, para além de determinar aspectos normativos, a implantação da gestão democrática resulta dos embates históricos ocorridos entre os anos de 1980 e 2016. A atuação de partidos de esquerda foi fator fundamental para a alternância da lógica de gestão do sistema de ensino, aliás, foi justamente no momento de gestão desses partidos que houve avanço tanto no aspecto de organização de espaços de debates participativos, quanto do estabelecimento de normativa em favor de uma gestão democrática do ensino.

Observa-se que os embates na gestão da educação escolar no Distrito Federal estiveram alocados numa disputa política centralizada, e apesar dos avanços no campo normativo da gestão democrática, as marcas da intervenção na forma de governar se constituíram como barreiras difíceis de serem transpostas em favor dos mecanismos participativos.

Atualmente, a Lei nº 4.751 de 2012 é que trata do princípio constitucional no âmbito do DF à luz do momento vivido pela Conferência Nacional de Educação de 2010 e do estabelecimento dos Fóruns Nacional e Distrital de Educação. Essa normativa concretizou-se como um mecanismo de participação na gestão da educação no Distrito Federal.

A Lei nº 4.751 de 2012 estabeleceu seus mecanismos de participação na gestão da política pública educacional. O que se nota é que o percurso histórico da educação no DF

resultou no estabelecimento de formas de participação à luz dos determinantes governamentais e interesses partidários.

Trata-se de uma conformação política peculiar, enraizada nos aspectos indicativos de um governo central de outrora. Ainda permanecia anestesiada do sentido de mudança necessária para a qualificação do sistema de ensino, que nutrido por aspectos burocráticos e centralizadores, se encontrava preocupado no cumprimento de demandas estatais em favor de uma lógica privatista. A estruturação de ações em prol do processo participativo e deliberativo de sua comunidade escolar e profissional, continua sendo necessária.

A estratégia adotada está na forma de atuação que os mecanismos e espaços participativos passaram a ter com a sua normatização e institucionalização como pode ser vista na inscrição da lei de gestão democrática.

O cenário que se apresenta é o da atuação nos espaços institucionalizados de discussão da gestão da educação no DF. Contudo, compreender esses institucionalizadores: audiências, comissões, assembléias, fóruns, ocupações, seminários, congressos, e marchas, como campo de disputa à luz de outra forma de se fazer política, se constitui em um movimento inovador no estabelecimento de estratégias para as políticas educacionais.

Os diferentes espaços instituídos serviram de terreno para o processo histórico que se desenrolou no campo da gestão da educação no DF, especialmente à luz da construção de um sistema de ensino e de experiências democráticas de gestão. Essas formas de manifestar e atuar gerou quatro dispositivos normativos da gestão escolar no Distrito Federal entre 1995 e 2015: Lei distrital nº 957/1995, nº 247/1999, nº 4036/2007 e Lei nº 4.751/2012.

Nota-se que cada legislação expressa a política de governo e dos respectivos interesses partidários, uma realidade de âmbito nacional no que se refere às políticas públicas em educação, mas que tem características próprias no DF.

Entretanto, foi possível observar uma alternância de perfis de gestão, escolha de diretor, funcionamento do Conselho Escolar e formas de participação da família e comunidade escolar que marcam as características do sistema de ensino: autoritárias, centralizadoras e democrático-participativas nos registros das legislações, conforme quadro 8.

**Quadro 8 – Prescrição normativa da gestão da educação do DF (1995 – 2014)**

Eixos / Governos	Cristovam Buarque (1995 a 1998)	Joaquim Roriz (1999 - 2006)	José Roberto Arruda (2007 a 2010)	Agnelo Queiroz (2011 - 2014)
<b>Tipo de Governo</b>	Democrático	Populista	Populista	Democrático
<b>Legislação</b>	<b>Lei Distrital n. 957/95</b> - Dispõe sobre a gestão democrática da escola pública e dá outras providências	<b>Lei Distrital n. 247/99</b> - Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública de ensino no Distrito	<b>Lei Distrital n. 4036/07</b> - Dispõe sobre a gestão compartilhada nas instituições educacionais da rede pública	<b>Lei Distrital n. 4751/12</b> - Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal
<b>Tipo de Gestão do Sistema de Ensino</b>	Visão democrática	Visão Gerencialista	Visão Gerencialista	Visão democrática
<b>Escolha do Diretor</b>	Eleição Direta	Indicação a partir de lista triplíce	Eleição para habilitação por meio de processo seletivo	Eleição Direta
<b>Conselho Escolar</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conselho com representação paritária;</li> <li>2. Os discentes escolhem os representantes a partir de 13 anos de idade;</li> <li>3. Definição da temporalidade de eleições para escolha de representantes;</li> <li>4. Estabelecimento da periodicidade para reuniões do conselho;</li> <li>5. Assentamento das funções do conselho.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inexistência de uma representação paritária;</li> <li>2. Definição da idade (14 anos) para participação na escolha dos representantes;</li> <li>3. Ausência de periodicidade para eleições;</li> <li>4. Sem representação paritária;</li> <li>5. Sem estabelecimento de funções do conselho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ausência de uma representação paritária;</li> <li>2. Corte na idade de participação dos alunos (16 anos);</li> <li>3. Estabelecimento de critérios seletivos para membros do conselho escolar (Diretor e vice-diretor);</li> <li>4. Não há menção sobre a temporalidade de reuniões do conselho;</li> <li>5. Estabelecimento das funções do conselho</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Escolha paritária dos membros;</li> <li>2. Participação dos alunos nas eleições a partir dos 13 anos;</li> <li>3. Estabelecimento da periodicidade de eleições para escolha de representantes;</li> <li>4. Declaração da temporalidade de encontros do conselho;</li> <li>5. Estabelecimento das Funções do Conselho Escolar;</li> <li>6. Estabelecimento de uma estabilidade temporária na instituição após o mandato no conselho</li> <li>7. Declaração de mecanismos participativos na gestão da educação.</li> </ol>
<b>Aspectos administrativos e financeiros</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestão da unidade de ensino realizada pelo Direção e pelo conselho escolar;</li> <li>2. Sem destaque para os processos de descentralização administrativa e financeira.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não dá destaque para estes quesitos na lei.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criação do Programa de descentralização Programa de Descentralização Administrativa e Financeira (PDAF);</li> <li>2. Estabelecimento de rotina de contratação temporária de docentes;</li> <li>3. Índice nacional (IDEB) como referência para o desempenho da instituição escolar;</li> <li>4. Centralidade da Secretaria de educação nos encaminhamentos administrativos e financeiros.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Administração de recursos pela respectiva unidade executora;</li> <li>2. Recursos serão por repasses ou descentralizações de recursos financeiros;</li> <li>3. Formulação, aprovação e implementação do plano de gestão da unidade escolar;</li> <li>4. Gerenciamento de recursos advindos da descentralização financeira;</li> </ol>
<b>Formas de Participação</b>	Sinaliza para o desejo de participação de todos os segmentos educacionais, deste que a representação escolhida pela base.	Menciona apenas a participação da comunidade escolar por meio de representação, consubstanciada no conselho escolar	Apenas via conselho escolar, mas sob a decisão do diretor ou vice-diretor	Se efetivará por intermédio dos mecanismos de participação: I - órgãos colegiados (Conferência Distrital de Educação, Fórum Distrital de Educação, Conselho de Educação do DF, Assembléia Geral Escolar, Conselho Escolar, Conselho de Classe e Grêmios Estudantil); II - Direção da Unidade Escolar

**Fonte:** Elaboração do autor entre os meses de setembro e outubro de 2017, Brasília – DF

Não obstante, ressalta-se que o processo de estabelecimento de ações em prol do cumprimento do preceito da gestão democrática no DF pautou-se pela institucionalização normativa ao contrário de práticas reais no cotidiano escolar, ou no estabelecimento de políticas públicas de educação. A legalização é uma prática acentuada do Estado moderno, que valorizada sobre a construção cultural de determinado tema, subtende ser suficiente no sentido de cumprir o seu papel perante a sociedade, mas que em termos empíricos torna-o soberano e centralizador.

Nota-se que as tentativas de regramento das formas de participação presentes nas leis de gestão democrática estão na representação, mesmo para o período compreendido entre 1995-1998, cujas ações ampliaram o espaço de atuação e deliberação coletiva.

O reconhecimento de mecanismos de participação que efetivem o preceito da gestão democrática está contido apenas na Lei de nº 4.751 de 2012, nesta lei é que foi declarada de forma incisiva a existência de mecanismos de participação e o espaço da Conferência Distrital de educação como de debate, mobilização, pactuação e formulação das políticas de educação.

Tal situação demonstra que na gestão da educação do Distrito Federal, historicamente, esteve ausente o mínimo reconhecimento de espaços participativos que ampliassem escopo da representação e que se aproximasse do debate junto à comunidade educacional, quiçá abrisse a possibilidade de participação no poder decisório.

A conformação política e social do DF refletiu temporalmente nos rumos da educação. As formas de participação, antes no limite do institucional, cujo domínio era dos técnicos, foram ampliados para outras searas do aspecto decisório de tomada de decisão.

Todavia, a ampliação que se almeja, para além da mera garantia normativo-legal de mecanismos participativos rumo à gestão democrática, é a possibilidade de mediação no projeto político democrático da sociedade capitalista, como disposição de planejamento e de discussão dos diversos interesses em jogo, mas sobretudo, “como discussão de um projeto educativo que se traduza na emancipação intelectual” (FERREIRA, 2009, p. 215).

### **2.3 - Planos de Educação no Distrito Federal: campo histórico de disputas e intencionalidades como política de governo na reabertura democrática**

Em termos de planejamento da educação, convém apontar a existência de alguns planos de educação no DF. Entre os anos de 1980 a 1983, na gestão do então Governador do Distrito Federal Aimé Alcibíades Silveira Lamaison, vigorou o *Plano de Educação e Cultura*

*do Distrito Federal*, que instituído no âmbito da Secretaria de Estado de Educação e Cultura, foi um plano quadrienal para o setor da Educação e Cultura, cujo principal objetivo se consubstanciava no ajustamento da dinâmica econômica, social, cultural, demográfica e urbana. Todavia, pouco resultado foi apresentado dessa empreitada, com Eurides Brito da Silva<sup>16</sup> à frente da Secretaria de Educação o plano se fez inócuo frente aos desafios educacionais do DF, tornando-se mero documento institucional.

Em 1985, a indicação de José Aparecido de Oliveira<sup>17</sup> para o governo distrital trouxe novos interlocutores para a Secretaria de Educação. O slogan da nova administração consistiu no “Resgate do Ensino Público do DF” (BARROSO, 2004, p. 55) que elegeu, dentre outros objetivos específicos, a “democratização” da escola por meio das ações do que fora denominado de *Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal* (1987-1990).

Nota-se que, à época, apesar do conhecido formato de planejamento da educação durante a ditadura militar, e dos acontecimentos advindos dos movimentos sociais pela educação, o plano de educação no DF assumia um caráter planejado, ainda pautado numa temporalidade que assemelhava aos planos setoriais. Ademais, a visão da gestão participativa se alocava numa perspectiva de planificação, ao contrário de uma singularidade voltada para os mecanismos de participação.

Do ponto de vista formal, o PQE propunha uma dimensão democrática e participativa. Na verdade, menos democrática, mais liberal-conservadora. Permitiu a livre expressão, libertou a palavra, mas não incentivou efetivamente a vivência democrática. O Plano não explicitava a concepção, a filosofia e o projeto político-pedagógico de educação que buscava. Falava em igualdade formal, mas não tocava no ponto da igualdade real de oportunidades (BARROSO, 2004, p. 55).

O Distrito Federal foi a última unidade federativa a exercer o voto direto para a escolha de seu governante, somente no ano de 1990, após a Constituição Federal de 1988, é que a escolha para o cargo passou a ser feita pela sua população. Até então, a escolha do governador estava ofuscada pelas marcas e proximidade com o governo federal e suas ações até então empreendidos pela ditadura militar que limitava as escolhas.

A entrada de Joaquim Roriz (1991-1994) contribuiu para a compreensão dos passos seguintes no campo da educação. Suas intencionalidades marcaram o retorno de práticas autoritárias do passado com greves, relação conflitiva com os sindicatos, administração

---

<sup>16</sup> Sobre, ver: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/eurides-brito-da-silva>

<sup>17</sup> Foi indicado pela Aliança Democrática, que no DF era formada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL)

populista, precarização do trabalho docente, aumento do número de turnos, que representava antigas formas de planejamento e organização da educação.

A dominação oligárquica, o clientelismo e a mitificação de Joaquim Roriz foram traduzidos no *Plano Decenal de Educação para Todos do Distrito Federal 1993/2003*. A partir de orientações emanadas da Conferência Internacional de Jontien, em 1990, por meio do documento *Declaração Mundial de Educação para Todos*, o Ministério da Educação, tendo como ministro Murilo Hingel, elaborou o Plano Decenal de Educação para Todos que foi replicado para parte dos estados e o Distrito Federal.

As políticas educacionais, segundo Barroso (2004) estavam registradas basicamente em dois documentos: no próprio Plano Quadrimestral de Educação (PQE), e no Relatório de Atividades dos anos de (1991/1995), que se caracterizavam num conjunto de ações, apontava diretrizes e metas do Plano de Governo do DF, e a prestação de contas do realizado a partir do dito e do feito na área educacional.

Para Barroso (2004), os planos realizaram uma leitura da realidade cuja conjuntura ou era imobilizada, ou fora desprezada, e que assim, materializaram-se escolhas de ações equivocadas para alcançar os objetivos. “Ignorar contradições peculiares, o movimento interno, a qualidade, as mudanças da sociedade e do sistema de ensino dissociou necessidade, objetivo e ação. Em outras palavras, realidade, finalidade e mediação” (Idem, 2004, p. 131).

No período inicial do processo de abertura democrática no Distrito Federal, o planejamento da educação e os planos de educação sustentaram-se, em boa medida, nas práticas coronelistas de governar, arranhando o termo planejamento ao associá-lo ainda às antigas práticas de instrumentalização de grupos dominantes, que pouca atenção destinava à participação da sociedade civil, ou de movimentos sociais em prol de uma educação pública e democrática.

Em 1995, sob o discurso de um *Governo Democrático e Popular: fazendo a revolução da educação*, a secretaria de educação do então governador Cristovam Buarque (1995-1998) lança o *Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal*, já separado formalmente da área da Cultura. “O PQE [...] é um documento com dois textos iniciais – Introdução e Diagnóstico. São eleitas quatro políticas: universalização do acesso e garantia de permanência do aluno na escola; qualidade na educação; valorização permanente dos trabalhadores em educação; gestão democrática – organizadas em programas, projetos e metas de forma concisa” (BARROSO, 2004, p. 156).

Há uma menção sobre o processo de construção da gestão democrática. Destaca-se o processo de debate e de construção coletiva, por meio de seminários, nas escolas e nas

regionais de ensino, que culminou com o debate final declarado, com mais de 240 participantes entre gestores, professores, assistentes de educação, pais, alunos e comunidade educacional. Pretendia outra mentalidade em relação ao planejamento, superando a visão tecnocrática da técnica “neutra”, para uma elaboração mais participativa e democrática de toda a comunidade.

Os elaboradores da proposta destacavam o primado de construção coletiva da política educacional. Contudo, cabe destacar que o plano desencadeado pelo governo Cristovam Buarque não foi objeto de discussão no âmbito do Poder Legislativo, mas procurou atender o acompanhamento da população que, em certa medida, o colocou como intencionalidades de governo, por não ter a amarra normativa para acompanhamento da população e da comunidade educacional nas decisões.

No governo de Joaquim Roriz (2003-2006) ocorreu a elaboração de uma proposta de plano decenal, que, com dispersa participação dos setores sociais e imbuído por uma centralidade administrativa, não obteve sua aprovação na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). A proposta de Plano previa mais de 11 itens de ação, e em muito se assemelhava ao formato do Plano Nacional de Educação, Lei 10.172 de 2001 com vigência até 2010, e que de tamanha descrição, amargou um descompasso entre a participação na elaboração e a desarticulação para sua aprovação na casa legislativa.

No texto inicial da proposta de plano do governo Joaquim Roriz para o decênio (2004-2013), nota-se um foco específico para a questão da universalização da educação de qualidade, para que esta sirva ao exercício da cidadania. Contudo, não há menção ao preceito constitucional da gestão democrática, tendo como foco, a avaliação e o financiamento, em conjunto com a gestão.

No objetivo da proposta de plano do governo Joaquim Roriz, continua o discurso técnico, e muito impregnado nas falas dos sujeitos partícipes das conferências internacionais de educação, na qual predominava a capacidade para desenvolver competências e habilidades para a construção da cidadania.

O cenário de gestão e planejamento da educação no Distrito Federal esteve em parte associada às correlações de forças dominantes e conservadoras, fato explícito, não só, na formação política e social do Distrito Federal, mas também, na caracterização do tipo de educação pública, tanto em termos pedagógicos quanto de gestão, fins e finalidades.

Os anos que seguem com Joaquim Roriz no governo foram de grande centralização e descaracterização da educação do DF, com o esfacelamento e descaracterização das políticas identificadas como democráticas e participativas alicerçadas no governo Cristovam Buarque.

Barroso (2004) assevera que esse foi o momento de alinhamento das ações do DF com as proposições do MEC, expressadas em políticas como: “reformulação curricular baseada nas “competências e habilidades”, modelo de gestão escolar competente, aceleração de aprendizagem, ensino profissionalizante em Centros de Educação Profissional [...]”. (2004, p. 175), além da explícita ausência de qualquer menção a uma gestão democrática.

Nesse contexto, o apelo à participação, ao debate, ao envolvimento da comunidade escolar e da sociedade civil com as questões da educação deparou-se com diferentes obstáculos e reações. No PQE, apesar da existência do discurso do uso da participação e da descentralização, a execução foi processada com desvios.

O Plano foi imposto aos complexos e às escolas, não restando aos professores senão cumprirem as determinações e o cronograma vindos de cima. Não houve discussões mais elaboradas por parte dos professores e o preenchimento da matriz por parte das escolas geralmente foi um ato mecânico e forma como é tradição nos planejamentos da FEDF (ROSSI, 1990, p. 11).

O governo de José Roberto Arruda (2007 – 2009), que sucedeu a Joaquim Roriz, manteve o formato de programas e projetos para a educação consonante ao que dispusera a Lei nº 4.036/2007 que estabelecia a gestão de diretores escolares ser escolha via processo seletivo e não deliberativo-coletivo. A instituição de um sistema de avaliação das escolas, o estabelecimento da avaliação de políticas de gestão e de desempenho escolar ampliou o escopo de atuação à luz das recomendações das agências e bancos internacionais.

O terreno arejado no DF, sobre as políticas educacionais, se pautava em uma continuidade excêntrica da atuação focalizada e amplamente sob domínio do governo e da Secretaria de Educação. O grupo político que estava no poder tinha a marca da desconfiança permanente sobre os processos participativos e aproximados da comunidade escolar. As suas propostas institucionais de uma gestão em prol de um processo de mercantilização e de esfacelamento democrático marcaram as formas de administrar o sistema de ensino do DF.

O modelo gerencialista empregado quase suplantou as conquistas da gestão democrática. Observa-se que o tipo de gestão da educação implementada pelo governo de José Roberto Arruda apresentou-se como *lócus* da tentativa de autogerenciamento, e do autocontrole dos serviços, o que se incluía a educação. Por isso, “a ênfase na autonomia da escola por meio da descentralização de recursos financeiros que veio pelo alto”. (ARAÚJO, 2011, p. 98). O seu período de governo não foi o suficiente para a apresentação de uma proposta de plano quadrienal de educação como vinha sendo de costume pelos governos anteriores.

Autores como Mendonça (2000), Barroso (2004), Araújo (2011) e Mendes (2012), destacam que o processo histórico aludido desde os anos de 1980 com os movimentos sociais em defesa da educação pública, evidencia a (re) ação de setores sociais e sindicais da população em prol de políticas sociais construídas sobre os direitos dos cidadãos, e não sobre necessidades mercadológicas. Até mesmo por ser de histórico recente, o campo político no DF congrega forças político partidárias e de movimentos sociais em favor de alternâncias políticas à frente do governo.

Nesse sentido, o retorno do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo do médico Agnelo Queiroz (2011 – 2014) trouxe novamente a discussão no âmbito do processo democrático participativo. A ação sintomática foi a aprovação da Lei nº 4.751 de 2012 que dispõe sobre o sistema de ensino público e da gestão democrática na educação pública do Distrito Federal.

A proximidade ideológica do governo local com outras instâncias da sociedade civil, como o Sindicato dos Professores-DF e as demais entidades representativas do Fórum de Educação tornou-se favorável para que ações de cunho democráticas aflorassem novamente na seara educacional. Assim ocorreu a eleição direta e sigilosa para diretores escolares em 2012, retomando práticas almeçadas desde os movimentos pró gestão democrática constante na Constituição Federal de 1988.

O ano de 2012 foi também o de início das discussões sobre o Projeto de Lei nº 420/2015 de proposição do plano de educação do DF, mais tarde aprovado por meio da Lei nº 5.499/2015, com a seguinte inscrição no artigo 2º sobre suas diretrizes:

[...] VII – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública do Distrito Federal, com participação efetiva da comunidade escolar e local nos conselhos escolares, e com a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola (PDE, 2015).

Sobre este Plano aprovado na Lei nº 5.499/2015, prosseguiremos nos itens seguintes. O quadro 9 descreve alguns detalhes das propostas de plano que estiveram presentes na gestão da educação do Distrito Federal, cabe lembrar que apenas o recente Plano de Educação foi objeto de aprovação em âmbito legislativo, todas as outras propostas anteriores ficavam no universo de um planejamento de governo para a área da educação, não tendo passado pelo rito de aprovação perante a sociedade ou poder legislativo quando este se fez presente pós 1988 no DF com a instalação da Câmara Legislativa.

**Quadro 9 – Planos de Educação no Distrito Federal (1980-2015)**

#	Documento	Meio de Elaboração	Vigência
1	Plano de Educação e Cultura do Distrito Federal	Documento da SEDF ( Plano de governo do DF para a educação)	1980-1983
2	Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal: resgate do ensino público	Documento da SEDF ( Plano de governo do DF para a educação)	1987-1990
3	Plano Decenal de Educação para Todos do Distrito Federal	Documento da SEDF ( Plano de governo do DF para a educação)	1993-2003
4	Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal	Documento da SEDF ( Plano de governo do DF para a educação)	1995-1998
5	Plano Quadrienal de Educação	Documento da SEDF ( Plano de governo do DF para a educação)	2003-2006
6	Plano Distrital de Educação (PDE)	Aprovado na Lei nº 5.499 de 2012	2015-2024

**Fonte:** Elaboração própria do autor a partir do arquivo público EAPE – DF, Brasília 2018

#### **2.4 – Do PNE ao PDE: percursos institucionais da consonância normatizada**

Esta seção tem por objetivo compreender como foram postas as determinações constantes no Plano Nacional de Educação (PNE) por meio do Ministério da Educação (MEC), e que ensejaram o processo de elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE).

Nesse contexto, diante da necessidade institucionalizada de elaboração do planejamento da educação, analisa-se o processo de elaboração do PDE a partir da seguinte questão: como se articularam os entes governamentais e a sociedade civil para que, de fato, favorecesse um processo participativo na elaboração do PDE?

A sociedade civil brasileira vinha com movimentos reivindicativos e propositivos nas décadas que precederam à aprovação do Plano Nacional de Educação (2001 – 2010) e a Conferência Nacional de Educação (CONAE) em 2010 com vistas à consolidação de ações democráticas de implementação de um plano de educação.

A Conferência Nacional foi decisiva como fator de pressão para que fossem definidos os caminhos para o estabelecimento de um plano de educação pautado nas demandas crescentes da sociedade civil.

O governo de Luís Inácio da Silva (2006-2010) enviou ao Congresso Nacional em novembro de 2010 a Exposição de Motivo<sup>18</sup> nº 033, e o Projeto de Lei que “Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências”, que posteriormente, no legislativo, recebeu o nome de Projeto de Lei (PL) nº 8.035 de 2010.

O PL ainda não tinha sido aprovado quando, por indicação do Fórum Nacional de Educação (FNE) e do governo federal, iniciaram-se os encaminhamentos necessários à elaboração do instrumento normativo de planejamento no âmbito do DF.

O PNE, após anos de tensionamentos, conflitos e embates, foi aprovado em junho de 2014, e estabeleceu o prazo de um ano para que todos os 26 estados, o Distrito Federal e os 5.570 municípios elaborassem seus respectivos planos em “consonância” com o PNE (Lei nº. 13.005/2014).

Como resultado de reuniões realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), constituiu-se uma rede de assistência tripartite entre o MEC, a Undime e o Consed, com uma instrumentalização técnica e política para apoiar todos os entes da federação na elaboração ou adequação de seus planos dentro do prazo previsto em lei.

A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), além de propor concepções de gestão, e para dar conta destes desafios, articulou com outras instituições acadêmicas a elaboração de um conjunto de cadernos<sup>19</sup> sobre o significado do planejamento, do PNE, dos planos subnacionais e de orientações para a elaboração, dos planos de educação. De posse destes materiais, a secretaria promoveu a constituição de uma Rede de Assistência Técnica para atuar em todas as unidades da federação.

Premida pela temporalidade das ações, a SASE/MEC, de certa forma, estabeleceu como critério central, o tempo, como elemento a ser monitorado e avaliado, conforme

---

<sup>18</sup> O texto da Exposição de Motivos entende o PNE: como necessariamente de vigência decenal, e compreendido como uma das formas de materialização do regime de colaboração existente entre sistemas e de cooperação federativa, tornando-se expressão de uma política de Estado que garanta a continuidade da execução e da avaliação de suas metas frente às alternâncias governamentais e relações federativas. Deve contribuir para a maior organicidade das políticas e, conseqüentemente, para a superação da histórica visão fragmentada que tem marcado a organização e a gestão da educação nacional. Pontua ainda que deve ser resultado de ampla participação e deliberação coletiva da sociedade brasileira, por meio do desenvolvimento dos movimentos sociais e demais segmentos da sociedade civil e da sociedade política em diversos processos de mobilização e de discussão, tais como: audiências públicas, encontros e seminários, debates e deliberações das conferências de educação. Dessa forma, as conferências municipais, intermunicipais, estaduais, distrital e as nacionais de educação devem ser consideradas como espaços de participação da sociedade na construção de novos marcos para as políticas educacionais e, nesse sentido, sejam compreendidas como loci constitutivos e constituintes do processo de discussão, elaboração e aprovação do PNE.

<sup>19</sup> “Os documentos orientativos, que subsidiaram a ação da Rede, foram elaborados em parceria com renomados profissionais das universidades e instituições que atuam no contexto educacional em nosso País. Foram disponibilizados os seguintes materiais: a) alinhando os Planos de Educação; b) Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação e c) O Plano Municipal de Educação: caderno de Orientações” (DOURADO, 2016, p. 452-453).

disposto no artigo 8º da Lei nº 13.005 que aprova o PNE e aponta um ano para que estados, Distrito Federal e municípios elaborassem ou adequassem seus planos de educação à luz do Plano Nacional de Educação (PNE).

Todas as etapas de trabalho foram definidas nessa temporalidade e eram monitoradas pelos técnicos da Rede de Assistência que estabeleciam um conjunto de dinâmica informacional para atualização da realização das fases do plano em cada um dos estados e municípios.

Para tanto, o MEC realizou formações com os técnicos designados à rede de assistência técnica entre os anos de 2013 e 2015, pois supunha atender e adiantar as chamadas etapas para a construção do plano em âmbito dos estados e municípios.

O objetivo declarado que permeou a ação foi o de superar a inexistência de uma articulação nacional que fosse capaz de mobilizar todos os entes federados na elaboração de seu planejamento educacional, evitando assim, a descontinuidade da política pública e a fragmentação das ações causados pela ausência de um planejamento.

Contudo, foi uma organização induzida pelo MEC de como os planos deveriam ser elaborados, o que de certa forma tinha como pano de fundo a temporalidade externalizada no art. 8º do PNE recém aprovado, e as ações centralizadoras por parte do órgão central.

O Ministério da Educação (MEC) estabeleceu um conjunto de ações que buscou aproximação com os entes federados para o início dos trabalhos de elaboração dos planos de educação com a seguinte descrição:

- Assessorar os entes federativos no processo de elaboração ou adequação dos planos de educação em consonância ao Plano Nacional de Educação (PNE) 2012-2024.
- Mobilizar gestores públicos e sociedade em prol do cumprimento das metas previstas.
- Promover uma agenda instituinte do Sistema Nacional de Educação (SNE), e
- Viabilizar a transparência das ações realizadas quando do processo de elaboração ou adequação dos planos de educação pelos estados, Distrito Federal e municípios.

No quadro 10 abaixo estão sintetizadas, a partir dos registros técnicos, as etapas de implementação das atividades junto aos entes federados. Observa-se que as etapas tratam de uma visão interna do Ministério no sentido de possibilitar uma aproximação junto aos entes federados, demonstrando nesse caso, um planejamento, a priori, um planejamento proveniente

e com participação apenas dos técnicos de governo nesse processo, mas que atinge posteriormente o conjunto de ações desencadeadas pelos estados, Distrito Federal e municípios.

### Quadro 10 – Etapas de implementação das atividades junto aos entes federados

Nº	ETAPA	OBJETIVO
1	Diálogo com os principais atores para o desenho do projeto	Reuniões com os possíveis parceiros apresentando o problema de maneira clara, com algumas possibilidades de trabalho conjunto, no intuito de recolher críticas e propostas para o desenho do projeto.
2	Articulação de apoio técnico e desenvolvimento de ferramentas básicas	Parcerias firmadas com instituições de pesquisa e de tecnologia da comunicação para a construção dos instrumentos indispensáveis (cadernos, Portal, etc).
3	Constituição de equipe técnica para assessoramento aos entes federados	Através de negociações tri e bipartites entre os gestores dos sistemas de ensino, foram formadas equipes com critérios técnicos e legitimidade política, para conduzir os trabalhos com a autoridade necessária.
4	Preparo da equipe e constituição de uma identidade de grupo	Com um programa de formação semiestruturado, construiu-se uma lógica de trabalho comum, desenvolvendo, na maioria dos casos, uma formação horizontal em que os materiais produzidos nas instituições de pesquisa seriam aperfeiçoados pela experiência dos técnicos selecionados nas oficinas de formação.
5	Empoderamento da equipe técnica	Com a estrutura básica montada (instrumentos e pessoal preparado) o fortalecimento do coordenador estadual torna-se indispensável para o sucesso do trabalho, realizado com a presença constante de uma autoridade do MEC nos Estados.
6	Desenvolvimento de mecanismos confiáveis monitoramento e de incentivos aos técnicos.	Através de um sistema de Avaliadores Educacionais (SAE/MEC) foi possível criar um mecanismo de apoio financeiro para o grupo de técnicos (majoritariamente pertencentes aos quadros dos estados e municípios) e dispor de módulos simplificados de relatórios periódicos de acompanhamento. Esta ação utilizou o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle do MEC – SIMEC, que possibilitou o controle e a responsabilização pelas informações prestadas, formando uma base de dados confiável para a população e disponível para toda a rede de assistência técnica.
7	Lançamento público da Rede com comprometimento dos atores internos e externos do Ministério.	Com as condições estabelecidas para o início dos trabalhos, e um grande apelo à mídia, foi dado o pontapé afim de que fosse empoderada e legitimada Rede de Assistência técnica perante a sociedade.
8	Estabelecimento de agendas permanentes junto aos entes federados	Com as ações acontecendo nos entes federados, vários encontros foram realizados para corrigir rotas, aperfeiçoar desenhos e manter o ânimo do grupo.

**Fonte:** Relatórios de avaliadores técnicos da Rede de Assistência Técnica do MEC, SIMEC, 2017

Dourado (2016) destaca os limites que se apresentaram nessa caminhada, dada a complexa tessitura político-pedagógica que configura o cenário da educação nacional. Em alguns estados e municípios, os planos foram objeto de ampla mobilização e discussão, envolvendo diversos atores, institucionais ou não; em outros, o processo de participação ocorreu com menor intensidade.

\*\*\*\*\*

Assim, a mudança de modelo do planejamento educacional; a disponibilidade de pessoas na constituição da rede de amplitude nacional que fossem capazes de articular municípios em torno do trabalho, e ao mesmo tempo acompanhar a construção dos planos; o convencimento de gestores locais sobre o trabalho de elaboração do documento; a disponibilização de instrumentos e mecanismos técnicos, são algumas dificuldades encontradas, e que, de uma forma ou de outra, alimentaram o processo participativo de construção.

Nesse caso, a elaboração dos planos de educação expressa contradições que devem ser consideradas na análise de todo o processo. Em âmbito federal, cabe registrar o discurso e as ações advindos de um governo progressista<sup>20</sup>, que mesmo apontado a necessidade do uso do debate democrático participativo para a construção dos documentos, se utiliza de uma organização técnica e centralizadora na organização do planejamento de ações para tal feito.

Há uma dificuldade ampliada do Estado e do governo central em se distanciar da primazia legal na condução de um processo de planejamento, marcando alguns sinais da ótica que se repete há décadas no seio das políticas públicas no Brasil, em um patamar contraditório que não se abstém da condução dos mecanismos de centralidade na relação com a sociedade civil, mesmo assentado no discurso de que é participativo.

Nos demais entes federados percebeu-se um misto de imposição e uma necessidade de que o MEC desse o sinal verde para o início dos trabalhos. O planejamento no Brasil está marcado por uma atuação incisiva tanto conceitual, quanto material junto aos demais entes da federação, tornando a relação Estado, representes e sociedade civil, conflituosa e calcada em interesses divergentes do discurso que se propagam, no caso, da valorização do aspecto participativo na construção de documentos.

O processo de elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE), só foi reconhecido oficialmente com a entrada da Rede Técnica do Ministério da Educação, e seus representantes, nos espaços internos de debate da SEDF, até então, as ações desencadeadas pelo Sinpro-DF, pelo próprio Fórum de Educação com vistas à realização do trabalho, passaram incólume, ou melhor, foram tratados com indiferença até o momento mais propício, governamentalmente, para se estabelecer ações articuladas institucionalmente. O que se

---

<sup>20</sup> Desde o envio da Exposição de Motivos, e do Projeto de Lei nº 8.035 de 2010 para o Congresso Nacional pelo Poder Executivo, à aprovação da Lei nº 13.005, do Plano Nacional de Educação, esteve presente o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) na Presidência da República.

constitui um erro crasso, já que a demandada rumo à participação dos segmentos no processo elaboração antecede à oficialidade propagada.

Mesmo com os avanços registrados no que diz respeito ao reconhecimento da participação no processo de elaboração dos planos, inclusive inscrito no § 2º do artigo 8º da Lei nº 13.005 de 2014, e do reconhecimento do Fórum de Educação como um dos espaços de debate em torno dos documentos, o MEC estabeleceu sua relação com a Secretaria de Educação do Distrito Federal, advogando em favor de uma aproximação verticalizada, ao contrário de uma horizontalidade junto aos representantes da comunidade educacional e da sociedade civil.

Ademais, cabe apontar que a contradição é parte do real, pois a totalidade se constitui pelo conjunto complexo dos complexos, e por meio dos determinantes e singularidades do concreto estão implícitos os elementos contraditórios que justificam e atualizam o diverso e o plural.

No caso do PNE, a contradição está presente entre as linhas que foram postas e que sinalizam as medidas enviesadas do Estado, ao mesmo tempo em que prima pelo discurso e práticas participativas, com o fortalecimento e criação dos Fóruns Permanentes de Educação nos entes federados, conforme disposição da estratégia 19.3 do Plano Nacional, os restringe, a apenas atuar no acompanhamento da execução do PNE e da coordenação das conferências de educação.

Neste complexo movimento entre as forças, esquece da possibilidade do Fórum de Educação ser o protagonista na elaboração do planejamento, pondo-o à luz do entendimento do Estado como indutor e organizador da coisa pública, como espaço de referendar as intencionalidades que vem de cima, executando o seu acompanhamento, e quando não muito, coordenando o debate coletivo para que as decisões sejam tomadas pelos órgãos oficiais. Uma contradição.

O capítulo III a seguir expõe um conjunto de ações importantes em relação ao estabelecimento de espaços participativos no debate da educação no DF. Sinaliza para as contradições existentes nos embates entre o público e o privado, entre o institucional e o social, e, em especial, à seara política no campo de disputas.

### **CAPÍTULO III – PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO: ETAPAS, FORMALIDADES E A ELABORAÇÃO**

A realidade é condutora de concepções emergentes e destinadas a fazer história ao contrário de apenas reproduzi-la. Este capítulo busca explorar os acontecimentos que marcaram o campo do planejamento e do processo participativo que resultou na elaboração do Plano Distrital de Educação, demarcando, principalmente, os aspectos organizativos e cronológico das ações, bem como a ação e o papel desempenhado pelo Fórum de Educação e seus segmentos políticos e sociais.

A formalização do processo no Distrito Federal coincide com o lançamento do Fórum Distrital de Educação (FDE) por meio da Portaria nº 115 de 2012 da Secretaria de Educação do DF, que instituiu como a sua competência não só o ato de planejar e organizar espaços de debates sobre a política de educação do DF, mas para acompanhar a tramitação de projetos legislativos relativos à política distrital de educação, e avaliar a implementação do Plano Distrital de Educação, (incisos VI e VII da referida portaria).

A Lei nº 4.751 de 2012, que trata do Sistema de Ensino e da Gestão Democrática da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal, dispôs o Fórum Distrital de Educação (FDE) como um dos mecanismos de participação de efetivação da Gestão Democrática no ensino, para tanto, designa o FDE como coordenador da Conferência Distrital de Educação (CDE), e ao mesmo tempo, como espaço de debate, mobilização, pactuação e formulação de políticas públicas de educação, conforme o:

Art. 10. A Conferência Distrital de Educação constitui-se em espaço de debate, mobilização, pactuação e formulação das políticas de educação, com vistas aos seguintes objetivos:

I – propor políticas educacionais de forma articulada;

II – institucionalizar política de gestão participativa, democrática e descentralizada;

III – propor políticas educacionais que garantam a qualidade social da educação, o acesso e a permanência na escola, a progressão e a conclusão dos estudos com sucesso;

IV – estruturar políticas educacionais que fomentem o desenvolvimento social sustentável, a diversidade cultural e a inclusão social;

V – implementar política de valorização dos profissionais da educação.

Parágrafo único. Da Conferência Distrital de Educação participarão estudantes, pais de alunos, agentes públicos e representantes de entidades da sociedade civil. (DISTRITO FEDERAL, 2012)

Nota-se uma primazia normativa do Fórum de Educação do DF na possibilidade de atuar de forma mais coordenada. A formalização do processo de elaboração do plano se

consubstancia no âmbito da Secretaria de Educação, desta maneira, a descrição de cada etapa exige um melhor entendimento dos determinantes de todo o processo de elaboração, permitindo, assim, a apreensão dos objetivos da seção seguinte a partir da seguinte questão: que relação foi estabelecida entre as práticas da formalidade do planejamento e a formalização das práticas democráticas do decurso da histórica recente da gestão da educação do DF?

### **3.1 – Formação da agenda: capacitações técnicas, comissões técnicas e grupos de trabalho**

O artigo 13 da Lei 4.751/2012 institui a Secretaria de Educação do DF como coordenadora das atividades do Fórum, nesse sentido, compõe a Comissão Técnica no âmbito do FDE com vistas à organização da Conferência Distrital de Educação e elaboração do Plano Distrital de Educação por meio da Portaria nº 03 de 2014.

A Comissão técnica foi designada para a elaboração de diagnósticos para subsidiar as discussões em torno do alcance das metas no que se refere à realidade educacional do DF que deveria ser atendida pelas ações do plano. Posteriormente, foi organizado o Grupo de Trabalho no âmbito da SEDF com a participação de algumas subsecretarias e estabelecidas duas subcomissões para auxílio à Comissão Técnica nos trabalhos: a) Subcomissão da Secretaria de Estado de Educação, com 20 representantes; e a b) Subcomissão do Sindicato dos Professores no DF, com 15 representantes. Evaristo (2014, p. 20), aponta um movimento inicial para esta etapa.

Nos dias 10 e 11 de outubro de 2013, em parceria com a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), a Gerência de Acompanhamento do Plano Distrital de Educação realizou uma Capacitação Técnica para Elaboração do PDE, para atender representantes das Subsecretarias da Secretaria de Estado de Educação (SEDF) e das Coordenações Regionais de Ensino (CRE). Esta atividade resultou na I Capacitação da Comissão Técnica Distrital, criada pela Portaria nº 3, de 10 de janeiro de 2014, para elaboração do texto base do Plano Distrital de Educação. A formação ocorreu nos dias 3 e 4 de fevereiro de 2014, na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação (EAPE).

Para tanto, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e o Departamento Intersindical de Estudos, Estatística Sócio-Econômica (DIEESE) prestaram assessoria no levantamento de dados. O quadro 11 relaciona os atores que compuseram a Comissão Técnica de elaboração do Plano Distrital.

**Quadro 11 – Representantes na Comissão Técnica Distrital**

	Entidade	Nº Representantes Titulares
Comissão Técnica Distrital (Portaria n. 03 de 2014 da SEDF)	Secretaria de Estado de Educação (SEDF)	2
	Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (Fepecs)	1
	Federação dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (Proifes)	1
	GTPA – Fórum EJA/DF	1
	Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar em Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF (Saep)	1
	Sindicato dos Professores do DF (Sinpro)	1
	Associação de Pais e Alunos das Instituições de Ensino do Distrito Federal (Aspa)	1
	Sindicato dos Professores dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF (Sinproep)	1
	Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia de Brasília (IFB)	1
	Sindicato dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do Distrito Federal (Sinepe)	1
	Total	11

**Fonte:** Elaboração do autor entre os meses de setembro e outubro de 2017, Brasília – DF

Como processo inicial, a Comissão Técnica foi dividida em subgrupos em torno de temáticas, nas quais, cada entidade representada assumia a coordenação dos trabalhos de temas variados. Nota-se que o processo formal para a elaboração do PDE teve seu escopo legal a partir de ações da secretaria de educação que, em boa medida, estavam vinculadas às intencionalidades da excessiva criação de corpos institucionais como espaços ampliados de debate.

Por meio de ações internas foram constituídas as equipes de trabalhos, e a partir do levantamento de dados das subcomissões e das assessorias, iniciaram-se a construção das metas sob coordenação de cada uma das comissões do Fórum (Sistematização e Mobilização), que indicados, coordenaram as discussões juntos as entidades.

Nesse sentido, afim de consolidar o processo participativo à luz dos órgãos institucionais, assinala-se a constituição de um relevante Grupo de Trabalho pela Portaria nº 70 de 2015, da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF) relacionados conforme o quadro 12 abaixo:

**Quadro 12 – Grupo de trabalho para acompanhamento do processo de discussão do Plano Distrital de Educação**

Portaria de Instituição nº 70 de maio de 2015 da SEDF		
Grupo de Trabalho	Composição por entidades	Total
I. GT da Educação Básica para acompanhamento e avaliação das metas de 1 a 7 e da meta 21	Movimento Interfóruns de Educação Infantil - FEI / MIEIB	4
	Secretaria de Educação do DF	
	Associação de Pais e Filhos das Instituições de Ensino do DF	
	Sindicato dos Professores do DF	
II. GT da Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação do Campo e Educação nas prisões/DF para acompanhamento das metas de 8 a 11	Grupo de Trabalho Pró-Alfabetização / Fórum EJA-DF	2
	Secretaria de Educação do DF	
III. GT da Educação Superior para acompanhamento das metas de 12 a 14	Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS)	3
	Federação dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES)	
	Sindicato dos Professores dos Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF (SINPROEP)	
	Conselho de Educação do DF	
IV. GT da Valorização dos profissionais para acompanhamento das metas 15 a 19	Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar em Estabelecimentos Particulares de Ensino do DF (SAEP)	3
	Secretaria de Educação do DF	
	Sindicato dos Professores do DF	
V. GT sobre Financiamento da educação para acompanhamento da meta 20	Sindicato dos Trabalhadores em Escolas Públicas no Distrito Federal (SAE)	4
	Sindicato dos Professores do DF	
	Federação dos Professores de Instituições Federais de Ensino Superior (PROIFES)	
	Fundação de Ensino e Pesquisa em Ciências da Saúde (FEPECS)	
	Secretaria de Educação do DF	

**Fonte:** Elaboração do autor entre os meses de setembro e outubro de 2017, Brasília – DF

Coube ao grupo de trabalho criado, o acompanhar o processo de discussão do Projeto de lei do Plano Distrital de Educação junto à Câmara Legislativa do DF para interlocução com os parlamentares, deveriam ainda, relatar semanalmente ao pleno do Fórum de Educação o processo de tramitação.

Não foram encontrados registros de relatos junto ao FDE, contudo, a criação do grupo de trabalho representou uma forma de participação dos segmentos políticos e sociais do Fórum de Educação, exercendo, mesmo que de forma limitada, controle atualizado sobre a tramitação junto à Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara.

Essa possibilidade concebe outro cenário na elaboração e acompanhamento de políticas públicas da educação no DF, ademais, restringe, por meio da oficialidade, a participação de outros segmentos que não estejam inseridos no FDE.

Observa-se uma participação da Secretaria de Educação nos grupos de trabalho, de cinco, está presente em quatro. Aos técnicos da SASE/MEC designou-se o papel de realizar capacitações técnicas junto às subcomissões, tendo como pano de fundo as orientações formais do Ministério. Supunham, de certa forma, um distanciamento das entidades com o grupo do MEC.

No desenvolvimento dos trabalhos, a questão de dados constituiu-se o cerne para a proposição de metas e estratégias. A Comissão técnica, além do suporte da Coordenação de Informações Educacionais da SEDF, articulou-se com representantes da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) para a análise e estudo de pesquisas e relatórios que se vinculavam à descrição da situação da educação no DF. Além deste transcurso operacional, ficou à cargo, especialmente da coordenação do FDE, coadunado com a estrutura e atuação das Subsecretarias da SEDF, o uso de dados e informações disponíveis para a construção da proposta de texto-base.

Convém apontar que este momento foi marcado pela participação representativa das entidades que comporiam o FDE, bem como da parte técnica da SEDF e das respectivas consultorias que foram acionadas, vide destaque do coordenador do Fórum de Educação:

Em reuniões intercaladas entre a sede do SINPRO e da SEDF, o documento base foi construído mediante a leitura coletiva com destaques e discussões, interrupções para negociação e sugestões que visassem conciliar as divergências que se apresentavam. Com uma proposta de texto sistematizada a Comissão Técnica Distrital entregou ao pleno do Fórum Distrital a proposta de texto-base para o Plano Distrital de Educação (EVARISTO, 2014, p. 26).

A história da educação do DF, especialmente no que concerne à gestão da educação é permeada com acontecimentos que distanciam o quesito participação dos resultados ou finalidades das políticas públicas de educação implementadas. Contudo, o processo de elaboração do Plano Distrital de Educação sinalizou uma forma diferenciada de construção de um documento desta alçada.

A definição de uma comissão e de grupos de trabalho com representantes de entidades do campo da educação para a elaboração do texto-base acentuou uma forma de participação na gestão da educação do DF até então inexistente. A elaboração via gabinete, com alguns

técnicos deu lugar para uma participação ampliada de representantes sob a coordenação de uma entidade designada como mediadora da relação do Estado com a sociedade civil, fato que pode ser visto com a metodologia de elaboração de Plano de Educação.

Registra-se que, apesar do avanço em termos de participação e proximidade da elaboração de um plano de educação com os segmentos políticos e sociais, não houve a participação de todos os membros do Fórum de Educação na comissão e grupos de trabalhos, há que se questionar, neste caso, o critério adotado para a participação de uma maioria, e ausência de outros. Contudo, cabe salientar que alguns segmentos não se fizeram representados embora tivessem garantido o espaço para tal, o que nos faz questionar que motivos, em termos de conjuntura, os tornaram alheios ao processo participativo.

Reconhece-se que um Fórum de Educação se constitui como espaço de disputa política e ideológica, em tempo, há que se afirmar que este mesmo espaço pode estar alheio da opção, talvez, subjetiva, de escolha de determinado grupo ou pessoa para participar de determinadas ações ou outras.

A formalização do processo participativo na elaboração do PDE é uma situação difícil de se organizar, dada sua diversidade de situações, opiniões, e pluralidade de ideias presentes, contudo, é necessário que se prime pela reserva justa da participação de forma equânime, que não se construa práticas à moda antiga entre aqueles vistos como competentes técnicos e aqueles que dependem sua opinião ou voto, apenas, para ratificar ações de grupos majoritários.

### **3.2 – Comunidade escolar, plenárias e Conferência Distrital de Educação**

Após a organização institucional da comissão e grupo de trabalho com vistas à elaboração preliminar de uma proposta de Plano, uma série de eventos ocorreu após a aprovação do texto-base, especialmente no sentido da divulgação e preparação para a realização das plenárias regionais, como pode ser observado na sequência cronológica de eventos a partir de informações e relatórios da Rede de Assistência Técnica do MEC. Diante disso, questiona-se: como o Fórum de Educação se configurou nesse contexto como um espaço de promoção de debate em torno da elaboração do PDE?

No quadro 13, apurou-se o registro das formas de participação dos segmentos sociais, do governo distrital e da Comissão de Educação, Saúde e Cultura da CLDF na elaboração de idéias e concepções que nortearam o escopo de artigos, metas e estratégias do

Plano Distrital de Educação (PDE). Nesse momento, muito atrelada ao percurso de estabelecimento de um cronograma de ações para início dos trabalhos.

### Quadro 13 – Espaços formais de participação: comissão, grupo de trabalho, reuniões técnicas, plenárias, audiências, conferencia e Fórum de Educação

DATA	AÇÃO REALIZADA
29/04/2014	Encontro com os Coordenadores das Regionais de Ensino para orientações sobre a realização das Plenárias Regionais, mobilização para o estudo do PDE nas escolas e Conferência Distrital. Os coordenadores receberam orientações para a realização das Plenárias Regionais; normas para escolha de delegados regionais; mobilização para o estudo do texto-base do PDE em cada escola e encaminhamentos para a realização da Conferência Distrital.
	Audiência Pública na Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) para entrega simbólica do texto-base ao legislativo local e marcando o início das discussões sobre o Plano pela CLDF.
30/04/2014	Reunião da Subcomissão para encaminhamento sobre as Plenárias Regionais e Conferência Distrital de Educação. A reunião ocorreu com a recomendação de leitura do documento-referência do PDE, com o objetivo de levantar destaques para serem apresentados nos encontros posteriores. Decidiu-se pela realização de reuniões para discussão do texto-base nas Subcomissões como preparação para a Conferência Distrital.
05/05/2014	Encontro da Subcomissão para estudo, discussão e apresentação de destaques do documento base
06/05/2014	Reunião do Fórum Distrital de Educação para informes sobre a realização das Plenárias Regionais e a Conferência Distrital de Educação.
08/05/2014	Plenárias nas Regionais de Ensino para escolha de delegados para a Conferência Distrital e discussão do documento-referência do PDE com levantamento de destaques. Regionais: Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião e Sobradinho.
09/05/2014	Plenárias nas Regionais de Ensino para escolha de delegados para a Conferência Distrital e discussão do documento-referência do PDE com levantamento de destaques. Regionais: Brazlândia, Plano Piloto/Cruzeiro (que não concluiu os trabalhos nesta data), Recanto das Emas e Taguatinga.
14/05/2014	Encontro da Subcomissão para estudo, discussão e apresentação de destaques do documento base
16/05/2014	Plenária na Regional de Ensino de Planaltina para escolha de delegados para a Conferência Distrital e discussão do documento-referência do PDE com levantamento de destaques.
19/05/2014	Reunião do Fórum Distrital, da Comissão Técnica e da Subcomissão da SEEDF para sistematização das propostas recebidas das plenárias regionais para apresentação na Conferência Distrital de Educação. O trabalho de sistematização foi feito com a organização de subgrupos temáticos por metas do documento-referência do PDE.
20/05/2014	Reunião com delegados vinculados ao debate das metas e estratégias da Educação Básica para orientação sobre a organização da Conferência Distrital de Educação (CDE)
21/05/2014	Reunião do Fórum Distrital de Educação com a Comissão Técnica e Subcomissão da SEDF para sistematização das propostas recebidas das plenárias regionais para apresentação na Conferência Distrital de Educação. O trabalho de sistematização foi feito com a organização de subgrupos temáticos por metas do documento-referência do PDE.
27 e 28/05/2014	Realização da Conferência Distrital de Educação, que ocorreu nos turnos matutino e vespertino, na Escola de Aperfeiçoamento dos Profissionais de Educação (EAPE), e reuniu cerca de 400 delegados do Distrito Federal, que, após discussões em grupos temáticos e realização de plenária final conforme disposições do Regimento Interno da Conferência, aprovaram o texto-base do Plano Distrital de Educação (PDE) a ser submetido ao Secretário de Estado de Educação, para posterior envio ao Conselho de Educação do Distrito Federal, e, posteriormente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal para aprovação.
14/07/2014	Encontro técnico da Comissão Técnica Distrital para inserção das contribuições da Conferência no texto-base, e discussão de estratégias para o acompanhamento do Plano até a aprovação na Câmara Legislativa e sanção pelo Poder Executivo.
24/07/2017	Solenidade de entrega do Plano Distrital de Educação ao Secretário de Educação do Distrito Federal, com a participação dos membros da subcomissão da SEEDF, coordenadores regionais de ensino, subsecretários, representantes do Conselho de Educação do DF, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino/MEC e do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do DF (CDES-DF).

**Fonte:** Elaboração do autor entre os meses de setembro e outubro de 2017, a partir dos relatórios da Rede Técnica do MEC, Brasília, 2017

Em abril de 2014, o Fórum Distrital de Educação (FDE) aprovou o texto base elaborado pela Comissão Técnica e subcomissões. Apesar do grande número de representantes da Comissão e das subcomissões, nem todos participaram de todo o processo, cabendo há algumas lideranças (como pode ser visto pela presença de entidades em mais de um grupo de trabalho), deliberações sobre metas e estratégias que comporiam o documento base. Ainda no mês de abril de 2014 realizou-se uma reunião com coordenadores regionais de

ensino para as orientações às plenárias escolares e regionais para os debates em torno do documento base elaborado pela comissão técnica.

O texto base do plano foi constituído na comissão técnica com apoio administrativo da SEDF, pois o Fórum de Educação está vinculado fisicamente à Secretaria. O Sinpro-DF dispôs de suporte de sua estrutura física e material para o encaminhamento de algumas ações de elaboração do plano. Apesar da declaração, pelo FDE, de que o processo de discussão sobre o plano iniciou em 2013, período em que a SASE/MEC deflagrou as ações da Rede de Assistência Técnica tendo, por base, o Projeto de Lei nº 8.035 de 2010, somente em 2014 é que o documento preliminar estava disponível para debates nas plenárias e conferência de educação.

Duas audiências públicas foram importantes no âmbito da Câmara Legislativa do DF. No dia 24/04/2014, antes de ser objeto de discussão e aprovação na Conferência Distrital de Educação, o texto-base elaborado pela Comissão Técnica foi apresentado à Comissão Geral sobre o PDE na CLDF. Integrantes das entidades que compõem o FDE, entres eles o Sinpro-DF, Associação de Pais de Alunos (ASPA), GT – PA / Fórum EJA, dentre outros, expuseram os pontos acordados entre os membros dos espaços formais de elaboração para apreciação da comunidade parlamentar e educacional.

No dia 08 de maio de 2014, por requerimento de parlamentares, foi realizada a Audiência Pública sobre o Plano Distrital de Educação (PDE) no Plenário da Câmara Legislativa do DF tendo como participantes distintos segmentos em torno do debate sobre a questão de identidade de gênero.

De posse de uma proposta preliminar de plano, este, foi encaminhado para as coordenações regionais de ensino para que fosse debatida nas plenárias escolares, conforme previu o Regimento Interno da Conferência Distrital de Educação. Nas plenárias escolares foram eleitos os delegados e as propostas sobre o plano debatidas nas plenárias regionais. Cada Coordenação Regional de Ensino (CREs) realizou sua plenária individualmente ou em conjunto com outra de acordo com a proximidade territorial.

Desta maneira, entre os dias 8 a 16 de maio de 2014, o Fórum de Educação organizou as plenárias regionais com delegados e sugestões advindas das plenárias escolares. Os objetivos declarados das plenárias regionais consistiram em: i) apreciar, com a comunidade escolar, o documento base para a discussão das metas e estratégias que compuseram o texto do Plano Distrital de Educação e ii) indicar delegados representando os segmentos na Conferência Distrital de Educação. As sugestões apontadas pelas plenárias

regionais foram sistematizadas por eixos para debate nos grupos de trabalho da Conferência Distrital de Educação.

No processo participativo, seja ele em qualquer instância, a questão da organização pode ser fator fulcral, ao mesmo tempo em que se deseja um processo ampliado, em que múltiplas vozes podem ser ditas e ouvidas, questiona-se, talvez, até que ponto isso pode ocorrer para que o processo, de fato, atenda o interesse de todos.

Ao longo dos anos, a preocupação com os limites e possibilidades da participação nas decisões tem sido ponto de constante debate entre os teóricos de estudo do tema. Lima (1998) descreve a participação como um processo direto, ou indireto, sendo uma intervenção pontual na tomada de decisão, realizada, tradicionalmente, pelo exercício do direito de voto, de posicionamento assuntado, sendo a indireta, mediatizada por intermédio de representantes designados para o feito, os dois tipos estão alocados na singularidade da democraticidade do processo participativo.

Se analisado desta maneira, principalmente à luz da história recente sobre participação na Educação Básica do Distrito Federal, poder-se-á inferir que o transcurso de elaboração do documento base do PDE está, minimamente, inserido no quesito da democraticidade, não só por ter sido considerada a participação da comunidade escolar, mas pela possibilidade de inserção de sugestões e críticas, o que não se via antes na elaboração de políticas públicas de educação no DF

Tal fato pode ser considerado como uma forma de participação consagrada, por se tratar de um direito reclamado e conquistado por meio da afirmação de certos valores democráticos, e da negação de outros que estiveram na base de uma situação de não participação forçada, ou imposta (LIMA, 1998).

De resto, no Distrito Federal, entre propostas e planos concretizados, apurou-se a existência de seis planos antes do então vigente (Lei nº 5.499/2015). Nenhum deles iniciou realmente na base e chegaram até a aprovação pela Câmara Legislativa, restando assim, aprofundar a análise para essência das formas de participação dos segmentos sociais neles contidos.

### **3.3 – A Conferência Distrital de Educação como espaço participativo e plural: do texto-base à promulgação da Lei do Plano**

Após os encaminhamentos gerados nas plenárias escolares/regionais, e das sistematizações realizadas pela Comissão Técnica e subcomissões no âmbito da SEDF, o

texto do plano foi debatido na Conferência Distrital de Educação a partir dos seguintes grupos temáticos conforme o artigo 9º do Regimento Interno da Conferência: I – Educação Infantil e Educação Especial (metas 1 e 4); II – Ensino Fundamental, Ensino Médio e Medidas Socioeducativas (metas 2, 3 e 21); III – Alfabetização, Educação Integral e qualidade da educação básica (metas 5, 6 e 7); IV – Educação do Campo, Educação de Jovens e Adultos, EJA integrada à educação profissional, e educação profissional (metas 8, 9 ,10 e 11); V – Educação superior, titulação da educação superior, pós-graduação (metas 12,13 e 14); VI – Formação dos profissionais da educação (metas 15 e 16), e VII – Financiamento da Educação (metas 17, 18 e 20).

Registra-se que cada um dos grupos tomou posse de documento com as sinalizações das plenárias escolares/regionais para debate que se realizou no dia 27 de maio de 2014, com a plenária final de votação das propostas dos grupos temáticos e sistematização das discussões, realizados no dia 28 de maio de 2014. O Fórum de Educação, conforme regimento da Conferência, organizou o processo de sistematização, sendo inclusive o coordenador da comissão técnica encarregada para tal fato.

A Conferência Distrital de Educação (CDE), em 2014, foi um espaço de participação de distintos e interessados atores como gestores da Secretaria de Educação do Distrito Federal, profissionais da educação dos sistemas público e privado de todos os níveis, e todas as etapas e modalidades de ensino, além de instituições e entidades representativas de diversos segmentos sociais. Congregando diferentes momentos, foi nos grupos temáticos que se concretizaram uma forma de participação organizada, cuja possibilidade de voz para inclusão de demandas dos delegados tornou-se possível, todavia com suas limitações no que tange ao tempo e possibilidades de fala.

Foi um momento de embates, pois estavam presentes representações com interesses tanto no campo público, quanto privado da educação, vide o debate em torno da questão da oferta de creche por meio de organizações não-governamentais como ponto de discussão, ou do estabelecimento da palavra gênero no campo da diversidade. O campo apresentado na Conferência Distrital de Educação foi o da primazia do FDE, naquele momento, para a elaboração do texto-base do Plano.

Algumas entidades, como o Conselho de Educação do DF, que tinha representante no Fórum de Educação, e na Conferência Distrital, mantiveram distancia das discussões nos grupos temáticos, o argumento utilizado para tal situação se concentrou na negativa de apresentar posicionamento em favor do texto-base elaborado, pois no entendimento, ao fazer

isto, o CEDF estava corroborando para o fator propositivo do FDE na indução de política pública, ao contrário do papel apenas de acompanhamento da execução.

Tal fato é ilustrativo no sentido de que os embates ocorridos na Conferência Distrital lançaram mão de uma preocupação coletiva, e a favor do FDE enquanto espaço mediador da relação Estado e sociedade civil, para a concentração no campo de interesses da representatividade. Nesse sentido, a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças. Contudo, a apatia registrada no espaço da conferência tinha motivos de interesses representativos do que outra definição.

Sobre determinados atores na Conferência Distrital de Educação infere-se o exercício de uma forma de participação aparentemente frágil. Entretanto, uma pequena participação tem servido para mascarar formas de participação representativa, e na verdade, esconde um conflito de classes e interesses. E que ao se distanciar dos movimentos sociais e da sociedade civil, desmascara as mesmas práticas de outrora.

Porém, utilizando-se de Lima (1998) para analisar essa forma de participação presente na Conferência Distrital de Educação (CDE), sinaliza-se para o conluio de uma:

[...] participação organizada, na escola, que exigiu, pelo menos do ponto de vista formal, a organização da escola com a participação, ou seja, a criação de estruturas e de órgãos onde essa participação se passaria a realizar, configurando, desta feita, uma “situação democrática que não pode deixar de ser levada em consideração quando se pretende estudar a participação [...] (LIMA, 1998, p. 181).

Com a aprovação do texto-base na conferência, e recebido pelo pleno do Fórum Distrital de Educação (FDE), o documento foi enviado ao Secretário de Educação em julho de 2014, que, posteriormente, o remeteu ao Conselho de Educação do DF para a emissão de parecer e envio ao Poder Executivo para elaboração de Projeto de Lei a ser encaminhado à Câmara Legislativa. Todavia, o CEDF estendeu por quase seis meses a elaboração do Parecer, atrasando o processo de aprovação do plano como pode ser observado na seguinte fala de um entrevistado que participou ativamente do processo:

Olha, nós do Fórum Distrital de Educação, não temos imposto nenhum dispositivo legal que nos diga que o que elaboramos seja remetido a parecer do Conselho de Educação do Distrito Federal, mas sempre a gente remete as políticas educacionais ao Conselho, e o time deles é muito diferente do nosso, por exemplo, eles levaram para dar um parecer sobre o documento base que foi retirado e aprovado na conferência de educação do DF, seis

meses de tempo. Então, em primeiro lugar isso foi um aspecto que dificultou o processo de elaboração (Sujeito de pesquisa: EIA4<sup>21</sup>).

Contudo, em boa medida, o atraso pode ter sido em decorrência de ser, à época, final do período de governo de Agnelo dos Santos Queiroz, do Partido dos Trabalhadores (PT) e posterior transição para o governo de Rodrigo Sobral Rollemberg, do Partido Socialista Brasileiro (PSB). Registra-se que o documento base do PDE estruturou-se em quatro partes intercomplementares:

Parte I - Análise situacional da educação no Distrito Federal: expõe em dados/informações em série histórica e em resultados de relatórios de pesquisa, a partir de fontes disponíveis, uma compreensão ampla das demandas sociais por Educação Básica e Superior no DF e a sua oferta pública e privada.

Parte II - Marco legal e conceitual do PDE: refere-se à legislação vigente e a outros instrumentos normativos, no âmbito Federal e Distrital, e a conceitos norteadores do PDE.

Parte III - Metas e Estratégias do PDE: apresenta a formulação de metas e correspondentes estratégias, para o período de dez anos, 2015-2024, à semelhança do Plano Nacional de Educação (PL 8035/2010), com a inovação de proposição de meta intermediárias, mantendo as particularidades do Distrito Federal, expressas nas Partes I e II deste PDE.

Parte IV - Avaliação e Monitoramento do PDE: expõe o propósito de definição de um sistema de avaliação e monitoramento pelo Fórum Distrital de Educação, ampliando a participação social com a realização de Conferências Distritais trianuais e, subsidiando, permanentemente, o sistema educacional do DF com o aperfeiçoamento de indicadores sociais e educacionais intersetoriais (PDE, 2014).

Entretanto, até este momento o que estava no plano de debate eram os anseios e as possibilidades de formas de participação social dos professores, diretores, supervisores escolares, comunidade escolar, enfim, todo um conjunto de atores que enxergavam o resultado da Conferência Distrital de Educação (CDE) como divisor de águas na concepção de participação na elaboração de uma política pública que ainda não havia ocorrido no campo da gestão da educação do DF.

As formas de participação de tais segmentos se concretizaram por meio da realização das plenárias e na possibilidade de sugestões encaminhadas aos textos prévios que haviam de ser discutidos nos grupos de trabalho da CDE. O Fórum de Educação atuou no sentido de estimular a forma de participação “convocada” à luz de espaços reconhecidos como e efetivação do preceito da gestão democrática, e a CDE foi uma demonstração de todo o processo participativo dos segmentos sociais e da comunidade escolar, porém, há formas

---

<sup>21</sup> Houve uma antecipação nesse ponto de fala de entrevistado, inclusive com a utilização da codificação do anonimato. Nesse sentido, para fins de entendimento verificar capítulo IV no que diz respeito aos procedimentos metodológicos.

distintas nesse processo, para cada momento, plenária, comissões, conferência, reuniões técnicas, cada ator efetivou formas variadas de participação, ora com poder de decisão mais efetivo, ora com pouca intervenção.

A partir das sugestões de alterações contidas no Parecer nº 201/2014 do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF), homologado em 28/11/2014 no Diário Oficial do Distrito Federal nº 251, de 1/12/2014, p. 10, a assessoria parlamentar da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF) enviou propostas de alterações no Plano Distrital de Educação (PDE). Tendo por base reunião realizada pelo pleno do FDE no primeiro trimestre de 2015, na qual se deliberou pelo acatamento de grande número de indicações do parecer, e por meio da Mensagem do Governador nº 82/2015-GAG, o PL nº 428/2015, contendo a proposta de plano, foi enviada à Câmara Distrital para debates e encaminhamentos finais de aprovação.

A participação do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF) nesse transcurso não ocorreu apenas no âmbito de sua posição como membro do FDE, mas no uso de sua designação normativa contida na Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF) como órgão consultivo-normativo de deliberação coletiva e de assessoramento superior à Secretaria de Educação do DF.

Nesse contexto há embates explícitos em relação ao papel que o Fórum de Educação havia desempenhado. Em favor da necessidade da relação de poder, e do conflito interclasse entre as entidades, o CEDF, em uma contradição clara, se sobrepôs às decisões de cerca de 400 participantes presentes na Conferência. Não estar presente de forma qualificada nas discussões, para depois se sobrepôr pela ordem técnica da competência e do saber fazer, sobre o texto-base, demonstra a desconsideração em relação ao processo participativo, quando ao fundo estão os interesses do Estado.

A propositura implícita no parecer do Conselho de Educação ao texto-base constitui-se como ação desestimuladora ao conceito participativo para a sociedade, já que tal situação explicita limites no processo decisório, tornando-se inócuo e referenciador dos interesses que estão além das necessidades da sociedade civil, e que ao fundo, expressa disputas de classe e político-ideológica.

No caso do parecer do conselho é contraditório, o fato de se ter representante na Conferência Distrital de Educação, e que poderia utilizar do espaço participativo para acertar nos artigos, metas e estratégias do plano, do que deixar para fazer por meio de um parecer específico como ocorreu, sem a participação dos que haviam elaborado a proposta de texto para o plano, e apenas com o grupo de conselheiros que representam os mais variados

interesses, inclusive de entidades privadas. Um dos grandes desafios de um espaço ampliado de debate como Fórum de Educação do Distrito Federal está no seu posicionamento diante das entidades oficializadas para o trato das questões educacionais como ainda é o Conselho de Educação do DF.

A sua atuação sobre o texto-base do plano sinalizou para um conflito de proveito de situação, ao tempo que o Fórum de Educação, com toda a organicidade estabelecida para a elaboração inicial do documento, desempenhou e possibilitou uma forma de participação limitada, pois todo o trabalho foi analisado por um grupo de conselheiros que, à base do discurso técnico competente, retirou os desdobramentos fincados pelos segmentos políticos e sociais na Conferência Distrital de Educação, ou seja, a participação ficou na porta de entrada dos interesses do Estado. O parecer declinou na análise das seguintes metas e estratégias, tanto no sentido de solicitar mudanças textuais, quanto de exclusão ou inclusão conforme o quadro 14 que sintetiza as objeções e esclarece uma forma de participação por gabinete do CEDF:

**Quadro 14 – Descrição de itens do PDE objeto de análise pelo Parecer nº 201/2014 do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF)**

META	INDICAÇÃO
1	Alteração do texto da meta Indicativo de alteração em 9 estratégias, destas, pedido para 5 exclusões
2	Alteração do texto da meta Indicativo de exclusão de 26 estratégias
3	Alteração em 11 estratégias, com 9 exclusões
4	Alteração do texto da meta Indicativo de alteração em 10 estratégias, destas, 3 supressões
5	Indicativo de 4 supressões de estratégias
6	Indicativo de alteração em 5 estratégias e exclusão de 4
7	Indicativo de alteração em 5 estratégias e exclusão de 2
8	Alteração do texto da meta Alteração em 22 estratégias, e solicitação de 17 exclusões
9	Alteração do texto da meta Alteração em 6 estratégias, e 4 exclusões
10	Diluição da Meta 10, e suas 26 estratégias, nas metas 2,3,7,9 e 12
11	Indicação de alteração em 13 estratégias, e destas, 5 exclusões
12	Indicação para inclusão de 5 estratégias
13	Adequação do texto da meta Alteração em 8 estratégias e pedido para 4 inclusões
14	Alteração do texto da meta Supressão de 2 estratégias em 1, inclusão de 5
15	Inclusão de 2 estratégias
16	Alteração do texto da meta
17	Alteração do texto da meta
18	Indicativo de 2 exclusões de estratégias e 2 alterações textuais
19	Alteração do texto da meta
20	Indicativo de transformação da meta em estratégia, exclusão de 2 estratégias
21	Indicativo de exclusão de 2 estratégias

**Fonte:** Elaboração própria do autor a partir do Parecer nº 20/2014 do CEDF, Brasília, 2018.

Com este mesmo sentido, a Câmara Legislativa do DF, ademais das ações realizadas em termos de audiências públicas convocadas pela sua Comissão de Educação, Saúde e Cultura, participou do processo de maneira formal e à luz de sua função normativa ao depositar para posicionamento mais de 110 emendas, 05 pareceres e 02 substitutivos.

Um dos substitutivos, nº 73/2015 – CESC/CLDF, fruto das aceitação ou rejeição, de emendas e pareceres, exerceu papel fundamental dentro do processo de construção participativa apregoada pelo FDE quando da aprovação da proposta de texto-base do Plano na Conferência. Ao ser encaminhada a proposta, após análise do CEDF, para a Câmara, esta sofreu alteração em seus artigos com o argumento de que tal fato aperfeiçoou o texto do PDE, sendo fruto da intervenção de vários parlamentares, de representantes do governo e de instituições da sociedade civil organizada que atuam na área da educação, tendo como diretriz o Plano Nacional de Educação (PNE).

Resta assim, apontar as principais mudanças do substitutivo, publicado no Diário da Câmara Legislativa em 25 de junho de 2015:

a) inserção de parágrafo que coloca o PDE como instrumento de planejamento, gestão e integração do sistema de ensino do Distrito Federal, construído com a participação da sociedade, para ser executado pelos gestores;

b) retirada de três incisos que detalhavam as funcionalidades do Sistema Distrital de Monitoramento e Avaliação do PDE, para apenas ser indicado que a SEDF adotará encaminhamentos para o seu funcionamento;

c) retirada da funcionalidade dos Grupos de Trabalhos Permanentes do FDE para o acompanhamento do cumprimento das metas do plano;

d) inserção da indicação de que os recursos necessários ao cumprimento das metas e estratégias previstas no PDE devem ser especificados na lei do plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual; e

e) inclusão do prazo de até 360 dias, após a publicação da lei, para que o Poder Executivo encaminhasse à Câmara Legislativa projeto de lei sobre a adequação da lei de gestão democrática ao plano, sobre o sistema distrital de ensino, de responsabilidade educacional, e sobre o programa de descentralização administrativa e financeira (PDAF).

Outras alterações são propostas pela bancada parlamentar da Câmara Legislativa nos artigos 3º e parágrafo único do artigo 9º do plano, metas e estratégias. O Fórum de Educação buscou exercer o papel de mediador e articulador junto a comunidade e profissionais de educação para que fosse estabelecida uma proposta. Nos embates de competência com o CEDF, o documento sofre alterações com anuência da SEDF, ao encaminhar para a Câmara,

esta, mais uma vez, altera o que já havia sido aprovado pela Conferência Distrital de Educação.

As alterações sobre o texto-base não cessam. Com aprovação<sup>22</sup> na CLDF, o documento foi encaminhado para sanção do Governador do Distrito Federal, que, por meio do “Núcleo de Acompanhamento do Plano Distrital de Educação” da Subsecretaria de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação Educação (SUPLAV), via Mensagem nº 130, de julho de 2015, encaminham à presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal os motivos (justificativas) para 42 vetos parciais do governador ao Projeto de Lei nº 428/2015, que havia sido aprovado por meio da Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015 (DODF nº 135, de 15/7/2015).

Para interpretar este movimento, recorre-se a Lima (2000) ao esclarecer que a participação de que fala é uma participação no processo de decisão, um ato de “ingerência”, e não a atitude do espectador que se limita a assistir ou, de mais ou menos longe, a contemplar. Pode-se constatar como representantes dos interesses empresariais, econômicos e religiosos modificaram o texto aprovado na Conferência Distrital de Educação (CDE), com o argumento simplório de que são representantes da população.

O FDE diante dos vetos do governador atuou junto a parlamentares por meio do grupo de trabalho para exame e proposta de derrubada dos vetos apostos ao PDE. Apenas alguns membros do FDE (representante do Sinpro-DF e GT-PA Fórum EJA) participaram deste grupo de trabalho, e atuaram para demarcar e derrubar os vetos declarados pelo Governador do DF.

Após dois encontros realizados nos dias 6 de outubro de 2015 e 11 de dezembro de 2015, do Grupo de Trabalho, e da articulação com 19 parlamentares, foram “derrubados” 31 vetos, e aceitos 11. O tensionamento ocasionado por essa ação do governo do Distrito Federal pôs às claras o processo contraditório, advindo desde o parecer do CEDF que estabeleceu uma fase distinta de participação e decisão em relação ao processo desencadeado pelo FDE até a realização da Conferência Distrital de Educação (CDE).

Os passos engendrados pela proposta de plano, no segundo momento, estiveram ancorados em formas de participação institucionalizadas, cujos embates políticos se apresentavam de forma incisiva e centralizadora, tanto em âmbito do executivo quanto do legislativo. A contradição se espelhava no discurso de que o FDE não atuava no aspecto decisório de aprovação, pois isto cabia às casas dos respectivos poderes. Nesse sentido, restou

---

<sup>22</sup> Projeto de Lei do Plano Distrital de Educação nº, 428/2015, Redação Final publicada no Diário da Câmara Legislativa Ano XXIV, nº. 115, Brasília, 25 de junho de 2015, p. 1-132.

ao Fórum de Educação, uma forma de participação militante no processo, cujas amarras de articulação de bastidores foram fator preponderante para que o conflito da aprovação surtisse menos impacto possível ao texto-base, e todo o seu processo de discussão e envolvimento empreendidos pelos segmentos sociais nas plenárias e Conferência Distrital de Educação (CDE).

A sensação estabelecida é a de que à participação dos segmentos políticos e sociais no processo de elaboração, se estendia apenas alguns pontos que não interferissem nos reais interesses do Estado, quando isto ocorre, é tomado para si a competência legal de decisão. O passo seguinte foi o da aprovação, pela Câmara Legislativa do DF, do Plano Distrital de Educação (PDE) em 23 de dezembro de 2015, mantendo os seguintes itens do Projeto de Lei (PL) que haviam sido objetos de veto quando sancionado pelo governador do Distrito Federal em julho do mesmo ano, conforme quadro 15:

**Quadro 15 – Artigos e Estratégias do PDE mantidos pela CESC (CLDF)**

PDE	ITENS
Artigos/parágrafo único	3º "As metas previstas no Anexo I devem ser cumpridas no prazo de vigência do PDE ou, quando inferior, no prazo definido nas metas e estratégias"
	Parágrafo único do Art. 9º "As metas e as estratégias do PDE devem ser cumpridas de forma proporcional e progressiva em relação aos prazos para ela fixados"
Estratégias	1.28; 1.30; 2.19; 4.10; 6.10; 7.3; 9.2; 9.18; 9.21; 10.5; 10.27; 12.1; 12.2; 12.3; 12.4; 12.7; 12.8; 12.9; 12.10; 12.12; 12.13; 17.3; 17.5; 17.6; 17.7; 19.4; 20.5; 20.6.

Fonte: DODF, CEDF, 2015.

Diante desse cenário, estabeleceram-se diferenciadas formas de participação na elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE) que emana da relação político-educacional entre o governo do Distrito Federal e os limites nos mecanismos de participação caracterizados pela Lei de Gestão Democrática nº 4.751 de 2012. Este pressuposto de participação ativa está circunstanciado na indagação de como essa relação político-educacional tem se materializado na constituição do planejamento da educação, em particular, no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação.

Corroborando para a afirmativa da diversidade das formas e níveis de interesse na participação, por exemplo, a decisão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do DF e Territórios (TJDFT), que julgou procedente ação do Governo do Distrito Federal, por meio da

Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF), e da Procuradoria Geral do DF, concedendo liminar suspendendo o artigo 3º, e o parágrafo único do artigo 9º do Plano de Educação do Distrito Federal em abril de 2017, sendo que o primeiro deles estabelecia o acordo principal com as discussões realizadas por tratar do cumprimento dentro do prazo das metas que prevêm melhorias no ensino público de Brasília.

O quadro 16 apresenta o conjunto de alterações nas estratégias realizadas desde a aprovação do texto-base na Conferência de Educação, à sua aprovação. No primeiro momento está disposta a situação na qual se encontrava o texto-base recém aprovado na Conferência Distrital de Educação (CDE), que, indicadas alterações pelo parecer do Conselho de Educação, transformou-se no Projeto de Lei nº 428 de 2015 quando enviado para a Comissão de Educação, Saúde e Cultura da CLDF.

Aprovado pela Câmara Legislativa, o PL é sancionado com 42 vetos do Poder Executivo, entre artigos e estratégias, na figura do então governador do Distrito Federal, Rodrigo Sobral Rollemberg (PSB). Sob análise da Comissão de Educação da CLDF, que derruba 31 vetos, é promulgado em dezembro de 2015 confirmando a versão final-textual em artigos, metas e estratégias do planejamento para 10 anos da educação no DF.

As cores nas colunas seguintes simbolizam a situação do plano, em termos de quantitativo de estratégias aprovadas na Conferência Distrital de Educação (CDE) no ano de 2014, e o quantitativo apresentado quando da sua promulgação após o percurso de embates e dissensos, na qual houve alteração nas estratégias.

Observa-se que a forma de participação desempenhada pelo Fórum de Educação e seus segmentos políticos e sociais ocorre em duas etapas distintas: a primeira com o processo organizativo sobre sua primazia, inclusive de condução dos debates, e uma outra, segunda, associada aos interesses dos outros grupos de pressão como o Conselho de Educação do Distrito Federal e a Comissão de Educação da CLDF, além da introjeção dos interesses do Poder Executivo, que se comprova com uma alteração textual cujo peso participativo dos movimentos sociais ou da sociedade civil, ou até mesmo de um maior número de segmentos do Fórum, esteve distantes de seus reais valores.

### Quadro 16 – Alterações no texto-base: da conferência distrital à aprovação

METAS (Redação Final de 14 de julho de 2015)		Texto-Base	PL nº 428/2015*	Lei nº 5.499/2015*	Lei nº 5.499/2015**
1	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches públicas e conveniadas, de forma a atender no mínimo 60% da população dessa faixa etária, sendo no mínimo 5% a cada ano até a final de vigência deste Plano Distrital de Educação – PDE, e ao menos 90% em período integral.	26	30	30	30
2	Garantir o acesso universal, assegurando a permanência e a aprendizagem dos estudantes a partir dos 6 anos de idade, ao ensino fundamental de 9 anos, assegurando, também, a conclusão dessa etapa até os 14 anos de idade até o último ano de vigência deste Plano.	55	56	55	56
3	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste Plano, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 100%, assegurando o acesso, a permanência e a aprendizagem.	31	31	31	31
4	Universalizar o atendimento educacional aos estudantes com deficiência, transtorno global do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação, com transtorno do déficit de atenção e hiperatividade – TDAH, dislexia, discalculia, disortografia, disgrafia, dislalia, transtorno de conduta, distúrbio do processamento auditivo central – DPA(C) ou qualquer outro transtorno de aprendizagem, independentemente da idade, garantindo a inclusão na rede regular de ensino ou conveniada e o atendimento complementar ou exclusivo, quando necessário, nas unidades de ensino especializadas.	28	33	30	32
5	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental	13	13	13	13
6	Oferecer educação em tempo integral em no mínimo 60% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 33% dos estudantes da educação básica, por meio da ampliação de no mínimo 10% ao ano da matrícula de educação integral nas unidades escolares já ofertantes, até o último ano de vigência deste Plano	16	16	16	16
7	Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias do IDEB para o Distrito Federal, em todas os anos de vigência deste Plano, dando uniformidade aos processos de avaliação das escolas.	22	30	30	30
8	Garantir a educação básica a toda a população camponesa do Distrito Federal, em escolas do campo, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudos, no último ano de vigência deste Plano, com prioridade em áreas de maior vulnerabilidade social, incluindo população de baixa renda, negros, indígenas e ciganos, declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE ou à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, conforme Resolução CNE/CEB nº 1, de 3 de abril de 2002, que institui as diretrizes operacionais para a educação básica nas escolas do campo	40	42	41	42
9	Constituir na rede pública de ensino condições para que 75% das matrículas de educação de jovens, adultos e idosos sejam ofertadas aos trabalhadores, na forma integrada à educação profissional, nas etapas de ensino fundamental (1º e 2º segmentos) e médio (3º segmento) em relação à demanda social, sendo 25% a cada três anos no período de vigência deste Plano	23	24	23	24
10	Garantir, na rede pública de ensino do Distrito Federal, a oferta de escolarização às pessoas jovens, adultas e idosas em cumprimento de pena judicial de privação de liberdade no sistema prisional do Distrito Federal, de modo que, até o último ano de vigência deste Plano, no mínimo 50% dessa população esteja atendida em um dos segmentos da educação de jovens, adultos e idosos – EJAIT na forma integrada à educação profissional.	27	27	25	27
11	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta em pelo menos 75% da expansão na rede pública, priorizando a educação integrada ao ensino médio.	18	18	17	18
12	Elevar a taxa bruta de matrícula da educação superior para 65%, ampliando a participação da oferta federal e a participação na oferta pública distrital de forma a aumentar 1% da taxa bruta ao ano até o último ano de vigência deste Plano.	19	20	20	20
13	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior do Distrito Federal para 75%, sendo, do total, no mínimo 35% doutores.	7	7	7	7
14	Elevar, gradualmente, o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação de 2.200 mestres e 950 doutores por ano.	7	6	6	6
15	Garantir, em regime de colaboração com a União, no prazo de um ano da publicação deste Plano, a política distrital de formação dos profissionais da educação de que trata o art. 61, I, II e III, da LDB, assegurando formação adequada a todos no prazo de vigência deste Plano.	12	12	12	12

METAS (Redação Final de 14 de julho de 2015)		Texto-Base	PL nº 428/2015*	Lei nº 5.499/2015*	Lei nº 5.499/2015**
16	Formar, até o último ano de vigência deste Plano, a totalidade dos profissionais de educação que atuam na educação básica pública em cursos de especialização, 33% em cursos de mestrado stricto sensu e 3% em cursos de doutorado, nas respectivas áreas de atuação profissional; e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, as demandas e as contextualizações do sistema de ensino do Distrito Federal.	8	8	8	8
17	Valorizar os profissionais da educação da rede pública de educação básica ativos e aposentados, de forma a equiparar seu vencimento básico, no mínimo, à média da remuneração das demais carreiras de servidores públicos do Distrito Federal com nível de escolaridade equivalente, até o quarto ano de vigência deste Plano.	3	7	7	7
18	Adequar, no prazo de 2 anos, os planos de carreira dos profissionais da educação do Distrito Federal, mediante os compromissos assumidos neste Plano, bem como nas referências nacionais para os planos de carreira dos profissionais da educação básica pública.	9	9	7	7
19	Até um ano após a publicação deste Plano, adequar a ele a Lei de Gestão Democrática e elaborar leis do sistema distrital de educação e de responsabilidade educacional, em consonância com as orientações nacionais.	5	5	5	5
20	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a duplicar o atual percentual de investimento em relação ao Produto Interno Bruto – PIB do Distrito Federal, assegurando ampliação gradual de 3,23% para 6,12% (recursos do FCDF incluídos) até o fim deste Plano, tendo, ainda, como referência para o financiamento da educação o investimento per capita em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino com base no Custo Aluno Qualidade Inicial, a ser definido em função da realidade social.	14	15	15	15
21	Garantir, já no primeiro ano de vigência deste Plano, 100% do atendimento escolar para todos os adolescentes que cumprem medida socioeducativa e internação cautelar, em consonância com os princípios dos direitos humanos e com qualidade pedagógica.	13	13	13	0

**Fonte:** Elaborado pelo autor a partir de documentos e da Lei nº 5.499/2015

\*Alterações do Parecer CEDF e emendas da Câmara Legislativa

\*\* Projeto de Lei do plano após vetos do executivo

\*\*\* Lei do plano com redação final aprovada pela Câmara Legislativa após derrubada de vetos do executivo

Ao analisar o percurso de construção do Plano Distrital de Educação (PDE), nota-se uma disposição de etapas, atores e segmentos envolvidos. O passo inicial desencadeado pelo Ministério da Educação (MEC) é singular nesse transcurso, pois se estabeleceu o apelo oficial para início dos trabalhos, demonstrando o peso pelo qual ainda estão submetidas as entidades oficiais no que se refere à convocação para a política pública.

De um lado, o cenário se vincula às antigas práticas centralizadoras do Estado capitalista, cuja competência e a responsabilidade no estabelecimento de ações públicas estão amarradas nos órgãos centrais, cabendo à sociedade civil acompanhar ou participar desde que o processo tenha se iniciado sob a luz da primazia do Estado.

Na seara da oficialidade no Distrito Federal, foi incisiva, e pouco preocupada com os resultados da Conferência Distrital de Educação (CDE), as indicações e alterações realizadas pelo Conselho de Educação e Câmara Legislativa do DF, que permeados por um campo de disputas, se sobrepôs à tentativa de enraizamento e materialização de resultados participativos, que a curto prazo, poderiam se tornar efetivos no que tange ao seu possível uso no processo de elaboração de políticas públicas da educação.

A atuação do Fórum de Educação, por meio de seus segmentos políticos e sociais, foi controlada pela sensação de que a sociedade civil e os espaços participativos-representativos, tem um limite para participar, e que as formas de participação possíveis estão atreladas aos dividendos dos verdadeiros tomadores de decisão sobre a coisa pública associados ao da política de governo.

O FDE adquiriu destaque nesse processo não só pelo fator organizativo e responsabilizador dos envolvidos, mas pelo fato de que tomou para si o compromisso de elaborar um plano com a perspectiva de um maior número possível de representações. Também é verdade, existe um distanciamento da sociedade civil nos espaços oficiais, contudo, há uma ação contundente do Fórum em ter voz nas disputas e dissensos com as entidades institucionais de governo.

A participação do Fórum pode ser vista como uma forma ativa e atuante, pois se antes, acostumado em narrar o processo participativo como sinônimo de centralização e afastamento da sociedade civil, se viu diante de um mecanismo participativo que ganhou terreno em cada espaço público.

A utilização de espaços de debate, formação oficial de atuação, presença de movimentos sociais, e a abertura para construção coletiva do documento, podem ser vistas como formas mais próximas ao perfil e proposta do FDE.

Entretanto, a participação via espaços formais, a utilização do aspecto de competência técnica, e de uma participação limitada a poucos grupos sinalizou para formas utilizadas pelas demais entidades envolvidas na elaboração. A defesa de propostas ocorreu de distintas formas, uma mais ampliada, geralmente nas plenárias, audiências e Conferência Distrital de Educação (CDE), e outras vinculadas ao aspecto técnico do saber fazer em relação ao interesse do Estado em detrimento dos anseios da sociedade civil.

Após a Conferência Distrital de Educação, o texto-base do Plano de Educação foi encaminhado sobre um tripé de disputa: Fórum de Educação e seus segmentos; Conselho de Educação e Secretaria de Educação; e Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF). Em um jogo que transcende o campo do direito e deságua nos princípios do Estado Capitalista e interesses econômicos.

As alterações propostas no texto-base, acentuam de forma enfática, a sobreposição, em última hora, dos interesses governamentais sobre uma decisão coletiva como foi a Conferência Distrital de Educação (CDE). O argumento mais utilizado esteve atrelado a uma incapacidade de cumprimento de metas e estratégias no que concerne à questão do financiamento, porém, todos os artigos da lei, metas e estratégias foram objeto de discussão

de meses no campo da educação. A suspensão do artigo 3º e do parágrafo único do artigo 9º em abril de 2017 marca de forma explícita o campo de conflito de classe, já que o plano não obedece integralmente ao que havia sido aprovado na Conferência, e intraclasse, pois em última instância o poder opressor e normativo do Estado capitalista ainda prevaleceu.

\*\*\*\*\*

A formalização, a normatização, e institucionalização das ações em prol da elaboração do plano de educação estiveram ancoradas no cunho representativo, seja no que concerne ao espaço do Fórum de Educação, ou das demais instâncias envolvidas. À luz das considerações de Lima (1998), nas práticas de democracia direta coexistem formas de participação de contornos autogestionários, e formas de um tipo representativo, onde a organização e a observância de aspectos processuais ganham significados crescentes, juntamente com o aspecto da representação.

As disputas no Distrito Federal entre segmentos políticos e sociais que expressam práticas de confronto e de dissensos de interesses; a trajetória de elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE) que esteve sob o julgo e sobreposições institucionais que induziram diferentes formas de participação; a disponibilidade de informações que permitisse um equilíbrio da participação pela representação; e as injunções decorrentes das relações de poder que inibiriam ou reforçaram o posicionamento dos atores, também são pressupostos que complementam e sustentam a questão de como o desenho institucional apresentado foi promotor de processos participativos.

Este capítulo procurou apreender como os processos de gestão democrática se estabeleceram na gestão da educação do Distrito Federal, especialmente no que se refere ao planejamento da educação à luz das disposições centrais. Para tanto, revisou o histórico de embates e conflitos ocorridos no campo de pela efetivação da gestão democrática, o cenário histórico de mobilizações em conferências, audiências, reuniões, plenárias e grupos de trabalho.

O trato sobre as propostas de planos e as formas de participação na construção, constituiu-se como um fator relevante para a compreensão da conformação das leis de gestão democrática que foram estabelecidas no DF, areando o terreno para a ampliação de debates e espaços participativos na elaboração ou acompanhamento de política pública de educação

Observa-se que o campo da educação no DF está atrelado às movimentações de âmbito nacional, seja no que se refere às pressões de lutas dos movimentos sociais pelas

demandas dos órgãos centrais, seja pelo projeto da sociedade civil por uma educação mais inclusiva e democrática, laica e de qualidade socialmente referenciada. A gestão da educação no Distrito Federal, especialmente a partir dos governos escolhidos por voto direto, esteve vinculada ora com características democráticas, ora com o populismo à porta, e com pouca abertura ao diálogo.

As legislações que tratam da gestão democrática, o estabelecimento de espaços como o Fórum de Educação, conferências, congressos, podem ser considerados como o caminho destinado à organização da educação. São eles que, junto com a presença de uma lei, nortearão a discussão para uma organização da educação. Nota-se que a relação proveitosa estabelecida entre as práticas da formalidade do planejamento e a formalização das práticas democráticas, como as formas de participação do Fórum em todo o processo.

No Distrito Federal, a história da educação aponta a participação contínua do aspecto normativo como orientador das ações de gestão e pedagógicas, seja por portarias e resoluções da secretaria de educação, por decreto ou leis que buscam estabelecer formalmente o campo de atuação. Entretanto, esbarrava no aspecto participativo, sendo assim, meramente espaço de atuação centralizada do Estado.

Com a inscrição do preceito da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 e da organização de movimentos sociais no DF, favoreceu-se a ampliação do escopo do debate democrático nas normativas, fato que se comprova com o estabelecimento do Fórum de Educação, e da lei do sistema de ensino e de gestão democrática no ensino público.

O que se observa na formalização da prática do planejamento participativo no DF é uma ampliação da organização dos movimentos, com a qualificação da inscrição normativa em conjunto com a mudança de perfil na relação da sociedade civil e governo local.

O cenário político se constitui nos conflitos, nos dissensos ou consensos. No Distrito Federal a particularidade política está no pluralismo de propostas e ações de elaboração do Plano de Educação. A disputa por espaços, por competência, foi uma marca que se aprofundou de uma forma amena, democraticamente, no processo elaboração do PDE. O que se nota, é que, apesar de um desencadeamento em âmbito nacional a partir do MEC, ou do desequilíbrio nas decisões em certos momentos, foi nos espaços públicos locais disponibilizados que a proposta de plano se fez debatida, criou forma e significados.

Desta maneira, registra-se o papel desempenho pelo FDE como espaço de participação de coletivos historicamente aliados da gestão da educação no DF. A conformação política e social possui segmentos sociais, setores empresariais, grupos

conservadores e privatistas. Contudo, no movimento histórico, a elaboração do PDE ampliou a participação do conjunto da sociedade mesmo que de forma representativa.

No caso do PDE, as fases participativas dos segmentos sociais foram decisivas no momento da Conferência Distrital, especialmente no que Lima (1998) classificou de participação direta, onde os delegados, de fato, puderam, ao mesmo nível das demais decisões, disporem de suas demandas advindas da comunidade escolar, e que, de alguma forma, fosse possível a sua defesa.

A necessária articulação entre os entes governamentais e a sociedade civil por meio de suas entidades representativas destina outro cenário na gestão da educação no DF. Aponta para uma redução da distância entre os que arrumam e os que são arrumados (DALLARI, 1992). Dessa maneira, entender como se deu o fluxo de trabalho a partir das falas concretas dos atores que vivenciaram diretamente todo o movimento, norteia o tópico seguinte, especialmente, quando se busca compreender os tipos de movimentos que foram realizados nos espaços escolares e plenárias vistos como participativos.

## **CAPÍTULO IV - FORMAS DE PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E SOCIAL DOS SEGMENTOS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE EDUCAÇÃO: O FÓRUM DO DISTRITO FEDERAL**

O objetivo deste capítulo consiste em analisar as contradições, dissensos e os campos de disputas presentes nas formas de participação política e social dos segmentos sociais envolvidos na elaboração do Plano de Educação do Distrito Federal, aprovado e sancionado por meio da Lei nº 5.499 de 14 de julho de 2015.

Dessa maneira, indaga-se: em que medida o espaço do Fórum de Educação foi marcado pela pluralidade de membros e não pela sobreposição de determinados segmentos? Como se evidenciaram as formas de participação política e social das entidades envolvidas nesse processo? De que forma a participação no processo de elaboração do plano de educação promoveu vantagens situadas na vertente da democracia participativa?

Este capítulo inicia-se com o percurso metodológico e operacional de obtenção e análise de dados empíricos. Prossegue-se com a apresentação do perfil e da caracterização dos segmentos sociais do Fórum de Educação, das demais entidades e grupos partícipes em torno do debate no processo de elaboração do plano de educação. Acrescenta-se a caracterização dos espaços de discussão existentes antes da aprovação do PDE, e discutem-se as formas de participação a partir de unidades temáticas provenientes do campo, por meio do estudo das contradições presentes no real concreto (CURY, 1995; KUENZER, 1998).

Posto isto, direciona-se, então, para a análise dos meios de atuação e participação dentro dos espaços em torno do processo de elaboração. Depreende-se, desse modo, em que medida se fizeram presentes as disputas, conflitos e formas de participação política e social no processo de elaboração do Plano.

### **4.1 – O percurso metodológico da pesquisa, perfil e caracterização dos segmentos políticos e sociais do Fórum de Educação do DF**

Neste trabalho de investigação, a pesquisa de campo foi realizada nos meses de junho a agosto de 2017. A disponibilização e obtenção de dados, ou documentos, ocorreu de forma facilitada, permitindo-se assim o alcance do necessário para o desenvolvimento das análises.

Para conseguir os dados e informações do campo empírico, foi feita a opção pela análise de documentos oficiais, indicados ao longo deste trabalho. Elegeu-se 17 sujeitos de segmentos políticos e sociais envolvidos diretamente com o debate que circunscreveu o processo de elaboração do plano de educação em seus diferentes espaços, momentos e formas.

Os sujeitos selecionados estão divididos em dois grupos, conforme a situação de atuação que ocorreu nos espaços de debates. No *Grupo I*, subdividido nos subgrupos *A* e *B* dentre aqueles com “formalidade” no processo, pois se assentaram em comissões e subcomissões técnicas para elaboração do documento-base do Plano, estão respectivamente: Subgrupo *A*, servidor de carreira da Secretaria de Educação do Distrito Federal, que participou das ações (plenárias, conferências, audiências públicas ou grupos de trabalhos) para elaboração do Projeto de Lei, que foi indicado, ou eleito, para participar de representação junto às comissões ou espaços legalmente instituídos para o processo de elaboração do plano.

No subgrupo *B*, estão os representantes de segmentos sociais com assento no Fórum de Educação que estiveram presentes nas comissões, subcomissões, plenárias do Fórum ou outras ações pontuais coordenadas pela entidade.

No *Grupo II*, subgrupo *C*, se apresenta um dos sujeitos delegados do poder legislativo que atuou no trabalho. Pontua-se que este representante está vinculado à Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do Distrito Federal, especialmente na coordenação da comissão de educação que o coloca em situação privilegiada de acompanhamento dos acontecimentos no âmbito da câmara. No subgrupo *C*, também se encontra o representante do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF), que atuou, em conjunto com seus pares, na análise sobre o texto-base do Plano de Educação que fora transformado em Projeto de Lei e enviado ao poder legislativo para aprovação.

O subgrupo *D* é reservado aos segmentos sociais com assento, ou não, no Fórum de Educação e que fora partícipe do processo, ou de movimento social não arrolado para atuar nos espaços “formais” do processo, como a comissão técnica ou grupo de trabalho técnico de elaboração das metas e estratégias, mas que estiveram presentes nos espaços de debate como plenárias, audiências públicas, na própria Conferência Distrital de Educação (CDE), ou em outros momentos que os tornam atores conhecedores da dinâmica presente no transcurso de elaboração do plano de educação.

Destaca-se que esse grupo pode ser representado por um segmento social que até pode ter assento no Fórum de Educação, mas que ficou de fora de alguns espaços formais de elaboração, ou mesmo de entidades vinculadas ao sistema de educação, ou de movimentos sociais alheios à institucionalidade dos demais segmentos pertencentes ao Fórum de Educação.

O quadro seguinte apresenta a conformação dos sujeitos de pesquisa, inclusive com a disposição de códigos de anonimato.

**Quadro 17 – Sujeitos de pesquisa**

GRUPO	SUBGRUPO	REPRESENTAÇÕES	CARACTERIZAÇÃO DA REPRESENTAÇÃO	PERFIL	CÓDIGO	QTD	
I	A	Secretaria de Educação do Distrito Federal	Participante da Rede Técnica do Ministério da Educação	Graduado e Mestre em Química	EIA1	1	
			Representante na Comissão de Elaboração do PDE	Graduado em Química, mestrado em educação	EIA2	1	
			Participante da Subcomissão de Educação Básica	Pedagoga e mestre em educação	EIA4	1	
	B	Fórum Distrital de Educação	Entidades que compõem o Fórum	Coordenação do Fórum e da Comissão Técnica de Elaboração	Geógrafo, mestre em educação	EIB9	1
				Graduado em História, mestre em educação	EIB3	7	
				Economista, Doutor em Educação	EIB5		
				Graduada em Ed. Física, Doutora em Educação	EIB6		
				Graduado em História	EIB7		
				Graduada em Serviço Social, mestre em educação	EIB8		
				Graduado em Administração	EIB13		
Graduado em Direito	EIB14						
II	C	Camara Distrital de Educação	Comissão de Educação, Saúde e Cultura	Doutora em Educação	EIIC10	1	
		Coneselho de Educação do DF	Representante do Conselho de Educação do Distrito Federal	Graduado em História	EIIC11	1	
	D	Segmentos sociais diversos	Representações externas à formalidade do processo de elaboração do PDE	Graduada em Fonoaudiologia, doutora em Psicologia	EIID12	4	
				Graduada em Pedagogia	EIID15		
				Graduado em História e doutorado em Educação	EIID16		
Estudante de História	EIID17						
<b>TOTAL</b>		<b>17</b>					

**Fonte:** Elaborado pelo autor em dezembro de 2017, Brasília –DF.

Sobre o quadro de sujeitos de pesquisa, cabe um registro no que concerne ao anonimato. No total foram entrevistados 17 (dezesete) sujeitos de distintos segmentos sociais e entidades que participaram do processo de elaboração do Plano de Educação, desde a conformação do texto-base, à sua aprovação enquanto lei no legislativo.

A partir de uma sequência de disponibilidade de agenda, foi possível numerá-los numa ordem que se estabeleceu entre o 1º e o 17º entrevistado, e assim sendo, utilizado para fins de vinculação ao código de anonimato em conjunto com à disposição em um determinado *Grupo*, conforme critérios de escolha, na inserção no subgrupo (A, B, C ou D), e na

classificação de entrevistado, letra “E”. Desta maneira, definiu-se a seguinte codificação para fins de preservação do anonimato: E (Entrevistado); I ou II (Grupo); A, B, C ou D (Subgrupo) 1 a 17 (ordem da entrevista). Por exemplo: EIA15.

Por meio dos depoimentos e relatos destes sujeitos, representantes do Estado, de segmentos sociais em luta pela defesa da educação pública, dos movimentos sociais, e do setor privado empresarial, analisam as formas de participação política e social do Fórum de Educação materializadas, ou não, no processo de elaboração do plano de educação.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas por uma sequência de perguntas (Anexo I) dispostas em eixos temáticos. Foi utilizado o registro em áudio para cada entrevista semiestruturada mediante a concordância do entrevistado e assinatura do Termo de Consentimento livre e esclarecido (Anexo II). Destaca-se que para além do registro em áudio, todas as entrevistas foram transcritas, permitindo assim o registro impresso.

No tocante à execução das entrevistas, optou-se pela sua realização individual com os sujeitos dos Grupos I e II, e seus respectivos subgrupos. Os registros aconteceram no ambiente de trabalho do entrevistado e com uma temporalidade de trinta a cinquenta minutos de gravação, com algumas exceções que ultrapassaram os sessenta minutos de diálogo.

Nesse sentido, foram definidos cinco eixos temáticos que nortearam a entrevista semiestruturada: atuação, autonomia, relação Fórum de Educação *versus* entidades, controle social e pluralismo. A partir desses eixos se estabeleceram um conjunto de 13 (treze) perguntas distribuídas entre os eixos com pequenas alterações (as últimas perguntas relacionadas ao eixo pluralismo), mas que levassem a uma contraposição do diálogo entre os *Grupos I e II* dos entrevistados. Nota-se que a partir disso é que foi possível a seleção de sentenças, frases, fragmentos, tópicos ou parágrafos nas entrevistas realizadas.

No primeiro momento, quatro perguntas sustentaram o eixo *atuação*, que consistiu na apreensão do processo de atuação inicial vivenciado pelo representante do segmento social, participe da elaboração do plano, e na compreensão da atuação enquanto mecanismo de gestão democrática.

Busca-se apreender como o entrevistado se apresentou nos espaços de debate, e de como o Fórum toma para si para sua caracterização ou não como espaço ampliado, político e socialmente de definição de formas de participação na elaboração de políticas públicas em educação.

A questão da atuação inicial no processo está associada à sua instrumentalização como possibilidade de autonomia, que caracteriza, de fato, os quesitos de uma participação democrática no jogo de disputas e consensos.

No eixo *autonomia*, o pano de fundo vincula-se à idéia de ampliação da participação política no que tange à descentralização do poder, especialmente, identificando os fatores que contribuíram ou se tornaram barreira para a sua validação.

Ao terceiro eixo se dirigiu o estabelecimento da *relação do Fórum de Educação versus entidades*, especialmente na compreensão sobre o movimento do Fórum com as demais entidades e a sociedade civil, em especial, o tipo de relação estabelecida com o Estado, via Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF) no processo de elaboração, e da abertura proporcionada ou limites à representatividade da sociedade civil.

Para conduzir as perspectivas sobre o quarto eixo, *controle social*, as questões seguiram no sentido de possibilitar aos sujeitos discorrer sobre o papel do Fórum como mecanismo de controle social das políticas públicas, inscrito, especialmente, no princípio da transparência como uma das prerrogativas da realização da gestão democrática.

Dessa forma, instigou-se pela pesquisa, a busca pela análise das reais condições e interpretações que podem ser elencadas ao Fórum de educação como um espaço constituído em prol, e em defesa da democracia participativa no bojo da gestão básica do DF.

Por último, foi trançado o eixo do *pluralismo* que consistiu na busca do entendimento do Fórum de Educação como um espaço que garanta o caminho do dissenso de opiniões no debate em torno da elaboração de uma política pública, e junto com a possibilidade de ser um instrumento de descentralização de poder que permita a presença do pluralismo enquanto um dos princípios da gestão democrática no processo de elaboração do PDE.

A seleção seguiu um rito aproximado com as conceituações de análise de conteúdo, o primeiro passo foi o de estabelecer a agenda com os entrevistados conforme a disponibilidade. Com os registros das falas em um intervalo de cerca de um mês e meio, seguiu-se para o decurso de transcrição para cada uma das questões utilizadas, resultando num quadro que congregou várias descrições de diferentes matizes político-ideológicas.

Destaca-se que o quadro tem o fito de uma base de estudo de vários autores, que contribuíram, de forma qualificada, para o estabelecimento dos eixos e da definição das categorias de campo que se apresentam neste trabalho (Ver anexo IV).

O que está escrito, falado, mapeado, figurativamente desenhado, e/ou simbolicamente explicitado sempre será o ponto de partida para a identificação do conteúdo manifesto (FRANCO, 2008).

Com um conjunto de posições sobre o processo de elaboração, o desafio foi de estabelecer as inferências possíveis num entrelaçamento entre os elementos reais do campo e

o referencial teórico utilizado ao longo do trabalho. Com isso, seguiu-se para a definição de sínteses temáticas a partir do quantitativo de ocorrência em que os termos eram apresentados.

Para Franco (2008), o pesquisador tira partido do tratamento das mensagens que manipula, para inferir conhecimentos que extrapolem o conteúdo manifesto nas mensagens e que podem estar associados a outros elementos como emissor, suas condições de produção, seu meio abrangente, etc. O trabalho é com índices, cuidadosamente postos em evidência por procedimentos mais ou menos complexos.

A partir da análise das entrevistas, objetos se manifestaram e foram sistematizados em unidades temáticas. Contudo, cabe registrar que o entendimento do percurso metodológico de caracterização e análise dos dados coletados, a partir das unidades, é que se selecionaram as “sentenças, as frases, fragmentos ou parágrafos nas entrevistas realizadas.

Segundo o critério semântico, (recortes dos textos com o significado relacionado a cada unidade temática), agruparam-se todos os fragmentos de entrevistas dos sujeitos (FRANCO, 2008).

Nesses agrupamentos de unidade temática, constatou-se que os entrevistados manifestaram um número de frases, citações ou menções que permitiram a elaboração e definição de síntese temática, advinda segundo o maior número de ocorrência entre os sujeitos entrevistados (repetição de conteúdo ou falas comuns entre os sujeitos, ou por bloco de sujeitos).

O Quadro 18 descreve o resultado, categorizado, das entrevistas realizadas e que se constituem enquanto objeto de análise do trabalho dissertativo. No decorrer do texto, quando da análise das sínteses temáticas, foram feitas marcações especiais em *itálico* que sinaliza para a manifestação dos entrevistados conforme exposto no quadro.

Outro registro sobre os trechos selecionados está nos destaques feitos em **negrito** para iluminar nas falas as expressões e determinações do objeto. Portanto serão grifos do pesquisador indicando trechos que darão suporte para as análises.

**Quadro 18 – Unidades, sínteses temáticas, e categorias do campo**

UNIDADE TEMÁTICA	SÍNTESE TEMÁTICA (Subcategoria)	*QUANTIDADE DE OCORRÊNCIA
ATUAÇÃO	Desnivelada	16
	Temática	10
	Espaço de debate ampliado	10
AUTONOMIA	Sobreposição organizada de segmentos	13
	Dificuldade Administrativo-Organizativa	13
	Vinculada aos segmentos sociais	12
	Autonomia relativa	7
RELAÇÃO FÓRUM X ENTIDADES	Conflito de competência	12
	Organização e Articulação	10
	Lacunas de representatividade	8
	Disputa de Espaço	7
CONTROLE SOCIAL	Disponibilidade da Informação	15
	Ampliação do debate	10
	Responsabilização	8
PLURALIDADE	Diversidade de segmentos	16
	Justaposição ideológica	7

**Fonte:** Elaborado pelo autor, a partir de Franco (2008)

\*Quantidade ocorrência a partir dos 17 sujeitos que participaram das entrevistas

Esta etapa que se realiza automaticamente, exige criatividade, caso contrário o trabalho não ultrapassa o nível da simples compilação de dados ou opiniões rasas sobre um determinado tema. (PÁDUA, 2004). As unidades temáticas se constituem enquanto algumas das múltiplas determinações que estão refletidas no objeto de estudo, e que delas se torna possível a abdução de formas de participação materializadas no processo de elaboração do plano de educação do DF. O quadro 18 apresenta a quantidade de ocorrências de subcategorias do campo conforme disposição em cada um dos eixos de análises.

Considerando-se a abordagem qualitativa, e na tentativa de interpretar as expressões fenomênicas, o estudo buscou aproximar-se da categoria da *contradição*, especialmente sustentada em reflexões teórico-conceituais e investigações empíricas. Tal escolha se justifica diante do fato de que, as demais correntes epistemológicas do pensamento contemporâneo, a saber, o positivismo e fenomenologia, provarem ser limitadas diante da realidade múltipla e distantes das Ciências Sociais (MENDES, 2012).

Ao analisar as formas de participação política e social dos segmentos do Fórum de Educação do Distrito Federal na elaboração do Plano de Educação, parte-se não só dos segmentos designados com assento na entidade, mas, que a partir do movimento desses

atores, foi possível enxergar a atuação de outros que estiveram presentes e que, em certo sentido, colaboram para uma identificação de formas participativas existentes ao longo do transcurso de elaboração.

Lima (2008) chama atenção para o fato de que não basta estar presente e agir para que se possa falar de participação, e muito menos para que se possa qualificá-la. Em sua visão, para além de disso, é necessário considerar os sentidos dos comportamentos observados, os objetivos e as estratégias individuais ou coletivas para uma análise qualificada das formas de participação em um determinado contexto.

Como critério a ser utilizado para análise do conteúdo do trabalho de campo, parte-se da reflexão de Lima (1998) sobre *participação praticada*, sendo esta estudada a partir do ponto de vista sociológico que recusa seu tratamento enquanto fenômeno passível de caracterização, sem distinção de categorias e de grupos de atores, de estratos sócio-organizacionais diferenciados, de participantes internos e externos, ou até de subordinados hierarquicamente. O exame crítico tem como mote a classificação da participação praticada a partir do seguinte raciocínio: a) democratizante b) regulamentada, c) envolvimento, e d) orientação.

Um plano de educação, em sua elaboração, está sujeito a investidas do mercado, de especuladores, bem como de inúmeras operações que estão fora da órbita do público, e do campo do direito, mas que interferem de forma, em grande parte, decisiva nos resultados, nas intencionalidades ou objetivos almejados pela coletividade.

Mesmo assim, a participação se expandiu no campo da gestão pública, tanto por pressão de grupos e de indivíduos, quanto por iniciativa dos governos, tornando-se ao mesmo tempo, uma demanda social, e uma resposta governamental (NOGUEIRA, 2004).

A realidade é histórica e constituída pelo conjunto dos fatos, ações e situações como totalidade hierarquizada e articulada, e, nesse sentido, os subitens que seguem estão à luz da realidade vivenciada pelos sujeitos no processo de elaboração do plano de educação do Distrito Federal. A busca das formas de participação política e social encontrada em cada um dos relatos traça de forma distinta o percurso encontrado pelos segmentos sociais desde o início à aprovação do plano.

#### 4.2 - Atuação dos segmentos políticos e sociais: formas de intervenção no processo de elaboração

Entende-se a atuação vinculada à possibilidade de intervir, de exercer um papel relevante em determinado contexto e situação. Nesse sentido, apreendeu-se que a maioria dos sujeitos tem como ponto da partida os interesses de sua representatividade como segmento. Inserir a pauta constituiu-se uma ação que valida a atuação no processo de elaboração do plano. Diante disso, o interesse *temático* da atuação foi uma subcategoria explicitada por boa parte dos entrevistados. Quando arguidos sobre o significado da atuação como representante de segmento político e social, as respostas para os subgrupos A, B e C foram:

[...] minha participação foi no ambiente de discussão do Fórum, levar as principais questões no âmbito administrativo, mas, sobretudo pedagógico, que **eram importantes para a Secretaria na implementação de suas políticas** [...] (Sujeito de pesquisa: EIA2).

[...] você tem, por exemplo, o GT – PA / Fórum EJA, [...], então quase que naturalmente a atuação dessa organização da sociedade civil **esteve envolto pelo trabalho de contribuição ao estabelecimento de políticas educacionais voltadas para a Educação de Jovens e Adultos** (Sujeito de pesquisa: EIB3).

[...], por exemplo, **a gente aqui particularmente, ficou responsável pela meta I do PDE que é a universalização da pré-escola e a ampliação progressiva da creche** e todas as suas estratégias, então a gente tinha essa responsabilidade e aí foram dados alguns direcionamentos de como conduzir isso com outros pares, outros partícipes, mas a minha lembrança era de que cada um podia também dar o tom que achava (Sujeito de pesquisa: EIA4).

[...] **em alguns momentos nós estávamos organizados por segmentos que tinham interesse naquele tema, e em alguns momentos nós tínhamos discussões mais coletivas**, foi dessa forma que nos organizamos, e depois, na reta final, nós tivemos algumas comissões que operacionalizaram o texto final (Sujeito de pesquisa: EIB5).

[...] **então, estive participando nessa linha temática de apelo**, os estudantes secundaristas, a população do Distrito Federal quer mais universidades públicas, então ela foi uma temática de muito fácil engajamento pelos entes do Fórum [...] (Sujeito de pesquisa: EIB6).

[...] **nós participamos a princípio com o fornecimento de material de dados, estatística de alunos matriculados na rede particular de ensino, de remuneração de professores** [...] (Sujeito de pesquisa: EIB7).

Aos entrevistados do subgrupo D, quando arguidos destacaram os seguintes aspectos:

Então, nesse sentido, toda parte, a primeira parte da educação infantil, a gente **passou na revisão, perdemos algumas coisas, conseguimos garantir outras [...]** (Sujeito de pesquisa: EIID12).

[...] essa nossa trajetória então começa com a participação nas plenárias que ocorreram, em especial, no Taguapark, e foi lá que **nós percebemos que durante toda a construção do documento estavam ausentes os trabalhadores em educação**, sempre quando se tratou de metas em termos de profissionais, a referência estava nos professores e não nos trabalhadores. (Sujeito de pesquisa: EIID15).

Nota-se que boa parte dos sujeitos entrevistados relacionou a possibilidade de atuação a partir da sua realidade representativa. A intencionalidade incidiu na busca em contribuir na elaboração das metas do plano tendo como pano de fundo sua vinculação temática, tal acontecimento demonstra sentido de parcelamento da atuação, principalmente relacionada à parte de domínio do segmento representado.

Diante disso, infere-se que a atuação proveniente de um posicionamento temático, como aludido nos comentários, coaduna com o aspecto da fiduciariedade do segmento em relação ao processo como um todo, que incide, a partir de um campo de disputa histórica de lutas sociais, com os interesses particulares que necessariamente não se relacionam, ou que se alojam em interesses institucionais que tentam se sobrepor uns aos outros.

Retomando o aspecto histórico de atuação na gestão da educação do DF, emprestamos as reflexões de Lima (1998) quanto ao aspecto de mobilização. A partir de uma tendência contraditória, ao mesmo tempo em que, a atuação por meio de representantes ganha primazia, especialmente em decorrência do processo de regulamentação resultante da lei do sistema de ensino e da gestão democrática do sistema de ensino público quanto aos mecanismos de participação, acautelam-se os interesses típicos de cada grupo/segmento.

A atuação ampliada no processo de elaboração de uma política pública não indica necessariamente que todas as pessoas ou grupos opinem sobre todas as matérias, mas implica em algum mecanismo de influência sobre o poder. Em boa medida, foi o conjunto de especificidade de distintos segmentos que possibilitou os debates em variadas frentes, o diverso de falas e de pensamento, até então, ainda limitado no processo de gestão da educação do DF.

A vinculação temática do segmento serviu para a ocupação de espaço no processo de elaboração. Por meio do tema específico de interesse é que o segmento adquiriu voz dentro do processo, pois atuar a partir do tema de interesse possibilitou o acordo em termos de demandas entre determinados segmentos, e assim, marcou-se terreno dentro do debate.

Autores como Pateman (1992), Lima (1998) e Nogueira (2004), pontuam que na teoria democrática participativa, a igualdade política refere-se à igualdade de poder, o que significa a participação na tomada de decisão não sobre o prisma do pragmatismo, mas das possibilidades enraizadas no coletivo em condições de igualdade.

A tessitura que se apresenta na atuação a partir de tema pelo qual o segmento social está envolvido é, talvez, um dos caminhos na busca da mencionada igualdade, pois é por meio de um possível equilíbrio do debate que se circunscreve o tema, que ela pode ocorrer.

Nesse sentido, diante do espectro da centralidade pela qual se assenta historicamente o estabelecimento de políticas públicas sociais, as formas de atuação obtiveram formas veladas às expectativas tradicionais e formais de participação. Por se constituir por distintas representações no campo da educação, o ponto inicial aglutinou-se a partir de uma pauta de debate específica e interesses comuns num espaço de debate coletivo.

A forma de participação à luz do tema da representatividade, esconde, na verdade, as contradições, as tensões e as disputas no que concerne à aglutinação de um tema ampliado para o coletivo com múltiplas facetas temáticas de representatividade.

Um dos motivos centrais dessa questão incide na atuação histórica de um Estado esfacelador, que sempre desagregou para se sobrepor aos demais. O contraponto realizado pelos movimentos sociais está em se estabelecer por blocos de atuação no sentido de que a capacidade de comunicação seja facilitada em favor da defesa diante da atuação do Estado.

O jogo paralelo que se apresenta por meio da representatividade temática tem sido a estratégia oriunda de um posicionamento à luz do movimento sindical, e que por meio do ganho em partes, tem sido o conjunto final que busca a superação do conflito de classes, presente nos mínimos espaços. A disputa temática tornou-se justa, pois por meio dela é que se constituiu a forma de participação em bloco a favor da escola pública em detrimento do conjunto de representações a favor de uma educação aberta ao mercado, e que tenta se justificar pela impossibilidade do Estado em cumprir metas, “infectíveis”, para poder atuar em detrimento das decisões participativas ocorridas nos espaços disponíveis no processo.

Entretanto, mesmo com a escolha temática de atuação, o *desnivelamento* na atuação foi outra subcategoria emergente do campo relatado por boa parte dos entrevistados. Está relacionada com a compreensão e comunicação que se tem sobre o “objeto” que constitui o campo de disputa. Diante disso, os segmentos expressaram uma assimetria de poder nas relações em decorrência da função (posição social) ou cargo ocupado (posição política).

À luz das conceituações de participação, a atuação em um processo de elaboração de política pública, especialmente de um plano de educação, corre-se o risco de

instrumentalização. Nogueira (2004), afirma que os mais fortes não são necessariamente os que têm mais recursos financeiros, mas sim os que possuem capacidade comunicativa ampliada, melhor organização, mais disposição cívica para atuar em reuniões, assembléias, suportando rotinas e seus tempos de deliberação. “Os mais bem preparados [...] participam, mas justamente por terem mais recursos de ação e de organização podem ter maior apelo nas decisões ou condicioná-las unilateralmente” (NOGUEIRA, 2004, p. 156).

Os depoimentos dos entrevistados apontam uma situação de maior proveito por parte de alguns segmentos sociais no processo de elaboração. Destaca-se o movimento dentro do processo participativo que contribui para o entendimento da atuação das entidades que se constituíram no campo da luta social em torno da educação.

[...] o Fórum ele foi bastante importante, foi um grande protagonista também trazendo grupos que já tem, vamos dizer assim, tradição em elaboração de política pública, dando próprio trato com o trabalho, com as reivindicações sociais. [...] **tiveram grupos que eles têm uma atuação, uma orquestração maior, mais definida** (Sujeito de pesquisa: EIA1).

**Nós tivemos ao longo do tempo a atuação mais expressiva de alguns segmentos do que de outros**, evidentemente que a Secretaria, do ponto de vista dos gestores, estava sempre presente, **mas assim, houve um protagonismo do movimento sindical, particularmente do movimento sindical do segmento público da educação básica**, que perdurou, atravessou todo processo. (Sujeito de pesquisa: EIB5).

O Fórum em tese aglutina vários segmentos da sociedade envolvidos na questão educacional, querendo ou não ele passou a ser o principal espaço de debate e de construção do PDE. [...] **da idéia de muita gente, de amplitude, mas na hora H cinco a dez pessoas é que realmente atuam para valer**, então você consegue personificar a atuação (Sujeitos de pesquisa: EIIC10).

Mesmo dentro do Fórum, **visualiza-se que segmentos mais organizados historicamente que outros, tende a ter uma maior movimentação interna, mais ampliada em relação aos outros segmentos** no que se refere à participação de processos de estabelecimentos de políticas educacionais como foi a discussão do PDE (Sujeito de pesquisa: EIA2).

Nesse contexto, pode-se até fazer uma avaliação de uma espécie de avaliação de quem atuou mais ou menos, por exemplo, **o ensino superior nesse processo ficou de fora apesar de terem assento no Fórum** (Sujeito de pesquisa: EIB6).

[...] nesse sentido, o Fórum enquanto espaço de atuação precisa ser aquele que permita a igualdade mínima de condições da representação se enxergar como contribuinte do processo, **pelo que vi, uns segmentos eram mais segmentos que outros** [...] (Sujeito de pesquisa: EIID15).

Percebe-se a possibilidade intrínseca de atuação a partir da *temática*, via representatividade, o que de certa forma contribui para o sentido da participação no processo, pois se trata de modificar o domínio. Ademais, a questão do desnivelamento da atuação está presente pela situação do conflito político-ideológico dos segmentos políticos e sociais que extrapola a disputa por espaço de representatividade em outros lugares, mas, também, pela situação do apelo já destacado pelas reflexões de Nogueira (2004).

Segundo este autor, a questão participativa não está ancorada apenas no aspecto mediato da representatividade, exige características e perfis que são construídos no decorrer do processo como: a capacidade comunicativa, ideias melhores, melhor organização, maior resistência “física” ou maior disposição cívica para participar das reuniões e de todos os outros espaços de encaminhamento do processo de debate.

O desnivelamento não carrega em si uma intencionalidade objetivada, mas acompanha o rito histórico da existência de entidades mais tradicionais do que outras, estas, no embalo das lutas sociais, construíram posicionamentos mais consolidados. Desmarca a heterogeneidade, e que são justamente estes posicionamentos que abrem espaços para outras demandas, que em certo momento, ocasionam certo desnivelamento no campo da participação dos segmentos políticos e sociais no transcurso de elaboração do PDE.

Como acentua Nogueira (2004), as questões públicas carregam as lutas anteriores, mas, também contém as demandas provenientes das outras estruturas sociais que estão se constituindo nos últimos anos, fruto do aprofundamento do processo de democratização, das mudanças culturais, de reestruturação produtiva e, especialmente, da diferenciação funcional e social.

Outrossim, inexistente atuação na seara de elaboração de uma política pública que se abduca da orientação de algum tipo de relação de poder, pois quem atua deseja afirmar-se diante de alguém, sobrepujar alguém, resolver algum problema ou postular a posse de bens e direitos, modificando sua distribuição (NOGUEIRA, 2004).

Dessa matriz argumentativa sobre tal tipo, convém acentuar a reflexão de Santos (2001), ao apontar um profundo entrelaçamento entre desigualdade material e não material presente na relação de poder, principalmente quando se trata do desenvolvimento de capacidades representacionais e expressivas, e de oportunidades para organizar interesses e participar autonomamente em processos de tomada de decisões significativas. Deste cenário, o Fórum de Educação atua no processo de elaboração de uma política pública em educação como o plano, permitindo que as distâncias sejam reduzidas e apropriadas pelos segmentos

políticos e sociais diante da oficialidade historicamente estabelecida no seio da gestão da educação.

Nesse sentido, o desnivelamento, no processo de elaboração do PDE está no jogo histórico democrático, do contraditório, que a cada momento se caracteriza de formas distintas, seja pelo equilíbrio ou desequilíbrio entre os atores, mas que estão imersos na realidade de múltiplos interesses que se apresenta. O trecho abaixo sinaliza para uma tentativa de compreensão desse aspecto histórico:

[...] isso é fruto de um processo histórico e cultural, nós temos uma democracia ainda muito incipiente, do ponto de vista da história, nós temos poucas décadas de regime democrático, com algumas boas interrupções, o que faz com que a participação, o pilar principal da democracia, **ainda não esteja com sua efetividade na sociedade, isso em todos os setores, inclusive ocasionando um desnível de atuação**, e na educação não seria diferente (Sujeito de pesquisa: EIA2).

Desta maneira, na atuação, o equilíbrio ou o desequilíbrio revelam situações, momentos de poder e dominação. Significa reconhecer que ela se reveste de dois lados, antagônicos e complementares, numa autêntica unidade de contrários. A atuação não pode estar cercada por um consentimento ou tutela, a artimanha mais esperta do poder é pintar-se como fonte da participação, seu baluarte, sua garantia, seu avalista. (DEMO, 2001).

Assim, uma atuação dos segmentos políticos e sociais que tem por base de apresentação o aspecto temático ou de desnivelamento não se constitui, necessariamente, um aspecto negativo, mas, como uma situação apresentada e que deve ser analisada a partir de seus determinantes históricos.

Os entrevistados mencionaram o aspecto valorizativo do estabelecimento do Fórum de Educação como espaço participativo, de aparecimento e atuação de entidades que extrapolam o tradicional modelo do governo local. Entretanto, salientam a necessidade de um processo de fortalecimento dessa alternativa a partir da ampliação do aspecto cultural que considere o processo participativo como instrumento de ampliação dos preceitos democráticos, que neste caso não se associam meramente à cidadania do Estado capitalista, mas que proponha à mesa a possibilidade de igualdade no ponto de partida das ações.

A interpretação salutar para este processo incide na valorização dessas experiências a partir da concepção do momento histórico e formativo com vistas às relações sociais. As formas de participação dos segmentos não podem ser vistas como uma atuação no espaço objetivo, mas na consideração do campo das inter-relações, das construções calcadas nos

aspectos da subjetividade dos sujeitos, que construídos historicamente, devem ser vistos para além da representatividade. Desta forma, destaca Nogueira (2004) a participação como um ato de negociação política ampliada, no sentido de pressioná-la para que se abra cada vez mais à diversidade social e à própria democracia.

A forma de participação não pode estar amparada e nem avaliada apenas sob o aspecto representativo, a totalidade do processo exige que as formas de participação construídas e apresentadas sejam plantadas no arado da coletividade em defesa do público diante do jogo de conflitos promovido pelas disputas de classe e dos objetivos do Estado capitalista.

O arquétipo participativo expõe elementos democráticos para a condução dos sujeitos educacionais sem livrá-los da responsabilização individual, ou seja, as tomadas de decisões coletivas e descentralizadas, exigem uma atenção por parte dos sujeitos partícipes das ações, ainda mais que estas ações são assumidas coletiva e democraticamente. Os sujeitos ao assumirem determinada tarefa, mesmo que, com a sobreposição do interesse temático, tem o vínculo responsabilizatório sob a perspectiva socialmente referenciada.

Nesse sentido, o desnivelamento não pode ser encarado como negativo no processo, mas na instância de que o motivo de se por desta forma carrega um misto histórico de desmandos por parte dos que detém o poder centralizador no conluio de determinação de políticas públicas sociais em educação.

As ocorrências revelam ser uma atuação contemplada com um Fórum de Educação constituído como um *espaço ampliado de debate*. Ao revisitar as reflexões de Nogueira (2004), pode-se inferir que a existência de um Fórum como mecanismo de atuação e/ou participação na gestão pública constitui-se como um tipo de participação política. Neste caso específico, evoluiu historicamente como uma bandeira dedicada a promover uma espécie de contraponto com o Estado pela sociedade civil. Assim, apontam como os segmentos sociais que estão agrupados no Fórum agem e conduzem suas demandas. Seguem os relatos dos entrevistados pertencentes ao grupo de espaços formais como comissão e grupos de trabalho:

O Fórum é extremamente democrático, a partir do momento que você tem as mais variadas organizações da sociedade civil participando do Fórum, você tem a representação do Estado, e quando você passa a analisar qualquer Projeto de Lei, artigo por artigo, debatendo-o livremente, discutindo com os representantes da educação pública e da educação privada, da sociedade civil e do Estado, **ele pode ser caracterizado como democrático, enquanto um grande espaço de participação [...]** (Sujeito de pesquisa: EIB3).

**O Fórum, ele é bem democrático, não podemos descartar isso, por exemplo, como eu falei, assim como estão os representantes dos trabalhadores, também estão os representantes dos patronais, eles estão**

**dentro do Fórum**, tem suas demandas também, então assim, o **Fórum é bastante democrático, completo nesse sentido, em termos práticos, de lei**. O Fórum chama todo mundo para conversar, coloca todos os segmentos para dentro [...] (Sujeito de pesquisa: EIB7).

[...] o Fórum desde o início, ou seja, ele está previsto na Lei nº 4.751, de gestão democrática, que prevê o processo de gestão democrática, e que estabelece como um dos objetivos, acompanhar, monitorar e propor ações para a política educacional do DF **com uma participação maior da sociedade civil em diferentes entidades** que defendem e trabalham pela educação do DF [...] (Sujeito de pesquisa: EIB9).

Ainda sobre os aspectos de consideração do Fórum de Educação como espaço ampliado de debate, foi perguntado ao grupo D, ausentes dos espaços da comissão técnica e grupos de trabalho e evidenciou-se que:

Olha, apesar de ter existido alguns problemas na construção desse plano, **eu penso e considero que ele foi bem democrático, ampliado**, foram chamadas todas as instituições, a questão da invisibilidade não é uma coisa que vamos resolver tão cedo (Sujeito de pesquisa: EIID15).

[...] o **Fórum Distrital de Educação**, ele possibilitou que vozes até então não ouvidas, fossem ouvidas e participassem do processo do PDE, isso para mim é uma conquista que difere do que até então nós tínhamos visto no seio da educação do Distrito Federal, que era uma condição muito centrada no governo, então, apesar dos limites, dos problemas que a gente evidencia nesse processo inicial, a gente tem que reconhecer que a criação do **Fórum é uma conquista e que no processo de elaboração do Plano Distrital a gente viu a tentativa de uma participação ampliada mesmo com seus problemas e a hegemonia de determinados grupos sobre os demais** [...] (Sujeito de Pesquisa: EIID16).

**O Fórum, na composição que ele faz com entidades a meu ver nesse momento, é o que a gente consegue encontrar de diálogo com organizações que se propõem a construir esses espaços**, mas por exemplo, eu acho que hoje a gente entende que essas entidades que compõem o Fórum num espaço de maior fortalecimento e até do ponto de vista de independência do governo do Distrito Federal, a gente consegue dialogar com outros setores, sem dúvida disso [...] Então **eu penso, se a gente consegue fortalecer esses espaços que não são ligados e dependentes totalmente ao governo, mas que articula e mobiliza setores ligados à educação, a gente consegue fazer com que a participação popular na construção da educação** [...] seja muito mais ampliada [...] (Sujeito de pesquisa: EIID17).

Considerando a atuação como uma ação que desempenha o sujeito, e que se insere no bojo dos fenômenos da participação, Lima (1998), alerta que seguramente vamos encontrar perspectivas dos distintos estratos sociais e organizacionais diferentes entre si, mas que são, indispensáveis para promover a multiplicidade de singularidades.

Essa multiplicidade de fatores e argumentos dos segmentos contribuiu para que a atuação fosse pedagogicamente permeada de visões em um espaço ampliado de debate, que, se construindo, promoveu um exercício participativo de conquista, de estabelecimento de uma cultura e de uma metodologia de construção coletiva no campo da gestão da educação do DF.

Entretanto, para alguns dos sujeitos de pesquisa, o Fórum necessita adquirir perfil de sociedade civil plural, além de avançar no sentido de saber conviver com as outras instâncias políticas:

**[...] o DF tem organizações significativas em vários setores que nós ainda não absorvemos e nem trazemos ainda para este espaço**, ou seja, a pluralidade de organização política do DF não se refletiu ainda na composição do Fórum [...] (Sujeito de pesquisa: EIB8).

**[...] então eu penso que ele tem esse poder todo, tem essa função, ele é muito importante, ele tem que continuar existindo [...], ele é uma conquista, não tenho dúvidas disso. Mas ele tem que coexistir com outras instâncias que são tão democráticas quanto ele.** Essa é a questão (Sujeito de pesquisa: EIIC10).

Durante anos, o campo da educação se estabeleceu à luz dos conceitos da administração para dar significado não só à direção escolar, como também ao seu planejamento, abalizado por um padrão que envolvia o ato de planejar mediante à lógica fordista do sistema capitalista, principalmente no seu quesito hierárquico de atuação nas decisões. Diversas são as concepções apresentadas pelos interlocutores sobre o Fórum como espaço ampliado de debate, entretanto, entendemos que ainda existem compreensões truncadas referentes ao papel do FDE como uma reflexão de espaço plural na organização política do DF.

O filósofo Cortela (2005) ressalta ser a democracia não um fim em si mesma, mas um influente e imprescindível instrumento para a constituição de cidadania, da justiça social e da liberdade compartilhada; ela é a garantia do princípio da igualdade irrestrita entre todas e todos. A atuação num espaço ampliado de debate como apontado, avança nesse sentido.

Contudo, presencia-se o termo democracia associado às determinações do Estado capitalista e da cidadania moderna. A perspectiva de democracia que se propõe como diretriz de participação assenta-se na democracia liberal-burguesa, que invariavelmente não enxerga, para um sistema democrático estável, uma estrutura cujos papéis centralizador e hierárquico estejam ausentes, mas uma função da participação voltada para a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias do Estado e dos interesses privados, e que nessa ordem, é que se justifica o mérito democrático, nada para além disso.

Todavia, em contraponto a esta concepção, e demarcando o terreno da disputa político-ideológica, se encontra a ontologia do ser, a visão de mundo, do homem construindo cada realidade social e suas singularidades. Partir dos movimentos educativos, na perspectiva dialética, significa compreender a realidade de forma dinâmica e complexa, estuda-se o conhecimento dos fenômenos e dos objetos a partir de pontos de vistas distintos, que nas relações recíprocas, esclarece a transformação de certos fenômenos em outros.

O processo de conhecimento se traduz na busca das determinações e de suas relações a fim de que se possa fazer a apreensão do concreto no pensamento. O conhecimento é tanto mais verdadeiro quanto mais estiver saturado de determinações e mediações, por essa razão, é sempre, apesar de verdadeiro, incompleto (HÚNGARO, 2014).

Diante disso, busca-se a compreensão de que a visão de espaço ampliado de participação que se almeja ao Fórum de Educação deve se distanciar das regras do Estado burguês capitalista, e que sua classificação parta do contexto do Distrito Federal tendo como pano de fundo as reais possibilidades de atuação deste mecanismo de participação por meio de formas renovadas, quer seja no embate corpo a corpo junto ao legislativo, que seja na organização temporal de uma conferência, da expedição de notas e cartas abertas, ou da propositura de debates ampliados junto à sociedade civil.

Ademais, existe uma contradição entre os avanços teóricos e as práticas formais: o aspecto formal avançou, pois há inscrição normativa de consideração do Fórum de Educação como de exercício de movimentos participativos, que inclusive, propõe-se como outro espaço possível para o exercício do debate. No entanto, continua prevalecendo a prática da representação como sinônimo de participação, o que não é excludente, mas que a ela não se resume.

No estabelecimento de uma política pública, um plano de educação, pela etimologia da palavra exige o pano de fundo da democracia como sustentadora, mas esta, como afirma Paro (2002), não é algo que simplesmente se concede a outro, e sim, um processo que se realiza e se constrói por meio de mecanismos voltados para a democratização, e um dos primeiros passos nessa direção está na consolidação de espaços ampliados de debate e decisão.

O paradigma da atuação de segmentos sustenta-se no aspecto da representatividade. A democracia não se faz somente pela representação, mas também pela ação política que considere a efetivação dos interesses coletivos, pois “é no âmbito do projeto democrático que se põe efetivamente a questão da sociedade civil, fora daí ela não faz muito sentido, ou que o dá no mesmo, tem um sentido estreito e limitado” (NOGUEIRA, 2004, p. 106).

A atuação dos segmentos políticos e sociais no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE) demarca o Fórum de Educação como outro espaço de debate em favor de uma educação pública e atenta às demandas da sociedade civil no Distrito Federal.

#### 4.3 – Autonomia dos sujeitos e entidades: da formalidade à realidade

A partir das perguntas elaboradas em torno do eixo *Autonomia* no processo de elaboração do plano de educação, surgiram as subcategorias: *sobreposição organizada de segmentos, vinculada aos segmentos sociais, autonomia relativa e a dificuldade administrativo-organizativa*.

Estas subcategorias estão relacionadas com o modo de se apresentar a concepção de autonomia dos segmentos políticos e sociais no que se refere à organização do processo de elaboração do plano de educação, especialmente na consideração do Fórum de Educação como espaço mediador e articulador desse momento. Sobre a autonomia, à luz dos aspectos de natureza política e social, e das dificuldades, os segmentos políticos e sociais, e os atores envolvidos, apontaram:

[...] o que pude ver do Fórum foi justamente isso, foi **o protagonismo de alguns grupos em detrimento de outros**. A própria estrutura logística! Naquele momento eles tiveram condições melhores, **mas eles não conseguiram se organizar para ter um espaço realmente organizado, constituído, de se ter ali pessoas que trabalhassem por tempo integral, que ficassem por conta das demandas do Fórum** (Sujeito de pesquisa: EIA1).

[...] é isso que efetivamente a gente nunca teve, então vejo isso como um dos problemas na atuação do Fórum, **que acabou se pautando nas condições de algumas entidades mais organizadas do que as outras** que o constituía nos movimentos que eram necessários em busca da elaboração do plano, **o que em certa medida fez valer o preço no documento no nível da participação de cada uma no que se refere ao processo**. Algumas podiam mais, e por isso detinham mais força nas discussões (Sujeito de pesquisa: EIB6).

[...] o Fórum Distrital de Educação, na forma que ele se organizou, e no espaço que tinha para debater, permitiu-se que ele assumisse um caráter mais democrático e de participação dos que ali estavam **acreditando na possibilidade de chegar há uma definição de uma política de interesse da sociedade como um todo [...]**, isso passaria por diferentes instâncias em que era necessária a permanência do FDE na discussão, no debate com diferentes instâncias para que pudesse se efetivar (Sujeito de pesquisa: EIB9).

[...] são dificuldades de toda a organização, eu participei também do Fórum social e fui representante da secretaria na conferência social da transparência que ocorreu ali em meados de 2012 e 2013, e nessas conferências, **as dificuldades são estruturais, por exemplo, local e hora para se reunir e discutir, nem todos os representantes têm disponibilidade por exemplo.** Então, espaços para acontecerem as reuniões, ou para acontecer a conferência, enfim, **a dificuldade existe no campo da logística** (Sujeito de pesquisa: EIA2).

Observa-se o protagonismo de alguns segmentos políticos e sociais pela capacidade de organização e comunicação de forma mais qualificada do que outros, o que pode ser visto como um limite para a autonomia participativa em relação aos demais segmentos. Esta questão está, em boa medida, vinculada ao processo histórico de construção de determinados grupos. O contexto de definição do Sindicato dos Professores do Distrito Federal (SINPRO-DF), que na experiência de luta no campo da educação, afirmou-se como um dos atores principais do processo e de tomada de decisão sobre a elaboração do texto-base do plano, germinado a partir da contradição entre o público, o privado e o sindical.

Entretanto, cabe salientar o reconhecimento da importância política e social do sindicato para o campo progressista participativo. A experiência construída pela entidade alimenta outras identidades coletivas dos diferentes movimentos sociais que se espalham no mundo e na sociedade. Sindicato, como espaço no qual o fazer político é atributo das instituições relacionadas aos poderes convencionais, aos partidos, ou congêneres.

Fazer política trata-se de uma atividade desempenhada pela sociedade civil por meio das instituições sociais, e aí surgem os conflitos característicos de uma sociedade de classes, tais como: o não reconhecimento de outras possibilidades além daquelas tradicionais; o estabelecimento de processos que alteram o comodismo estabelecido pelo *status quo* dominante; a necessidade de ampliação do poder decisório, que descontenta a personalidade centralizadora; e, principalmente, a exigência de articulação de um campo de equivalências que se traduz numa forma de identidade política “fundamentada nos princípios de liberdade e igualdade para todos” (PIMENTA, 2013, p. 175).

A autonomia dos segmentos do Fórum de Educação no processo de elaboração do plano seguiu um rito que pode ser considerado como novo no contexto da gestão da educação do DF, com atuação e participação destacada de seus pares. Martins (2002) acentua que a idéia de participação política e social é discutida geralmente no âmbito da teoria política, e no caso da discussão sobre o exercício da autonomia, está diretamente ligada à própria construção da democracia cujo princípio inspirador assenta-se na liberdade entendida como autonomia.

Esta, existe se, por outro lado, houver sujeitos sociais que confirmem sentido ao processo, pois ela é resultado de uma construção social que se faz pela ação política de sujeitos concretos, não sendo desta forma, cai-se no risco do procedimento meramente técnico-administrativo que, desconectado do real, tende a prevalecer como tem sido na perspectiva conservadora (SILVA, 1996).

A sobreposição organizada de segmentos contribuiu e permitiu a marcação de terreno de grupos historicamente excluídos do processo de gestão. Todavia, deve se abster de seguir a característica conservadora e centralizadora no exercício da participação, para servir como ponto de apoio organizativo e de demarcação de demandas dos segmentos sociais, atentando para a seguinte reflexão no que tange à participação política e social:

A participação é elemento chave, não é? **Mas uma participação que seja autêntica, que seja fruto da criação de espaços que possibilitam a manifestação plural em que os sujeitos ganhem visibilidade**, que possam propor e serem ouvidos, e que, de fato, possam construir as políticas educacionais. Então a participação é fundante, mas tem que ter os mecanismos que garantam a participação se as pessoas também não ocuparem esses espaços, acho que esse é um dilema da democracia brasileira, **não basta formalizar os espaços, é necessário que eles também sejam ocupados, dar-lhes significados e vitalidade**, é aí que está o grande desafio, não basta ter um fórum se, de fato, a pluralidade, as representatividades não estiverem presentes. Ele não pode ser refém do corporativismo ou dos interesses apenas do governo, ele tem que expressar a pluralidade que compõe o ambiente educacional, a educação é algo tão sério que a sociedade civil tem que participar, então, **a participação é um elemento chave, mas não essa participação por colaboração, ou para blindar o que determinados grupos querem, mas sim uma ativa e permanente, que não seja uma participação esporádica** (Sujeito de pesquisa: EIID16).

A participação, com convergência de interesses dos segmentos sociais como apontado pelos sujeitos da pesquisa, pode ser vista como ponto qualificador: tem que ser autêntica e favorecer e possibilitar a manifestação plural e visibilidade dos sujeitos, ocupar espaços que, deem significado e vitalidade aos mecanismos participativos fortalecendo os segmentos que estão envolvidos.

Neste contexto, o entrevistado destaca que não basta formalizar os espaços de debate se a representatividade, utilizando-se do caminho pluralidade, não for garantida. Não é colaboração, mas ato intencional para modificar a ordem instituída. Todavia, o apontamento feito pelos entrevistados de que há dois momentos de participação; primeiro, participação convergente aos interesses comuns, segundo, participação por segmento político e social, elege o FDE como outro espaço de debate.

**Na medida em que o Fórum vai se posicionando pela manifestação de seus membros sem a imposição de governo, sem o domínio de uma determinada entidade, um espaço pra se discutir livremente, isso foi fortalecendo para aqueles que ali estavam participando,** o desejo de realmente trazer uma contribuição importante para a educação no DF, então eu acredito que o Fórum Distrital de Educação na forma como ele se organizou, e no espaço que tinha para debater, permitiu-se que ele assumisse um caráter mais democrático e de participação dos que ali estavam [...] (Sujeito de pesquisa: EIB9).

[...] a condução inicial que permitiu haver a participação, que as pessoas fizessem esse exercício, a ter voz, a falar em 3 minutos ou em 2 minutos. [...] **acho que o Fórum, mesmo com as críticas que a gente possa fazer, a gente não teria conseguido chegar aonde chegou, os segmentos deram cara ao Fórum, e este retribuiu com o espaço aberto [...].** (Sujeito de pesquisa: EIID12).

[...] outro papel desempenhado pelo Fórum nesse processo foi sua abertura ao público quando da realização das reuniões, o que no aspecto organizativo demonstrou uma valorização do princípio democrático. **O Fórum é uma entidade política com peso nas questões educacionais por carregar tacitamente sua autonomia, mesmo que possa ser vista como relativa.** Sua organização, a meu ver, pautou-se em abrir espaço para os interessados, e isso fez com que os segmentos políticos e sociais ao mesmo tempo em que nele via uma brecha, lhe dava concretude perante ao Estado e demais instâncias [...] (Sujeito de pesquisa: EIB7).

Os interlocutores revelam a disposição do Fórum de Educação, e o conjunto de seus segmentos, como espaço que possibilita a utilização da voz de distintas formas, ou sobrepostas pela organicidade de um segmento sobre outro, ou pela organização materializada em procedimentos pautados numa metodologia deliberativa que utiliza o tempo para uso da voz, ou que, pautados na defesa temática, obtém espaço público para demarcação de interesses por meio do debate.

Registra-se que tanto a participação com convergência de interesses, quanto a participação vinculada aos segmentos sociais, tem como pano de fundo, o processo de elaboração do texto-base do plano de educação. Contudo, a relação com as demais entidades também aponta a vinculação e articulação por interesses, especialmente na relação FDE com o Conselho e Secretaria de Educação, bem como as disputas que ocorreram na Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do DF. Sob este prisma, anunciam-se as dificuldades encontradas como a participação com convergência de interesses, e a participação por segmentos sociais como possibilidade participativa nas decisões e falas, por demarcar um campo de disputa que ultrapassa as práticas tradicionais.

O estabelecimento do Fórum de Educação atende uma demanda histórica do Distrito Federal a partir do contexto de país no que concerne à criação de espaços ampliados de participação para o debate das questões educacionais. O FDE foi criado por portaria da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF), e está inscrito na lei do Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal sob a gestão administrativa da Secretaria conforme dispõe o artigo 13º: “A SEDF coordenará as atividades do Fórum Distrital de Educação e garantirá os recursos necessários para realização de seus trabalhos” (DISTRITO FEDERAL, 2012).

No histórico de estabelecimento desses espaços, tanto em nível local, regional e nacional, houve um direcionamento para a institucionalização junto à Secretaria de Educação num processo que se confunde a garantia de existência com a possibilidade de autonomia e distanciamento do ente central.

No caso do Fórum Distrital, foi proveitoso e reconhecido o fato de que ele se insere como outro ente no campo da gestão da educação. Os relatos apontam para uma inexistência de um espaço físico definitivo, de pessoal específico para tratar das questões organizativas do Fórum e de aporte financeiro para a produção de material. Contudo, passemos à reflexão: um espaço como este, por agregar um conjunto de distintas entidades e representações, e que está aberto à sociedade civil, necessita ter um formato semelhante a um órgão público para que seja considerado democrático? Ou depende apenas do exercício prático de suas ações que visem, primordialmente, o cunho democrático?

O exercício da democracia não encontra lugar no sistema capitalista, que constrange e esvazia de sentido as instâncias participativas, ainda mais, quando assentadas no mesmo espaço tempo e lógica do Estado (ALVES, 2016).

Uma entidade como o Fórum de Educação, que tem como dificuldades questões administrativas e organizativas, e abstrai isso como necessário, corre o risco de tornar-se burocrático e sob cunho de antigas práticas centralistas ou hierarquizadas. Na contramão desse cenário, suas dificuldades devem emergir da necessidade de ampliação da participação na gestão da educação básica do DF, de se aproximar ainda mais da sociedade civil e movimentos sociais.

Da necessidade de agregar o máximo possível de vozes, que, por meio dele, possam estabelecer outras estruturas participativas e democráticas, ser capaz de dialogar com o governo, mas não simplesmente se atentar para meandros governamentais que arregimentam o caráter participativo, e nem ser governo.

A autonomia é um valor e, como tal, tem os limites a serem observados na relação entre movimentos sociais e sistema político, que, desobedecidos, podem resultar em instrumentalização, cooptação. (TATAGIBA & TEIXEIRA, 2006, p. 229). Sob estes aspectos destacam-se falas dos entrevistados no que se refere à subcategoria que emerge do campo empírico, *autonomia relativa*.

Então essa autonomia é muito relativa. Mas que não acho isso complicado não. Eu acho que é possível trabalhar com essa autonomia relativa. É possível participar, é possível o Fórum cumprir o seu papel. **Acho que ele precisa do apoio da Secretaria porque é ela quem dá infraestrutura, não é? Ela que dá espaço físico.** [...] Então é importante que ele tenha uma vinculação com a Secretaria. E acho que ele vai cumprir o seu papel e isso vai amadurecer gente (Sujeitos de pesquisa: EIIC10).

Olha, o Fórum **ele teve uma autonomia relativa nesse processo, na construção das pautas, e o que a gente acabou de dizer que nessa construção se sobrepôs anseios de determinados grupos**, mas a gente tem que avançar nessa perspectiva de que o Fórum não é uma extensão do governo, [...] acho que a gente tinha que avançar nessa discussão, um desvinculamento com a Secretaria de Educação, **ele não é mais um órgão da Secretaria, de assessoramento, e sim da sociedade civil** que perpassa diferentes governos (Sujeito de pesquisa: EIID16).

Quando pensamos na autonomia do Fórum de Educação, talvez seja conveniente levar em conta todo o seu contexto. O Fórum é uma entidade que podemos dizer nova num processo de gestão da educação no DF. Mas, o interessante é que ele surge para se impor diante das necessidades reais dos segmentos e da população sobre a educação. Ele incomoda e muito a centralidade do Estado. **A autonomia que se tenta enxergar no Fórum, nesse processo, é a que caminha junto com as possibilidades do processo democrático.** Chega de determinação governamental, ou das possibilidades e palavra de ordem técnica do Conselho de Educação do DF. A sociedade precisa impor sua demanda, de forma autônoma, e o FDE é um importante mecanismo para tal feito (Sujeito de pesquisa: EIID17).

Nota-se uma contradição entre as falas. A primeira se insere no campo progressivo de interesse, que põe o Fórum de Educação, de fato, órgão detentor de uma autonomia tanto conceitual quanto de estrutura e manutenção, numa relação em que uma depende da outra. Enxerga o FDE fundado em uma situação que o coloque como um espaço de contradição, de divergências e consensos de forma autônoma, que o possibilite ser um espaço de aproximação e participação da sociedade civil na elaboração e acompanhamento de políticas públicas de educação no Distrito Federal, principalmente na elaboração e definição do planejamento da educação em médio prazo.

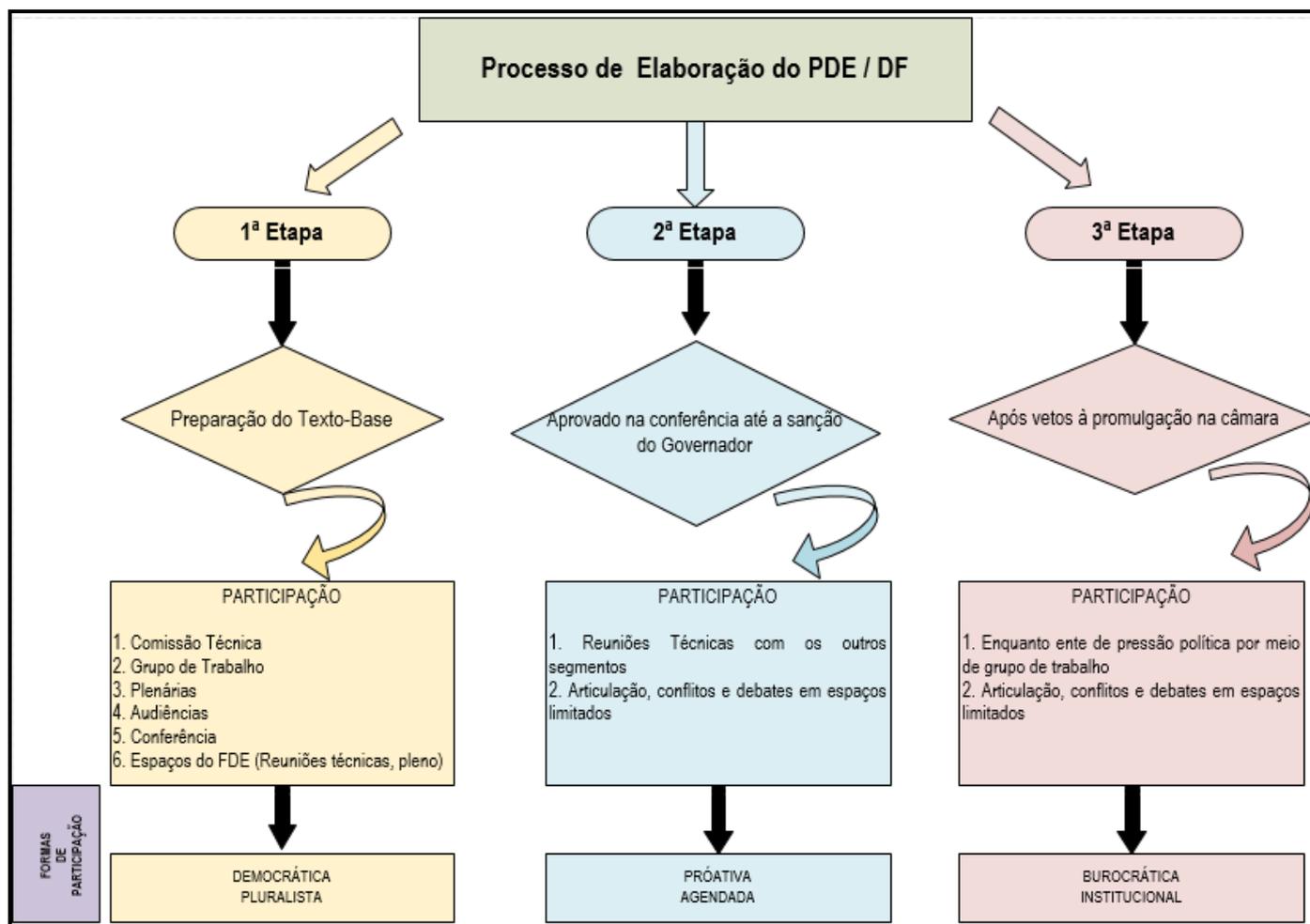
Entretanto, é conveniente aproveitar a reflexão de Becheloni (1996) sobre o conceito de autonomia relativa, especialmente à luz das falas dos interlocutores que ratificam a

importância do FDE quanto a este aspecto. A autonomia relativa não pode velar a reprodução das relações de classe existente, e nem se pautar em argumentos rasos de que a superação de aspectos rotineiros é o suficiente para justificá-la.

Nas falas percebe-se uma valorização do aspecto autônomo aproveitado pelo Fórum de Educação no processo de construção do plano, contudo, cabe refletir em que medida essa autonomia é promovida em relação aos demais grupos da sociedade e do Estado.

Em um segundo momento, sobressai a caracterização do Fórum de Educação como uma espécie de extensão e órgão de governo, sob o ponto de vista que somente assim ele pode desempenhar suas funções de ser um ente articulador da relação Estado e sociedade civil. Tal colocação marca o campo da perspectiva conservadora legalista e da participação formal distante do cumprimento dos preceitos da gestão democrática. A figura 1 abaixo sinalizada de forma singular a articulação desempenhada pelo Fórum, e que indica, de forma pontual, a situação de atuação com diferenciados níveis de autonomia na forma de participação:

**Figura 1 – Espectro da autonomia no processo de elaboração do PDE**



**Fonte:** Elaboração própria do autor, Brasília, abril de 2018.

A autonomia relativa exposta tem uma vinculação nítida com o fato do Fórum de Educação do Distrito Federal ter dependência de várias ordens do governo, inclusive sujeito às decisões por parte do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF) como ocorreu, e de ser, ao mesmo tempo, espaço público aberto e aglutinador.

Imbuído dessa compreensão, o Fórum de Educação necessita se abster da sua instrumentalização pelos interesses governamentais. Quando visto como um ente de autonomia relativa por boa parte dos entrevistados, a possibilidade para que isso ocorra é ampliada. A sua necessidade e perspectiva necessita ancorar-se no contexto de um espaço de voz autônoma, sem vinculação ou necessidade que ponha em risco sua interdependência de decisões ou questionamentos, pois a participação é um caminho essencial para a concretização de outros rumos e direcionamentos no que tange à ação em torno da gestão da educação do DF.

A organização do trabalho e o planejamento das ações do FDE depreende ser uma instância da sociedade civil, que, em dado momento, expressa os conflitos de interesses e dissensos em suas variadas formas. Assim sendo, torna-se imperativo o entendimento de ser um espaço de participação e do exercício da ação democrática na educação, ao contrário de meramente verem ser atendidos aspectos de conformação em favor dos interesses da ordem posta à luz da democracia liberal-burguesa no trato das políticas públicas sociais.

O Fórum de Educação autônomo, em todos os sentidos, tem o desafio de trazer outros sujeitos para o debate, aperfeiçoando o processo de autonomia, além de garantir o posicionamento diverso, fortalecendo assim, a dificuldade imposta pelo Estado que se quer centralizador na definição de políticas públicas de educação, e que seja capaz de avançar no estabelecimento de um plano de educação.

O campo histórico dos segmentos do FDE foi um dos fatores que coadunaram para o aspecto da sobreposição como um dos sentidos de organização para o desempenho das funções de natureza política e social. As falas nos permitem trazer, à baila, contradições, ora no sentido de que se consubstanciou num processo que favoreceu para a prática da voz nos debates, pois a formação em bloco político-ideológico promoveu sustentação, ora foi visto como uma dificuldade encontrada por outros setores, tendo em vista, ser considerado um aparelhamento do espaço por algumas entidades ligadas ao movimento sindical.

Em última análise, considera-se este último ponto em raso argumento tendo em vista que a disputa de espaço se constitui como realidade do jogo democrático, cabendo aos interlocutores que dele se utilizam, promover as condições igualitárias. É neste ponto que o Fórum de Educação deve se atentar no sentido do avanço como espaço participativo.

Outrossim, este avanço do Fórum carece de superar dificuldades apontadas pelos entrevistados, a principal dela consiste em tornar o espaço do Fórum, já formalizado desde a sua instituição, capaz de dialogar internamente com seus próprios segmentos, com os atores externos (entidades e demais movimentos sociais), além da sociedade civil como um todo em favor de uma educação pública de qualidade.

#### **4.4 - Aprovação do Plano Distrital de Educação: o Fórum como outro espaço de disputa**

Um dos fatores valorativos da presença do Fórum de Educação do DF no processo de elaboração do PDE está na sua inserção como outro ente no debate e nos encaminhamentos que tem sido engendrado na gestão da política de educação.

No Brasil, a ideia de participação ganhou impulso principalmente devido às características endógenas, tais como a luta dos movimentos sociais na redemocratização e os arranjos institucionais criados a partir da Constituição Federal de 1988 (AVRITZER, 2002). Os Fóruns de Educação, especialmente após a criação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, na década de 1980, passaram a ter como âncora, as disposições contidas na Constituição no que se refere à gestão democrática do ensino.

No Distrito Federal, o terreno arejado para a instituição do FDE é permeado por uma atuação histórica do Conselho de Educação do Distrito Federal (CEDF), e mais recentemente pela atuação legalista da Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do DF, ambas com interesses voltados para o setor empresarial e comercial. O CEDF por muito tempo ocupado por interesses privatistas, e a Comissão de Educação ocupada por uma disputa partidária entre o campo conservador e o grupo com disposições progressistas na educação. Neste contexto, perguntou-se ao entrevistado sobre a relação do Fórum de Educação com as demais entidades e com a Secretaria de educação, e depuraram-se as subcategorias de *conflito de competência, lacunas de representatividade, organização e articulação, e disputa de espaço*.

Parte dos entrevistados acentuou que a relação do Fórum com as entidades e com a Secretaria de Educação esteve assentada no trato de organicidade dos trabalhos e na articulação, já que se criou um rito e um procedimento característico de passagens por etapas e o estabelecimento de um cronograma de cumprimento das ações, assumido tanto pelo Fórum quanto pelas entidades envolvidas.

Diante disso, houve relatos incisivos sobre a subcategoria organização e articulação, vejamos: de um lado a relação foi dita como tranquila, aproximada, célere, com envolvimento entre os segmentos, cordial e com um clima respeitoso; em contraposição, o clima tenso e conflituoso, com a indicação do protagonismo sindical, com embates e atritos de interesse foi destacado por alguns interlocutores.

Eu vejo que a relação do Fórum no período de elaboração do plano foi tranquila, **tivemos um ambiente produtivo que envolvia tanto entidades do Fórum, da Secretaria, quanto as entidades do segmento social.** (Sujeito de pesquisa: EIB5).

**Então foi uma estratégia que eles adotaram para dar celeridade, porque os prazos vinham do MEC nos pressionavam, o governo federal nos pressionava, o governo local nos pressionava,** a gente já tinha prazos para encaminhar o PL para câmara legislativa (Sujeito de pesquisa: EIA4).

[...] **o interessante disso é a aproximação que tivemos dos entes organizados da educação,** [...] a gente vai para a sociedade civil e ela se interessa pela existência e funcionalidade do fórum, bem como outros segmentos que passam a enxergá-lo como um espaço possível de disposição de demandas, e isso de certa forma nos **aproximou da sociedade em várias frentes, escolas e outros setores, uma articulação pontual no processo de elaboração do Plano** (Sujeito de pesquisa: EIB7).

Bom, a relação do Fórum [...], eu considero como tranqüila até porque a comissão partiu da premissa de que tinha que se respeitar aquilo que foi construído ao longo dos dois anos, e o Fórum teve a participação principal, [...] **por sua vez sempre comunicava aos interessados aquilo que eles estavam tentando emplacar no PDE, demonstrando um fator organizativo e de articulação salutar para o processo elaboração do plano** (Sujeito de pesquisa: EIIC11).

Bom, eu vejo que a relação do Fórum com as demais entidades, e com a Secretaria de Educação foi qualificadora, ademais das críticas para determinados pontos, **no sentido de permitir uma articulação entre as entidades dando-lhes certo caminho organizativo para a construção do Plano.** É certo que em boa medida, o cenário de construção do documento esteve amparado pela representação de entidades com um distanciamento da sociedade em geral [...], contudo, **há uma relação, apesar de conflituosa, favorável do Fórum com as demais e entidades e Secretaria que o insere de vez como espaço existente na estrutura da gestão da educação do Distrito Federal, um avanço!** (Sujeito de pesquisa: EIID16)

O Fórum, na verdade, no processo de elaboração do plano de educação, optou por considerar e ter uma **relação aproximada com segmentos que nem sempre eram os que estavam representados de direito** (Sujeito de pesquisa: EIB3).

[...] a relação do Fórum com essas entidades que ali estavam participando, ela se deu num clima de muito respeito, de muita cordialidade e nós nunca tivemos qualquer tipo de situação que levasse a um desentendimento, **mas,**

**também, foi um espaço de muita tensão, em relação [...]** (Sujeito de pesquisa: EIB9).

Notam-se distintas compreensões dos interlocutores sobre o processo de organização e articulação do Fórum em relação as demais entidades. Na sociedade capitalista, instituições centralizam o poder de decisão, estabelecendo regras, normas e uma cultura organizacional que tem como pano de fundo a permanência desse cenário como forma de controle. Quando outros mecanismos, ou espaços surgem, e demandam a divisão e igualdade de condições e de atuação, ocorre uma reação de desconfiança e da desqualificação do processo diante do padrão definido e corrente.

A produtividade foi um dos pontos elencados pelos entrevistados, principalmente associada ao aspecto do resultado da articulação e de atuação do FDE. Contudo, ela não pode ser encarada como uma tentativa de padronização da atuação do Fórum para não se correr o risco de converter-se em esforço essencialmente normativo. O mesmo pode ser estendido à perspectiva de pressão desempenhada pelo Fórum constante nas falas dos entrevistados.

O Fórum de Educação não pode ser dependente de uma sinalização de pressão de grupos superiores, pelo contrário, deve exercer a pressão sobre tais entidades, pois assim é que são estabelecidas e consensuadas ações no sentido de cumprimento das demandas sociais para além dos interesses estatais.

Do mesmo modo, são necessários transcurtos favoráveis à aproximação dos atores sociais que enxergam a funcionalidade social do Fórum no campo do estabelecimento da política pública em educação, assim, o aprofundamento da democracia por meio da participação, estaria ligado não apenas à existência da possibilidade de ampliação dos espaços, mas, e igualmente, à problemas e desafios específicos concernente à consolidação do Fórum de Educação enquanto espaço de interlocução entre Estado e sociedade civil. (AVRITZER, 2002; DAGNINIO; TATAGIBA, 2002).

Aqui emerge o confronto,

Se o aparato público se abre para a participação, mas não se desburocratiza, a participação não se completa. Se os atores sociais se mobilizam, mas as coisas não saem do lugar, eles retrocedem e deixam de participar. Desburocratizar, porém, não significa apenas introduzir procedimentos competitivos, gerenciais, tecnológicos ou empreendedores para dinamizar as operações administrativas. Significa, acima de tudo, democratizar, abrir as organizações, oxigená-las, submetê-las a outros controles, promovendo um movimento virtuoso de crítica e de recriação organizacional (NOGUEIRA, 2004, p. 153-154).

As entrevistas apresentaram elementos para explicitar a seguinte contradição: formalizar outro espaço de participação, seja no estabelecimento oficial, ou de imputar

determinadas ações que estavam sob a aba do Estado, significa, que a disponibilização de autonomia, ou do reconhecimento perante o espaço de disputas e embates ocorre de forma conflituosa.

O Estado capitalista não se liberta de forma oficial de seus instrumentos de dominação, e muito menos seus representantes abdicam-se de tê-los em prontidão, que ocorre de forma consciente e incisiva nas falas, ou que se apresenta em meio a discursos preventivos que põem em dúvida a validade de um espaço autônomo que tenta se aproximar horizontalmente da tomada de decisão.

Observa-se o reconhecimento de uma relação do Fórum com as demais entidades partícipes do processo de elaboração, bem como com a SEDF, alinhada com o aspecto da organização necessária para o trabalho. O que se evidencia é que a relação está associada às necessidades de se criar as condições materiais para o Fórum girar nos espaços e estabelecer articulações no campo da educação do DF no que diz respeito a aspectos participativos.

A atuação do Fórum de Educação contribuiu para a aproximação das entidades e atores no caminho de construção e direcionamento em torno do Plano Distrital de Educação (PDE).

[...] como vimos, são bandeiras com resistência, e **o Fórum tem conseguido avançar nisso, no marco legal que o integra, juntamente com o Conselho de Educação como representantes dos pais da escola pública**, essa foi uma batalha interna no Fórum, e que conseguiu ser explicitada e assegurada no marco legal. Então, com a SEDF você tem alinhamentos, eu acho que com o **Fórum teve grandes vitórias, mas que dependendo da temática, houve bastantes contradições até mesmo pela relação do público e o privado na definição de políticas educacionais, historicamente presentes no cotidiano do CEDF** (Sujeito de pesquisa: EIB6).

Contatam-se divergências de posicionamentos na fala do entrevistado quanto ao avanço estabelecido pelo FDE, e a relação de contradição presente entre o público e o privado. O avanço do Fórum de Educação apenas sob a ótica do marco legal não expõe, obrigatoriamente, o ganho de autonomia. A igualdade formal camufla as desigualdades sociais e de classe, que caracterizam o transcurso de disputa na elaboração de um plano de educação (SAVIANI, 2012). As relações sociais são determinadas por contradições, e no caso em tela, constatou-se um conjunto de relatos que buscam explicar o campo de *conflito de competência* entre os representantes envolvidos.

Teve embate com o Conselho de Educação, justamente por questões e observações de ordem técnicas. O conselho fez um filtro técnico, e alguns segmentos que constituem **o Fórum quiseram falar que não, que eram**

**algumas questões políticas é que estavam sendo pautadas pelo conselho** (Sujeito de pesquisa: EIA1).

[...] nós do Fórum Distrital de Educação **não temos nenhum dispositivo legal que nos diga que o que elaboramos seja remetido a parecer do Conselho de Educação do Distrito Federal**, mas sempre a gente remete as políticas educacionais ao Conselho, e **o time deles é muito diferente do nosso**, por exemplo, eles levaram para dar o parecer sobre o texto-base que foi remetido e aprovado na Conferência Distrital de Educação do DF, cerca de seis meses (Sujeito de pesquisa: EIB3).

[...] A Secretaria de Educação ela tem assim um caráter político na sua gestão, óbvio, e os demais técnicos se encontram assim num caráter mais burocrático, **no início eu lembro que foi estranho também para o corpo técnico da secretaria o que era o Fórum. Era assim, todo mundo viu que houve uma portaria, foi nomeado todo mundo para compor o Fórum, mas aí se perguntavam! O que é isso aqui?** [...] De certa forma, vejo hoje que eles viram até como forma de alívio, pois há mais um grupo que pudesse pensar e contribuir para com as políticas educacionais, até quinze anos atrás tudo era pensado pelos gabinetes e subsecretarias da SEDF, tendo o Conselho de Educação como guardião da ratificação das coisas. (Sujeito de pesquisa: EIB7).

[...] como Fórum Distrital, o que **nós percebemos é que nós temos uma tradição clássica de gestão pela via de conselho de educação**, normativo, com a presença histórica dos conselhos federais, e posteriormente nacional de educação, e o Distrito Federal já nasceu geneticamente contaminado com isso. [...] **não existe, na figura da gestão pública, o entendimento que existe outra forma de ser gestor público do Distrito Federal na área da educação, o conselho e o fórum, não são entidades orgânicas de uma estrutura de gestão pública na educação, não são!** Então eu penso que não dá para ser pedra de cristal agora, mas assim, é um processo de uma cultura política aí de disputa do privado e do público (Sujeito de pesquisa: EIB8).

É um trabalho que eu acho que está sendo construído né? Ainda há muito apelo. **O conselho, às vezes, se sente passado porque tem algumas atribuições que o Fórum começa a assumir que seriam atribuições do Conselho. Atribuições normativas, quer dizer, a lei do sistema de educação, né? Isso é uma atribuição do Conselho, mas o Fórum também quer fazer a Lei do Sistema de Educação.** Então, essas coisas a gente têm que começar a dialogar melhor e construir isso junto. Precisa mais diálogo! Mais diálogo! É um desafio muito interessante, pois é uma coisa muito nova aqui no Distrito Federal, não é? (Sujeito de pesquisa: EIIC10).

[...] vocês podem até trazer a opinião de vocês, podem até tentar argumentar o que pode ser melhor, **mas não são vocês que decidem** (Sujeito de Pesquisa: EIIC11).

Para Duriguetto (2008), um dos caminhos visualizados para a ampliação da democracia passa a ser a reivindicação da criação de canais político-institucionais, sociais, colegiados, conselhos populares, para a participação nos processos de discussão e negociação de políticas públicas. As entrevistas sinalizaram relevantes apontamentos no que tange à

presença do Fórum, a partir da visão, do aparato técnico do Estado, demonstrando ora uma desvalorização deste tipo de espaço à luz da proeminência do Estado no trato da questão democrática, ora reconhecendo-o como espaço aberto de luta.

O cotidiano prático de um mecanismo participativo vem sendo desconstruído pela permanente ideia do julgo da competência técnica empregada ao Estado quando o assunto se assenta no trato da coisa pública. A desvalorização do Fórum perante os membros do Estado mostra uma postura de permanente fidelidade na órbita estatal, outros mecanismos não possuem competência para dirigir a relação com a sociedade civil, mostrando assim, a permanente necessidade do Estado no processo hegemônico de classe, especialmente acentuada pela relação com a classe técnica dominante.

Nessa ótica, os espaços participativos são estranhos e possuem limites que somente são superados desde que o Estado chancele a transmutação de sua competência para o uso de tais mecanismos. O caráter dominante está entranhado na relação de disputa de classes e numa igualdade formal, que está distante da igualdade real.

A igualdade formal, baseada no princípio democrático de que todos são iguais perante a lei, oculta as relações de classe uma vez que as relações de produção permanecem desiguais (DUBET, 2008). No caso do Fórum Distrital de Educação (FDE) no DF, houve uma alteração na realidade político-institucional, gerando desconforto na redefinição de competência de atuação na seara da política e gestão da educação. Tal agenda refletia uma tendência de redefinição do contexto político e administrativo brasileiro, marcado pela consolidação do neoliberalismo e pela reivindicação da abertura de novos canais de participação e controle democrático sobre o Estado pela sociedade civil (OLIVEIRA, 2016).

Depreende-se, pelas falas apresentadas que houve um impacto produzido pela primazia da atuação do Fórum de Educação no processo de elaboração do plano, tanto no que se refere ao papel indutor da SEDF, quanto para o perfil tecnocrático do Conselho de Educação (CEDF) em ser um órgão propositor, normativo e deliberativo, historicamente demarcado no seio da educação do DF por práticas conservadoras.

O cenário narrado coaduna com as reflexões de Junior (2015) ao destacar que a partir da constatação derivada dos estudos acerca dos chamados novos movimentos sociais desenvolveram-se a visão de que o conjunto das formas de mobilização e organização das classes populares, ao menos representadas, instaura, efetivamente, práticas políticas novas em condições de abrir espaços inéditos e de revelar outros atores na cena política capazes de criar outras formas de participação para além das tradicionais já utilizadas por meio dos espaços formais.

O FDE é um ente autônomo e interdependentemente. O seu poder decisório está amparado nos anseios da sociedade, dispõe de um conjunto de interesses que por ora se confunde com a própria representação, e outra sustenta individualidades.

Para aprofundar a análise sobre as formas e momentos de participação, seguimos com os conflitos de competência entre o Conselho de Educação e a Secretaria de Educação que demarcam outro cenário para mecanismos de participação no DF, que para além de estar inscrito numa lei de gestão democrática, pôs em prática um tipo de ação que desestabilizou a perspectiva única do CEDF, gerou um incômodo, de que agora, a mediação junto à sociedade requer ser feita para além destes dois órgãos. Talvez essa seja a quebra da forma de participação tradicional.

Cabe registrar que para além do conflito de competência político administrativa no encaminhamento interno junto ao Poder Executivo, está a disputa no Poder Legislativo, que se considera a última instância de decisão normativa. Tal fator acrescenta-se à subcategoria de disputa de espaço, na qual encontramos as seguintes falas dos interlocutores:

**[...] agora, como em qualquer coletivo, ou qualquer Fórum, você tem algumas entidades político-sociais que participam mais e outras menos, isso é até um pouco lastimável sob o ponto de vista do preceito da participação.** Então como eu diria! Todas as entidades participaram das conferências, **então em tese, ótimo, foi democrático, foi participativo, só que a construção do plano não se esgota na realização das conferências, o que você vai fazer com o resultado das conferências?** Quem é que vai sistematizar? Então, tem disputas em todas as etapas. Os maiores embates ocorreram na construção do texto-base, depois na sistematização. [...] **uma coisa é Fórum entregar um projeto de lei todo sistematizado para que o secretário de educação possa encaminhar para a casa civil, outra coisa é ter a aprovação, não se tem essa garantia** (Sujeito de pesquisa: EIB3).

**[...] aí você tem um Fórum onde na maioria eles colocam campos progressistas e de esquerda para estar participando enquanto segmento social tem que ter embate muito forte com a questão patronal, sindicatos,** e a questão dos pais e alunos que é extremamente conservadora que inclusive é ligada a setores estudantis que hoje estão no Conselho de Educação e que não são em nenhum momento organizativos e mobilizadores dos estudantes. [...] **este cenário representa claramente o conflito entre o público e o privado na educação.** O fórum tinha momento de discussão sob duas perspectivas: uma que se assentava na questão patronal, e do outro lado se alocava os setores mais progressistas **demarcando campo e externalizando disputa de espaço no processo de elaboração do Plano.** (Sujeito de pesquisa: EIID17).

**A questão da Câmara é quem está na Câmara Legislativa, por exemplo? [...] eu acho que, o que está por trás tanto do poder legislativo,** quanto do conselho de educação, é de fato a questão do público e privado, e isso tem que ser aprofundado, **quem manda em quem, sobre o que de fato delibera e porque quer disputar espaço** (Sujeito de pesquisa: EIB8).

Os dois são órgãos compostos democraticamente, não é? Estão na lei, no mesmo artigo da lei de gestão do sistema de ensino público e gestão democrática do DF. **Mas eles têm atribuições diferentes que devem ser respeitadas. Eu penso que é isso. Um não pode inibir o outro. O Fórum não pode inibir o conselho, não é? E nem eles querem isso. E o Conselho não pode desconhecer o Fórum.** Tem que melhorar esta relação. Há que ser conversado mais né? Hoje estou convencida disso, cada vez mais! (Sujeito de pesquisa: EIIC10).

O Fórum se é para tratar do PDE, de repente ele está tratando das decisões da Secretaria de Educação, como se quisesse tirar a autoridade da Secretaria, **e aí começou também um debate em relação ao CEDF que não teria poder ou competência para legitimar o PDE, então começou um atrito de interesses muito grande [...]** (Sujeito de pesquisa: EIB13).

As falas revelam um ampliado conflito entre campos históricos distintos (quase corporativo) entre: Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do DF e o Conselho de Educação; entre o Poder Executivo e o Legislativo, entre o setor público e o privado/empresarial, ou entre o progressista e o conservador, enfim, a disputa de espaço num jogo ideológico de interesse, e da necessidade permanente de demarcação do campo político.

Os embates apontam para variados posicionamentos que ora se confundem à especificidade do Estado, ora com interesses progressistas. Se analisados numa ótica de atuação e dissensos de segmentos, os interlocutores revelam um conflito existente entre a Câmara Legislativa, envolta por uma competência legal à luz das perspectivas da sociedade, o Conselho de Educação, que se constitui a partir da própria conformação social do Distrito Federal, demarcado por grupos sociais dominantes e o próprio Poder Executivo, que envolto na pressão da sociedade, se percebe, cada vez mais pressionado para promover encaminhamentos sociais.

Nesse contexto, os poderes executivos e legislativos buscam tomar para si a responsabilidade de conduzir para os desfechos finais uma disputa concentrada entre as possibilidades declaradas do poder executivo de implementar e executar as ações, em contraponto ao poder legislativo. Este subsidiado por uma disputa interna amplia o leque de atuação a partir de uma lógica de interesse político-partidária, que se sobrepõe sobre o texto-base e ao posicionamento do Poder Executivo para fins de cumprimento da prerrogativa legal de representante do povo, um típico movimento Estado capitalista legalista.

No aspecto da relação conflituosa do público e do privado, esteve latente a preocupação com o aspecto legalista, de que as decisões do Fórum não seriam suficientes para a aprovação do documento, estas deveriam estar coadunadas pela atuação do poder legislativo

e sua análise parlamentar que podem ser amparadas na intenção de proteger seus interesses político-partidários, identificados como práticas clientelistas (PARO, 2001).

Cabe o registro de que esta disputa coaduna com a observação de Lima (1998) sobre a participação formal, no sentido de que está sujeita a um corpo de regras formais-legais relativamente estáveis, explicitado e organizado, sob a batuta do saber fazer, que põe os demais na posição de chanceladores dos especialistas.

Entretanto, o discurso e as práticas são contraditórios para o campo progressista dos segmentos políticos e sociais do Fórum. Estes estão sustentados na afirmativa de que as ações se circunscrevem nas antigas práticas de exclusão e de ocupação de espaços de dominância desconectados dos aspectos progressivos de condução do processo de elaboração de uma política pública de educação:

**É, eu acho que a gente tem lacunas de representatividade.** Eu te falei né? Não tem nenhum, e olha que os movimentos das pessoas com deficiência são muito bem organizados. **No Fórum Distrital de Educação não tem ninguém, não tem ninguém da área, não tem surdos, não tem deficientes visuais, não tem o pessoal da Síndrome de Down que é forte e que reivindica, [...] e aí hoje, num campo mais favorável ideologicamente, não se apresenta ninguém, porque que não tem?** (Sujeito de pesquisa: EIID12).

Então, **o interessante também é que a gente pode perceber é que estas entidades que não participaram amplamente, até por vontade própria, a gente pode perceber é que eles fizeram colaboradores de certa dos que foram protagonistas.** De que forma? Votando todas as pautas a favor né! Dos que são os protagonistas, então, os assuntos que não interessava para alguns segmentos, eles não participaram, ficaram ali, mas na hora de votar, de participar né, de representar, eles apareciam e faziam ali um bloco, **então assim, é uma forma, a gente entende! Uma forma de colaboração né,** que aconteceu ali (Sujeito de pesquisa: EIA1).

[...] eu te confesso que não sei exatamente o porquê. **O que eu sei é que a sensação que eu tenho de quem de fato precisaria ser mais ouvido, talvez não estivesse presente. Isso pode ter sido uma falha de representação?** (Sujeito de pesquisa: EIA4).

Sim, eu diria que assim, **nem todos os segmentos previstos a participarem tanto na Conferência Distrital de Educação, quanto nos momentos de debate estavam representados** (Sujeitos de pesquisa: EIB5).

Novamente, a questão da representatividade resurge. No calor dos debates e no espaço aberto, talvez essa possa ser uma das explicações/dilemas do Fórum de Educação: ser um ambiente de disputa de espaço, de representatividade, de aglutinação e agregação das demandas educacionais, e ao tempo, ter sua existência reconhecida por grupos que atendem os

interesses do capital como as representações das instituições particulares e associações congêneres com assento na composição do Fórum, mas, há tempo, não pode se abster do controle dos mecanismos de atuação junto às políticas públicas sociais.

A relação estabelecida entre o Fórum de Educação e as outras entidades permeou-se por uma disputa de representatividade, mas, trouxe à tona a competência do poder decisório, e o compartilhamento da tomada de decisões.

#### 4.5 – Controle Social, transparência e visibilidade

Esta seção tem por objetivo apontar as evidências registradas sobre o papel do Fórum de Educação como mecanismo favorável ao exercício do controle social, promotor da transparência e visibilidade de ações em prol da contribuição para a efetivação do preceito da gestão democrática na gestão da educação do DF. Desta maneira, parte-se do seguinte questionamento: que instrumentos de controle social estiveram presentes na atuação dos segmentos políticos e sociais do FDE no processo de elaboração do Plano de Educação do DF?

Em favor de um entendimento do que seja controle social realizado na perspectiva do Fórum de Educação do Distrito Federal no processo de elaboração do plano de educação, os sujeitos apontaram as subcategorias de: *disponibilidade da informação*, *ampliação do debate* e *responsabilização* como instrumentos para a caracterização do controle social nesse transcurso

O controle social se materializa na exigência de transparência das decisões e informações dos atos dos atores envolvidos em diferentes frentes de um debate ou ação coletiva. Assim, registraram-se as seguintes falas dos interlocutores, de todos os subgrupos, para a subcategoria de disponibilidade de informação:

Sim, eu acho que foram levantadas as informações, **foram repassadas as informações, foi feito um bom trabalho**, [...], acho que não ficaram de fora as informações que não fossem pertinentes a cada meta e a cada estratégia, e isso foi a todas as entidades do Fórum [...] (Sujeito de pesquisa: EIA1).

[...] **aqui nós tínhamos. Eu não imagino se em larga escala para outras pessoas, para outras participações sociais, se eles tinham esse tipo de informação.** Aqui nós sabíamos de todo o trâmite processual para a aprovação do PDE [...] (Sujeito de pesquisa: EIA4).

A transparência assim, **o Fórum tinha uma visibilidade, divulgava seus documentos no portal da secretaria** [...] Vejo que um espaço politicamente

e socialmente transparente se caracteriza pela divulgação dos seus atos, e que esteja aberto a agregar debates, falas e discussões. **Isso no Fórum, até mesmo pela sua dinâmica e perfil dos atores, não ocorreu plenamente, contudo, não deixou tanto a desejar** (Sujeito de pesquisa: EIB5).

[...] **transparente seria um espaço com informações sistematizadas e disponíveis**, essa é uma característica, então, **isso o Fórum carece no sentido de, quando você não tem apoio institucional são os próprios integrantes que fazem ata de reunião**, põem no sistema, alimentam o sítio, conseguem fazer? Não conseguem (Sujeito de pesquisa: EIB6).

Bom, o que caracteriza é a publicidade dos atos, que hoje conta com boa participação das redes e mídias sociais disponíveis. **No caso do Fórum, houve uma utilização disso, você acessa a internet, no site da secretaria de educação, por exemplo, e lá tem um espaço do Fórum, destinado às suas ações que podem ser facilmente acessadas** (Sujeito de Pesquisa: EIB7).

[...] **a primeira coisa do controle social é a informação. Agora não é qualquer informação, aí tenho uma questão que é a seguinte, a informação que se trata no controle social da escola, da matrícula, permanência, evasão, reprovação, repetência**, esses são os indicadores que desde que me entendo, é isso que mede em educação, [...] **então o controle social exercício pelo Fórum também passa pela sua disponibilidade de informação e de passar informação correta do processo de construção do Plano** (Sujeito de pesquisa: EIB8).

[...] **outra coisa que caracteriza um espaço politicamente e socialmente transparente é que ele precisa se utilizar das novas formas de comunicação que estão presentes**, e com isso possibilite da melhor forma possível o acesso às decisões, aos debates e encaminhamentos que são feitos entre os pares de um Fórum, ou seja, o próprio Fórum. **Tanto acesso seria sobre aquilo do ponto de vista de trabalho, ou até mesmo das decisões do Fórum** (Sujeito de pesquisa: EIB17).

Constata-se que, em boa medida, as informações circularam dentro do Fórum de Educação, bem como para outros espaços envolvidos. Todavia, há ainda manifestações de que se encontraram desequilibradas no transcurso de construção do plano, visto que, tem sido elo direto, com o princípio da transparência, bem como urge o sentido da qualidade da informação prestada para o exercício da transparência.

Nesse sentido, quando perguntados a expor sobre o que caracteriza um espaço socialmente transparente, a maioria dos interlocutores destacou o processo de divulgação dos acontecimentos que cercou a elaboração do plano. O processo de elaboração e tramitação do projeto e do próprio texto da lei aprovada, expressou o esforço da categoria organizada em busca da efetivação de uma concepção de gestão, ampara substancialmente na necessidade de aproximação de toda comunidade a partir do máximo proveito no que tange à divulgação dos

atos engendrados em todas as esferas, mesmo que não tenha obtido êxito totalmente. (AIRES, et. al, 2016)

Convém destacar, neste ponto, um curso alternativo e diferenciado capitaneado pelo Fórum de Educação, justamente pelo seu papel de mecanismo atento e pressionador à efetivação da disponibilidade da informação quando solicitada. A solicitação da divulgação das justificativas do veto ao plano, realizado pelo executivo local (Anexo V).

O transcurso de elaboração recebeu tratamento especial no que tange à preocupação de disponibilização de um espaço transparente para o uso do controle social. Contudo, informações imprecisas, momentos diferenciados de níveis da informação, ou não ter estrutura capaz de suprir as necessidades de uma comunicação foram apontados como dificuldades para o exercício do controle social no que tange à informação.

Ademais, quanto ao aspecto qualificado de atuação do FDE e das demais instâncias envolvidas no que diz respeito à disponibilidade da informação, e seu alcance, mesmo que, com limitações, pode-se afirmar que se tratou de um momento diferenciado e promissor no campo da gestão da educação do DF. Esta postura do Fórum de Educação permitiu o conhecimento de um processo pautado em etapas e atores envolvidos diretamente no processo, sinalizando para o decurso de outra forma participativa de se elaborar política pública em educação no DF, tendo em vista que tais processos se assentavam numa forma velada de centralização e ocultação de informações e procedimentos. Porém, ainda sim, algumas falas registraram aspectos desfavoráveis:

**Existiu transparência? Existiu, mas talvez ela não tenha sido divulgada o suficiente para a comunidade participar, você entendeu?** Eu confesso que vai dizer assim; foi convidado? **Foi! Mas não deu a publicidade necessária para que todos participassem** (Sujeito de pesquisa: EIB13).

**No processo de elaboração houve transparência e divulgação da informação, o que ajuda no controle social, penso eu. O que não houve transparência foi na etapa de finalização do plano.** Por que nós ficamos esperando o veto, e quando vimos, nós não sabíamos o que tinha sido cortado, e o que não tinha, e assim, foi no soar do gongo [...] **quando fomos convidados para conhecer as estratégias, as bombas! Foram vetados vários pontos, principalmente as estratégias. Foi uma falta de transparência não muito condizente com o espírito do Fórum, no final, o governo é quem bateu o martelo [...]** (Sujeito de pesquisa: EIID15).

A transparência costuma se apresentar como um meio eficiente de dar credibilidade ao espaço público, ou seja, à lisura que permite aos cidadãos participarem do controle da coisa pública (ARAÚJO, 2009). Desta forma, o princípio da transparência pode ser visto como um

elemento constitutivo da gestão, e que dele se necessita. Um diferenciador entre o público e o privado, um instrumento revelador das ações e procedimentos tomados por aqueles que administram o bem público.

Cury (1997) destaca um elemento impar para a análise do controle social a partir do uso do princípio da transparência, que pressupõe a existência de um espaço público e aberto; já na lógica do mercado, é pautado por interesses imediatistas e particulares, onde o desejo do lucro, predominado, está presente em conjunto com o poder das cúpulas, ou de grupos específicos, que nem sempre têm a preocupação de prestar contas ou dar satisfação do que é feito ao conjunto da população.

No que tange à ação do Fórum e de seus segmentos no processo de elaboração do PDE, foi de possibilitar um cenário modificado no campo das políticas públicas de educação básica no DF, o julgo da informação foi posto ao público, não se resumindo aos gabinetes técnicos da Secretaria, ou dos espaços comerciais existentes no Conselho de Educação. Apesar desse contratempo nas afirmativas expostas, os sujeitos entrevistados manifestaram aspectos favoráveis no processo de ampliação do debate tendo como pano de fundo o controle social, destacam-se algumas falas:

**Cria-se um Fórum plural [...] teve vida própria, autônoma, então esses são passos importantes para a construção da transparência da ação pública, então se estabeleceu o Fórum, que funcionou com as dificuldades operacionais, mas que atuou com sua autonomia. O próximo passo no processo democrático é a manutenção desses espaços de elaboração coletiva com transparência, ou seja, os documentos não são elaborados em gabinete, ou para um grupo, mas a partir de um amplo debate proporcionado pelo Fórum aos seus segmentos, e demais envolvidos (Sujeitos de pesquisa: EIA2).**

**O Fórum caminhou com o documento em todas as plenárias, nas quatorze regionais de ensino, posteriormente foi para a conferência distrital, e lá consolidou o documento-base, na qual o Fórum deu redação e transformou num formato de projeto de lei, e entregou formalmente ao poder executivo, lembrando que o poder executivo participou da construção desse documento, juntamente com as demais entidades do poder legislativo e da sociedade civil e geral (Sujeito de pesquisa: EIB3).**

No que se refere à elaboração das metas do plano, **elas foram debatidas com todos os seus membros, indo para as conferências, nos grupos de discussão, os delegados, que não participaram do momento de elaboração do documento do plano, tiveram a oportunidade de participar, de sugerir, e até mesmo de veto dentro do eixo**, os delegados que estavam no eixo, poderiam até mesmo destacar o veto para determinado ponto do documento que não fosse consenso, que fora proposto pelo Fórum e seus segmentos. O que a gente fez, construímos a parede e levamos para a conferência, lá os demais pedreiros da obra podiam colocar argamassa,

podiam pintar, ou destruir até onde quisessem, esse foi o espírito que eu senti (Sujeito de pesquisa: EIB7).

**Em minha opinião, houve uma ampliação do debate porque se respeitou a participação em audiências públicas na câmara legislativa, a existência da comissão técnica preparatória, com convite para todo o sistema, formação de um grupo interno na Secretaria de Educação para discussão desse processo, a realização de plenárias no âmbito das próprias entidades como as discussões junto às escolas técnicas, às escolas particulares, a realização das atividades na Universidade de Brasília, enfim, isso tinha o intuito de fazer com que se tivesse uma participação maior [...] (Sujeito de pesquisa: EIB9).**

Observa-se que a condução do processo de elaboração favoreceu a participação do Fórum de Educação na condução dos trabalhos. Contudo, houve um tempo limitado para esta ampliação do debate, que ocorreu em boa medida até a Conferência Distrital de Educação e realização de audiências públicas na Câmara Legislativa. As manifestações indicaram que passos dados pelo texto-base até a sua aprovação foram debatidos com todos.

Após este período, o debate ficou circunscrito às instâncias mais centralizadas do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Esta situação fez o Fórum de Educação atuar por meio de comissão que incidiu de forma articulada com outros segmentos políticos dentro do legislativo, para que, então, fossem encaminhadas questões finais do Plano que pusessem ao fundo elementos valorizados nos espaços a partir de uma discussão sistemática e ampliada pelos demais segmentos políticos e sociais.

Destaca-se um ponto relevante no que diz respeito aos embates existentes, e de como o controle social exercido pelo FDE pode ser visto como instrumento participativo e ilustrador das lutas interclasses presentes no processo de elaboração do PDE. O objeto de disputa não se sustenta apenas na elaboração de um documento, mas sim no que se planeja? Como se planeja? Para quem se planeja, dez anos? E porque se planeja?

Há uma contradição, principalmente, se tomada a partir das relações de poder existentes, que ao fundo, se posicionaram em favor da factibilidade, à luz dos interesses do Estado, e dos grupos políticos-ideológicos, em detrimento do processo de debate ancorado nos princípios da transparência, do controle social e da autonomia.

Atuar sob a forma de parecer, vetos ou suspensão de artigos, metas e estratégias do Plano, se constituiu como afronta ao processo participativo, cujo exercício e princípios do controle social estiveram presentes, e de todas as outras formas de participação exercida pelos segmentos do FDE: constituição de comissões, grupos de trabalho, plenárias, conferências e audiências públicas.

A compreensão que se tem do controle social é de que ele não serve apenas para o chamado controle das ações do Estado pela sociedade civil, pois isso pode ser considerado como alento do Estado liberal-burguês com a fiscalização simplória de suas ações. Como direito social, exige a responsabilização de todos os envolvidos.

Para Souza (2006), trata-se de potencializar a criatividade da sociedade civil na elaboração das políticas públicas, uma vez que é ela quem percebe, no cotidiano dos serviços prestados, a efetividade ou não das suas políticas, e, principalmente, as lacunas deixadas pelos serviços públicos.

O controle do poder não pode se limitar apenas à garantia dos direitos, nem a controles internos ou parlamentares, ou mesmo à separação dos poderes como recomenda o dogma liberal, implica, sobretudo, na correção dos desvios e na responsabilização dos agentes (TEIXEIRA, 1997), esta, ancorada no conhecimento da complexidade da realidade, cujo concreto está mediado pelo conhecimento do conflito na relação entre classes.

Desta forma, registra-se do entrevistado, o sentido da responsabilização que vem agregada no exercício do controle social, as formas de atuação dentro do processo ao mesmo tempo em que permite o uso da transparência para a condução e encaminhamento de ações, viabilizam formas de participação no processo que coadunam e favorecem o sentido do controle social. Diante disso, a responsabilização foi outra subcategoria apontada pelos sujeitos a partir das seguintes falas:

As etapas de elaboração do plano, elas foram dadas a conhecimento geral da sociedade. **As entidades, mesmo aquelas que não estavam efetivamente participando do processo de construção do plano, eram convidadas permanentemente a participar dessas ações.** A participação em audiências públicas na Câmara Legislativa, a existência da comissão técnica preparatória, com convite para todo o sistema, a formação de um grupo interno na Secretaria de Educação para discussão desse processo, a realização de plenárias no âmbito das próprias entidades como as discussões junto às escolas técnicas, às escolas particulares, a realização de atividades na Universidade de Brasília, **isso tinha intuito de fazer com que se tivesse uma participação maior, mas não sei por que, não conseguimos agregar mais [...]** (Sujeito de pesquisa: EIB9).

Eu penso que, **o fato de atuarmos acompanhando todo este processo, exigindo encaminhamento, estabelecendo pauta de interesses do segmento ou da coletividade, enfim, atuando no controle do que está acontecendo, acho que gera mais responsabilização,** então, temos que ter cuidado com o que for estabelecido, pois seremos cobrados por isso. Penso que isso faz parte do controle, do processo participativo, enfim, do jogo democrático (Sujeito de pesquisa: EIID12).

A partir do momento em que há a participação, as entidades ficam vinculadas, **elas precisam dar resposta por que estão se responsabilizando com aquilo que estão exigindo construir**, então acho isso como aspecto positivo para o controle social (Sujeito de pesquisa: EIID15).

**Eu vejo a responsabilização como uma alternativa para a não fuga de entidades ou até mesmo da sociedade civil para o argumento de que não há participação.** É comum vermos as pessoas reclamarem que não há espaço para a participação, mas esquecem que isso exige esforço de tempo, de vontade, de reflexão, de leituras, enfim, de uma série de coisas. **O controle social passa pela responsabilização, e eu acho que o Fórum soube aproveitar isso, mesmo com todas as críticas, ele trabalhou com o que tinha**, com as pessoas que ali estavam interessas na garantia de uma proposta de plano em prol de uma educação pública e mais justa com a **maioria da população que já estava desacreditada com o processo participativo, que até então só ficava nos gabinetes da Secretaria de Educação ou do governador** (Sujeito de pesquisa: EIID17).

Observa-se da fala ensejada, que o acesso democrático à informação foi realizado, inclusive com a permissão para a utilização de distintas formas de participação na perspectiva do debate de construção do plano. Todavia, há o sentimento exposto pelos interlocutores de que tal fato contribuiu de forma insatisfatória no que tange a uma maior ampliação de segmentos participantes.

Uma das reflexões que pode ser feita quanto a isto incide em se pensar nas reais possibilidades que estão sendo postas aos interessados a estarem participando. Nós podemos cair no erro de que a participação tem que estar envolta pelo interesse individual apenas, e nem que o argumento pode ser o da falta do interesse e da cultura participativa por parte do indivíduo, devemos, na verdade, conhecer a realidade, no sentido de afirmar se há possibilidades ampliadas, inclusive sustentadas pelo uso dos princípios democráticos que envolvem o controle social

No caso do Fórum, e da própria realidade do DF, ainda é necessária a superação de uma cultura política não muito preocupada em participar de espaços para que se possa confirmar o exercício da responsabilidade advinda do controle social. O processo de transparência faz parte de uma construção na qual temos que avançar rumo a um controle sobre o Estado pelo conjunto da sociedade organizada em todos os segmentos sociais, e não deixar que o Estado se valide disso para exercer um controle a partir das próprias demandas que justifiquem o uso do controle social.

A vigília e a atuação devem ser permanentes nesse sentido, para tanto o Fórum de Educação pode se constituir como um espaço aberto, por isso, quanto mais os segmentos

políticos e sociais se mobilizarem e se organizarem, tanto maior será a pressão exercida para que se efetive o Estado democrático.

A participação e controle social são princípios políticos adotados no modelo de gestão democrática, com o objetivo de promover uma maior interação entre o setor público e a sociedade civil na gestão descentralizada da política pública. Estes princípios confirmam a soberania popular como característica fundamental da democracia, entretanto, registra-se as inúmeras tentativas de mascarar esses princípios transvestindo-se de participação.

No eixo sobre controle social, subcategorias são resultados de inferências a partir de um dado concreto da realidade dos sujeitos envolvidos. Expressam visões possíveis de serem captadas à luz daqueles que conhecem a realidade do objeto questionado. A disponibilidade de informação, responsabilização e ampliação do debate constituem sim aspectos qualificados do controle social, especialmente se considerados pelo princípio da transparência e da visibilidade.

O controle social acontece e se realiza por parte dos cidadãos, e, neste caso, o Fórum de Educação tem fundamental relevância no exercício da participação política. É um espaço de incidência de conflitos e temos as possibilidades de avançar neste sentido, cujos passos já foram dados no processo de elaboração do PDE.

#### **4.6 – Pluralismo e participação**

A participação carrega um conjunto de definições que ultrapassa o seu mero significado etimológico, tem similitude com o conjunto de determinantes históricos que lhes deram significado ao longo do desenvolvimento da democracia. A participação política e social carrega o pluralismo que se materializa no campo das disputas da sociedade civil. Participação e pluralismo têm fases de desenvolvimento, sendo que, a mais vislumbrada atrela-se, ao fato, de que, o processo participativo, na perspectiva democrática, atentou-se para pluralidades, diversidades e identidades.

Na gestão da educação do Distrito Federal, o pluralismo pode ser considerado como elemento que veio do advento da lei do sistema de ensino e da gestão democrática do sistema de ensino público. O Fórum, nesse sentido, atua no alargamento da pluralidade no campo da política de educação, principalmente pelo processo de elaboração do Plano de Educação em prol de um processo mais participativo de construção de uma política pública.

Diante disso, cabe acentuar os relatos apontados pelos interlocutores no que diz respeito ao eixo da pluralidade, com a explanação das subcategorias: *diversidade de segmentos e justaposição ideológica*. Na seara da diversidade de segmentos, as falas seguintes expõem as reflexões:

**Ele se fez presente pela autonomia que cada segmento teve de eleger os seus representantes, que não foi uma indicação do secretário de educação.** Isso fez com que o princípio democrático da pluralidade fosse garantido **por ter sido uma escolha dos representantes a partir de uma escola acho que democrática em cada segmento** (Sujeito de pesquisa: EIA2).

**O princípio do pluralismo aí está garantido na composição do Fórum, na sua diversidade de segmentos.** Falei para você que nós temos no Fórum defensores da educação pública, privada, básica, superior, **você tem representação dos segmentos que compõem a comunidade escolar, então, eu diria que foi garantido**, agora, o que não anula os embates e dá corpo ao quesito da diversidade num espaço que se quer participativo como é o Fórum (Sujeito de pesquisa: EIB3).

**Bom, eu acho que talvez o espaço onde mais se manifestou o pluralismo foi na Conferência Distrital, por aí, de fato, nós tínhamos a presença de segmentos que eram, inclusive, em tese, contrários ao plano.** Como a Conferência tem uma preponderância dos professores da Educação Básica, nós tivemos muitas divergências, eu vejo que houve uma manifestação intensa, **e no caso da representação menor do Fórum, os próprios representantes do setor privado estavam lá nas grandes decisões, não estavam no dia-a-dia, e de fato houve algumas questões que assumiram de fato o caráter do público**, mas, mesmo assim, estavam presentes (Sujeito de pesquisa: EIB5).

**Eu acho que a gente tem pluralismo representado pelas entidades que tem assento no Fórum**, você tem ali um movimento EJA, de educação infantil, do ensino superior, de estudantes secundaristas, dos professores, dos estudantes de ensino superior, e essa é uma pluralidade presente no Fórum (Sujeito de pesquisa: EIB6).

**A pluralidade está na própria forma de organização**, de não deixar ninguém de fora, **nós tivemos inclusive a preocupação de que alguns segmentos que não estivessem representados fossem contactados para estarem presentes nos espaços de discussão**, como por exemplo, **nós sentimos falta de representantes de associações de deficientes que pudessem contribuir para a discussão, ou a necessidade de uma maior representação de mulheres**, de fazer com que esses segmentos se fizessem presentes (Sujeito de pesquisa: EIB9).

[...] mesmo com suas imperfeições, o fato de trazer novas vozes para essa discussão, pressupõe em alguma medida uma descentralização do debate para além dos interesses que até então existiam [...] (Sujeito de pesquisa: EIID17).

Busca-se apreender das falas relacionadas as disposições sobre a compreensão do pluralismo da representação no processo de elaboração do PDE. Prevaleceu o entendimento

da pluralidade dos segmentos associada à questão da representação. Ora a composição é ponto de apoio para que a pluralidade ocorra, ora a diversidade ideológica dos segmentos contribuiu para juntar interesses a termos comuns.

Os relatos dos sujeitos revelam a preponderância do entendimento do pluralismo quanto maior for o diverso da representação tanto na composição do Fórum de Educação, quanto da presença nos espaços de debate para elaboração do PDE. A diversidade de interesses temáticos e das representações alimenta a afirmativa de que o pluralismo foi vital para transplantar as discussões para além dos gabinetes e da competência técnica de grupos. “[...] então eu acho que houve uma maior descentralização no processo de debate, isso não quer dizer que os contornos finais tenham sido aquilo que os diferentes atores que estavam lá tenham conquistado, mas que houve uma descentralização, houve!” (Sujeito de pesquisa EIID17).

A multiplicidade do diverso da participação na ótica do pluralismo, para alguns entrevistados, não significou conquistas ampliadas diante da centralidade e do exercício do poder em determinadas etapas do processo de elaboração, especialmente quando o FDE cumpre seu papel e aponta a proposta advinda da Conferência Distrital de Educação (CDE).

Esta passa a ser analisada e conduzida pelas mãos técnicas e de gestão da Secretaria de Educação, amparada pelo Conselho de Educação, e pela Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do DF, que no trato da questão, apenas possibilitou a realização de debates por meio da participação em audiências para o conjunto da sociedade, já que a questão decisória estava legalmente amparada pelas competências da casa do povo, e da normativa técnica do Poder Executivo. Para tanto, é simbólica a fala do interlocutor:

**Na verdade, as identidades que devem ser ouvidas, que devem ser parte dessa construção, elas se confundem com os papéis funcionais, [...] penso que a gente ainda está numa fase em que o coletivo como tal não é o lugar de reconhecimento e credibilidade de propostas, de decisões, e de encaminhamentos, ele ainda é o lugar mais de homologação ou de opinião, mas não de deliberação, quer dizer, os espaços desses coletivos, [...] não são reconhecidos como lugar de decisão, e aí vem a questão política, realmente, quer dizer, da nossa cultura política, de até onde tem importância a gestão democrática enquanto lugar coletivo de deliberação, e até aonde a gestão democrática é decisão de alguém homologada pelo coletivo (Sujeito de pesquisa: EIB8).**

Assume-se o pluralismo como mecanismo de participação, além de potencializar a contribuição de um indivíduo ou grupo, direta ou indiretamente, para uma decisão política de interesse público. Implica na capacidade de identificar alternativas existentes e fazer escolhas

capazes de ensejar mudanças ou conservar estruturas de valores que tenham como pano de fundo a estrutura do diverso de opiniões e reflexões na cultura política da sociedade.

A pluralidade é um instrumento de legitimação do exercício da participação e fortalecimento da gestão democrática, e que pressupõe cidadãos atentos aos caminhos engendrados pela coisa pública e seus atores, informados dos trâmites e acontecimentos políticos que, conscientes dos principais problemas, sendo capazes de fazer escolhas, ao contrário de ter que aceitar imposições de um grupo ou classe.

O que se depreende é que nem sempre as organizações ou entidades traduzem os interesses dos indivíduos no coletivo, já que estão limitadas ao conhecimento da totalidade da realidade. “O debate fica comprometido se o sujeito, ao invés de se expressar em nome de um corpo coletivo, restringe sua participação às demandas e expectativas particulares” (CONCEIÇÃO, 2016, p. 134).

Sobre este fato, Pontual (2004) acentua que a criação de espaços e canais plurais só se torna eficaz, sob o ponto de vista socialmente referenciado, se forem criadas condições para que a participação ocorra, de fato, mediante a capacitação dos diversos atores da sociedade civil e do Estado.

Este cenário ampara-se por meio de uma prática pedagógica capaz de orientar o processo de mudança de atitudes, valores, mentalidades e comportamentos. A superação de práticas tradicionais de representantes dos espaços de debate, em detrimento de uma participação ampliada, difícil dentro de uma cultura patriarcal, exige conviver com as diferenças.

Nesse quesito, convém visualizar as falas dos sujeitos no que tange a subcategoria de justaposição ideológica:

**[...] penso que a pluralidade entre os segmentos poderia ter sido mais ampliada,** talvez pensássemos aí numa nova forma de participação mais aproximada da pluralidade social, **sem amarras de representação,** talvez (Sujeito de pesquisa: EIB7).

**A pluralidade esteve presente mas, pelas pessoas de forma localizada, um exemplo, nós não tínhamos ninguém que fosse representante direto dos quilombolas, nós não tínhamos representantes de ninguém indígena, mas se você perceber no texto você tem garantias para quilombolas e indígenas a partir de uma participação de segmentos no Fórum que não necessariamente é representante direto desses grupos,** não que isso seja desqualificador, é até válido tendo em vista ser disputa por direito, mas mostra a força de grupos no processo de construção do texto-base, fruto, penso eu, do avanço dos grupos de pressão na perspectiva da democracia participativa (Sujeito de pesquisa: EIA1).

**A preocupação do Fórum até chegar à câmara legislativa foi não permitir que houvesse mutilações significativas dadas segundo interesses, seja do governo, ou de um determinado segmento, seja de uma determinada área. A intenção foi de respeitar aquilo que veio da conferência distrital como instância maior (Sujeito de pesquisa: EIB9).**

**[...] era muito evidente a justaposição de determinadas entidades sobre as demais, com uma organização mais histórica essas entidades fizeram prevalecer a pluralidade que lhes eram convenientes. [...] os embates foram muito fortes e desiguais [...]** (Sujeito de pesquisa: EIB14).

Contata-se que o entendimento sobre o pluralismo encontra dificuldades de discernimento pelos interlocutores, muito voltado para uma simples composição diversa de segmentos como fator possível de atuação e garantia de voz no processo. O que está em jogo na disputa de interesses em que se prima pelo pluralismo é o projeto hegemônico. Nas falas é destacada a atenção limitada que é dada à vinculação de representações, fato que sobrepõe grupos organizados sobre outros, limitando assim a expressão no espaço de disputa.

Assinalam também pela necessidade do respeito às decisões provenientes do arbítrio do coletivo, a partir de uma igualdade das condições de acesso, de instrumentalização e de posicionamentos dos segmentos e forças.

Neste cenário, avançar consiste em afirmar que a construção de consensos, a partir da diversidade de idéias e opiniões, bem como a garantia do exercício do diálogo, o fôlego rumo à construção de um processo hegemônico, e que a atenção dispensada a este processo, significa, a princípio, o exercício do princípio do pluralismo. Assinala Nogueira (2008),

Hegemonia com a capacidade de dirigir ética e politicamente, bem como com a capacidade de fixar orientações significativas tanto para indivíduos isolados quanto para grandes agregados sociais. Relaciona-se, assim, com conquistas de consensos: apoios, adesões, lealdades. O poder que promove formas novas de convivência depende essencialmente de consensos, isto é, da capacidade de obter adesões consistentes, modificar valores e orientações políticas, fixar parâmetros éticos, em suma, fundar uma nova cultura. (NOGUEIRA, 2008, p. 100)

Por constituir-se como um espaço do exercício da representatividade, o Fórum de Educação tem em si a responsabilidade de ampliar os quesitos valorativos da política participativa na implantação de políticas educacionais. Embora, legalmente instituído e concebido como interlocutor da sociedade civil organizada, o Fórum de Educação se distancia, de ser visto, como substituto da democracia representativa, de ver um braço auxiliar do executivo, ou de ser substituto da participação popular em geral. Atua e age de forma autônoma, de múltiplas vozes em busca da garantia do debate democrático-participativo.

Nesse sentido, ao ser compreendido como processo de construção autônoma, utiliza-se de seu espaço político como *locus* de atendimento das demandas socioeducacionais e de aprendizado de cidadania política e social, qualificando as práticas do exercício democrático.

O Fórum de Educação do DF constitui-se como um significativo espaço coletivo e plural para o revigoramento de práticas democráticas em torno do protagonismo dos sujeitos sociais. Constitui-se como um espaço de representação, mas não a que se autodenomina a voz de um determinado grupo, mas como um articulador e mobilizador de sentido à ação coletiva dos atores sociais.

O Fórum é uma instância da sociedade civil que em dado momento expressa os conflitos e dissensos em suas variadas formas, o que se precisa é de um entendimento de sua importância como espaço de participação e do exercício da ação democrática na educação. **Trabalhar o alargamento das discussões, trazerem novos sujeitos para o debate, aperfeiçoar o processo e autonomia, garantir o posicionamento diverso, suas bandeiras e planos,** são quesitos que fortalecem o princípio da gestão democrática na ótica do Fórum (Sujeito de pesquisa: EIID16).

Este interlocutor expressa que há um reconhecimento das limitações, mas ao mesmo tempo, de que houve um avanço com a incorporação do Fórum como outro espaço possível de se utilizar na definição de políticas públicas da educação, em especial no estabelecimento de um plano de educação. Foram evidenciadas diversas formas de participação, seja do Fórum de Educação como entidades representativas de segmentos, seja como ator junto à SEDF, CEDF, Câmara Legislativa e Poder Executivo.

Os seus segmentos, também se utilizaram de formas peculiares de participação, ou nos espaços oficiais e não oficiais de debate, no pleno do fórum, nas plenárias, nas conferências, e nas audiências públicas. Ambos os sinais, que se entrelaçam em etapas distintas e apropriadas para determinados atores, se dirigem para a afirmativa de que houve a promoção de vantagens na atuação do FDE situadas na vertente da democracia participativa.

A ampliação de um espaço de debate como o Fórum exige e contribui para que sejam estimuladas permanentes formas de participação dos segmentos políticos e sociais, que não se resumem apenas numa forma de participação passiva, mas que, fazendo parte da unidade dos contrários, necessita da ampliação da lente da pluralidade, da transparência, da participação e do controle social como princípios efetivados da gestão democrática da educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB), na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação (POGE), tomou como objeto a atuação do Fórum de Educação no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação, promulgado por meio da Lei nº 5.499 de julho de 2015.

Este trabalho amparou-se na perspectiva de compreender os aspectos políticos que movimentaram o campo da gestão da educação no Distrito Federal materializadas no contexto de elaboração do Plano Distrital de Educação (PDE) e trouxe o cenário da participação dos segmentos políticos e sociais que compõem o Fórum de Educação, e dos demais atores que se fizeram presentes nas etapas de elaboração desde o processo inicial à sua aprovação.

Assume-se o entendimento de que as políticas públicas de educação no Distrito Federal, dentre elas o Plano de Educação, são resultantes dos embates históricos entre as forças hegemônicas presentes no campo da gestão da educação, e as pressões, lutas e mobilização social em prol da supressão de anseios e necessidades.

Afirma-se também, que as políticas de educação, no contexto do Plano Distrital, são concebidas a partir do embate político-ideológico da ação do Estado e dos grupos de interesses político-partidário.

Notou-se que, historicamente, o fenômeno da participação no estabelecimento de uma política de educação advém de um processo de avanço nas lutas sociais de âmbito nacional replicadas no arcabouço da gestão da educação no Distrito Federal. No contexto de disputas, os segmentos políticos e sociais foram abrindo espaço para a formação de uma proposta de participação ancorada no preceito constitucional da gestão democrática com mais viabilidade em contraponto ao cenário conservador pautado na lógica de elaboração de políticas públicas centralizadas e hierarquizadas governamentalmente.

O conceito de participação está associado aos desafios da política pública, com sua função educativa associada ao fortalecimento e legitimidade dos princípios democráticos, não apenas inseridos no campo normativo, mas nas ações cotidianas, abrindo os espaços coletivos como o Fórum Distrital de Educação (FDE), de alargamento das margens de autonomia dos atores e da sua capacidade de influenciar nas decisões.

Formas e compassos apresentam o campo real com suas singularidades, na atuação dos segmentos políticos e sociais no processo de elaboração do PDE. Dessa maneira, alguns elementos traçam aspectos que nos conduziram na presente reflexão. No capítulo I, a

dualidade na construção dos planos entre tecnocratas e educadores, com a primazia do saber técnico em detrimento de uma pauta participativa dos segmentos sociais contribuiu para ampliação do movimento realizado pelas lutas sociais para alterar este cenário.

No capítulo II, o entendimento das forças sociais em disputas nas conferências dos educadores e conferência nacional de educação; a tentativa de imprimir outras formas de participação nos planos de educação do DF; as forças políticas engendradas institucionalmente; e o Fórum como espaço aglutinador de demandas sociais, bem como se caracterizando como espaço político de enfrentamento às outras instâncias políticas, se constituíram como resultados importantes na compreensão do terreno arejado para a elaboração dos planos de educação no Distrito Federal.

No capítulo III, os resultados apresentados sobre as formas de atuação dos segmentos políticos e sociais estão divididos em duas fases: uma associada a uma atuação ampliada do Fórum de Educação no trato da elaboração do texto-base do plano, e outra vinculada às decisões que levaram à aprovação do Plano de Educação, assim exposto: 1ª fase: participação exercida nos espaços de grupos de trabalhos, comissões, plenárias, audiências públicas, conferências de educação e reuniões do Pleno do Fórum; vinculação temática do segmento; representatividade (institucionalizada); protagonismo do movimento sindical; por campo de interesse (ideológico); parcialmente livre (conforme o espaço); pautada em aspectos legais e de competência técnica; com autonomia limitada aos interesses (de Estado ou de sociedade civil); e enraizada em outro cenário para além da comodidade estabelecida entre o Estado e suas representações institucionais. 2ª fase: participação exercida nas deliberações oficiais do Executivo e do Poder Legislativo. Formas de participação pelo uso dos instrumentos técnicos e legais; embates políticos em espaços técnicos e formais de discussão; instrumentalização da forma de participação para além do diálogo.

Foi neste contexto de lutas que se formou e se constituiu, de forma contraditória, a disposição do Fórum de Educação como um espaço de participação da sociedade civil e suas representações por segmentos, e ao mesmo tempo, a sua inscrição como instância ancorada à estrutura física e administrativa da Secretaria de Educação do Distrito Federal (SEDF).

Instaura-se nesse caso, uma contradição estrutural que ainda preserva as características de intervenção dos órgãos centrais, de alguma maneira, na condução do processo participativo de estabelecimento de uma política pública. No caso específico, por mais que o processo tenha sido engendrado por certa autonomia do FDE em boa parte do percurso, em momentos decisivos a Secretaria de Educação exerceu seu papel de supervisor da situação apresentada em prol dos interesses do Estado, vide o seu posicionamento de veto quanto ao Projeto de Lei

do plano, e especialmente na atitude de requerer à Procuradoria Pública do DF o pedido de suspensão do artigo 3º, e o parágrafo único do artigo 9º, dois anos depois de promulgado o plano pelo Poder Legislativo. Itens pontuais de execução do plano foram postos à margem do interesse estatal em conjunto com todo o processo metodológico e temporal de debate coordenado pelo Fórum de Educação e seus segmentos políticos e sociais.

A questão da representatividade dos segmentos também se constituiu como aspecto contraditório identificado. O processo de elaboração do PDE se deu de forma majoritária, à luz dos interesses representativos, mas permitiu a abertura de mais espaços de debate junto à sociedade civil, além daqueles que ocorreram tendo como pano de fundo uma ação de organização dos segmentos organizados como as audiências públicas e Conferência Distrital de Educação (CDE).

Isto posto, há sinais de avanço no que diz respeito à participação dos segmentos políticos e sociais na construção de uma política de educação no DF, ainda que amparado nos espaços e encaminhamentos representativos. A participação dos segmentos do Fórum de Educação avançou e apontou, expressamente, um interesse no cumprimento do preceito da gestão democrática como aludido na Lei nº 4.751 de 2012 (lei do sistema de ensino e da gestão democrática do ensino público), preservaram-se, ainda, práticas centralizadoras e de sobreposição de decisão sobre os interesses coletivos.

Estas práticas aparecem no posicionamento político ideológico, pela necessidade de posicionamento legalista da Secretaria de Educação e da Comissão de Educação, Saúde e Cultura da Câmara Legislativa do Distrito Federal. Há uma dificuldade na ampliação de espaços participativos pelo simples receio de perda do domínio no trato histórico de perfil normativo sobre os rumos da educação, e pela hegemonia estatal da organização participativa em torno da elaboração do planejamento da educação. Além disso, a transposição das disputas entre o público e o privado, entre a concepção conservadora e progressista, e o estabelecimento do FDE como mecanismo competente perante à sociedade civil e os espaços institucionais do Estado para carrear um processo de tamanha envergadura no âmbito da gestão da educação do DF, foram outros aspectos políticos que marcaram o escopo de dificuldades apresentadas.

Entre as dificuldades de competência está a disputa engendrada entre o Poder Executivo e o Legislativo. A atuação do Fórum de Educação sofreu interferência do Conselho de Educação, emendada pelas bancadas parlamentares na Câmara Legislativa. Este momento foi de desconsideração do processo participativo e do exercício de antigas práticas centralizadoras e legalistas que marcam o campo da gestão da educação do Distrito Federal.

As dificuldades político-administrativas assentaram-se na necessidade de vinculação do Fórum de Educação à estrutura da SEDF, que alternada por partidos políticos durante o processo de elaboração, que ocorreu entre os anos de 2012 a 2015, pôs o FDE a distintas situações de encaminhamento da proposta de plano com sobreposições e distanciamento das reais finalidades propostas inicialmente.

Essas contradições e dificuldades permeiam o trabalho do Fórum de Educação na materialização do processo participativo de elaboração. Todas elas compõem a realidade dinâmica do objeto estudado. Relaciona-se às múltiplas determinações da realidade do exercício da participação do Fórum na Gestão da educação do Distrito Federal, especialmente no estabelecimento das determinações interligadas, dialeticamente, numa dimensão totalizante da realidade.

Após análise histórica conjuntural, à luz da categoria contradição e dos eixos considerados, apresenta-se, nesse estudo, os seguintes resultados para os eixos de análise considerados no capítulo IV:

- **Atuação:** a) FDE como mecanismo de participação e espaço de debate no campo da gestão da educação do DF, b) o estabelecimento de um processo metodológico participativo de elaboração de uma política pública: elaboração e execução, c) a incidência parcial do MEC sobre o processo de elaboração.
- **Autonomia:** a) sobreposição de segmentos em detrimento de outros no âmbito do Fórum de Educação, b) ingerência da SEDF sobre os encaminhamentos do FDE e da Conferência Distrital de Educação (Presença do Parecer do CEDF e da ação da procuradoria pública do DF).
- **Relação Fórum de Educação x demais entidades:** a) primazia do FDE em ser referência no processo de elaboração do Plano de Educação do DF, b) a existência de embates entre segmentos no FDE: público x privado, c) o surgimento de outra forma de participação na elaboração de políticas educacionais, menos institucionalizada, d) acentuada nas intencionalidades de manutenção do *status quo* de atuação de algumas entidades do campo da educação.
- **Controle Social:** a) mecanismo de participação (Fórum) no contexto da política e do planejamento educacional, b) novos significados necessários para o princípio da gestão democrática no planejamento da educação, c) o Sinpro-DF (movimento sindical) como referência no aporte político e estrutural do processo em detrimento da tentativa de sobreposição da SEDF na promoção de aporte administrativo, d) O FDE

como possibilidade do exercício do controle social, desde que se pautem numa agenda ampliada de participação em conjunto com a sociedade civil.

- **Pluralismo:** a) ausência de segmentos historicamente organizados no DF no processo de elaboração, b) busca de uma participação mais ligada aos movimentos sociais em educação do que representatividade formal organizada, c) um pluralismo inédito no debate de uma política de educação, mas ainda pautado no escopo da representatividade.

Estudos de Nogueira (2004) acentuaram características relevantes que podem ser encontradas na relação Estado, sociedade civil e política pública. Nesse bojo, as modalidades de participação expressam os diferentes graus da consciência política coletiva, ou no campo do assistencialismo, do corporativismo, ou da política.

Em graus variados, estes aspectos estiveram presentes no processo de elaboração do plano de educação do DF, seja nas práticas de auxílio mútuo, e nas tentativas de neutralizar os embates e conflitos entre os segmentos do Fórum de Educação, caracterizando o aspecto assistencialista, seja na defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou categorias de representantes quando nos remetemos ao conceito corporativo da forma de participação.

É interessante notar que a forma política de participação esteve incisivamente presente na atuação do Fórum, principalmente quando o mote de fundo se canaliza para uma tentativa de organização da vida social em torno do cômputo da educação a partir de uma prática política que se relaciona tanto com a questão do poder e da dominação, quanto com a questão do consenso em torno do processo e das causas mútuas de elaboração.

Porém, com vistas a uma definição da praticidade da participação como instrumento de mudança, no que refere às formas de participação política e social dos segmentos do Fórum de Educação no processo de elaboração, sobressaem as que se caracterizam pelos aspectos de: democratização, regulamentação e de envolvimento, de acordo com Lima (1998).

Em relação ao primeiro aspecto, democratização, destaca-se a forma de participação indireta exercida pela grande maioria dos segmentos, realizada por intermédio de representantes designados para o feito. Foi instituída com base nas dificuldades e, por vezes, nos inconvenientes, em fazer participar diretamente todos os interessados no processo de tomada de decisões.

No que concerne ao aspecto da regulamentação, apresentou-se uma forma de participação informal, tendo por referência a regras informais, não estruturadas formalmente, produzidas e geralmente partilhadas em pequenos grupos de acordo com o avanço dos

encaminhamentos em torno das etapas de elaboração. Quanto ao envolvimento, estiveram presentes duas formas de participação: uma ampliada, que estabeleceu relação interna entre os segmentos do Fórum, e a outra vinculada entre as demais instâncias como a Câmara Legislativa, SEDF e Conselho de Educação.

A partir desses conceitos que circunscreveram a atuação do Fórum de Educação do DF sobre o quesito participativo no processo elaboração do plano de educação é que podemos arrolar, de forma cronológica em três etapas, as formas de participação presentes na atuação. Num primeiro momento, que se estende até a realização da Conferência Distrital de Educação (CDE) em 2014, a atuação do FDE esteve amparada pela perspectiva democrática e pluralista, especialmente no que diz respeito a presença de muitos no processo decisório de elaboração e organização do texto-base do PDE tendo como mote de fundo uma qualificada concepção comunicativa.

Um segundo momento, que se estabelece na relação com o Conselho de Educação do DF, baseou-se nas formas de participação proativa e agendada do FDE, principalmente engajada em atividades que lhes foram confiadas e definidas à luz dos quesitos formais de competências presentes no rito de elaboração do plano, que muito embora, não esteve alheio de quesitos de formalidades institucionais, apesar do aprendizado e introjeção política no seio da gestão da educação do DF.

Por último, num terceiro momento de elaboração do PDE, caracteriza-se uma forma de participação do Fórum atrelada aos preceitos burocráticos e institucionais, muito associado à tentativa de sobreposição da instrumentalização partidária na execução de interesses subordinados aos poderes Executivo e Legislativo no que tange à sanção e aprovação do Plano de Educação no formato da Lei nº 5.499 de 14 de julho de 2018.

Portanto, afirma-se o FDE como resultado de sua atuação no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação, a existência de uma forma de participação legitimada e reconhecida, que agora, faz parte do bojo organizativo e do planejamento no âmbito da gestão da educação do DF. A forma de participação conquistada (legitimada) pelo Fórum exige práticas de conformação e qualificação que ampliem ainda mais o conjunto da participação dos segmentos políticos e sociais no processo decisório de elaboração da política pública em educação no DF.

É neste contexto que se assenta a participação ativa, que se caracteriza por atitudes e comportamentos de elevado envolvimento, individual ou coletivo, traduzindo-se na capacidade de mobilização para a ação, conhecimento aprofundado de direitos, deveres e possibilidades de participação, atenção e vigilância em relação a todos os aspectos

considerados pertinentes, afirmação, defesa e alargamento das margens de autonomia dos atores e da sua capacidade de influenciar as decisões.

O processo de elaboração do Plano Distrital de Educação, no que tange à participação política e social dos segmentos do Fórum, esteve permeado por representação ou pela ausência de determinados segmentos. Em tempo, afirma-se que o Fórum de Educação contribuiu sobremaneira em direção ao avanço democrático na elaboração de políticas de educação básica do Distrito Federal ao ampliar o processo participativo de construção de uma política pública.

No aspecto democrático, o Fórum Distrital de Educação (FDE) se põe, agora, como um espaço de efetivação da gestão democrática, tanto no que se refere à incisão e reconhecimento normativo, quanto de atuação prática no campo da educação, superando com a isso a dualidade representativa de um Conselho de Educação e de uma Secretaria de Educação.

Nesse sentido, há que se recriar modos e processos coletivos que favoreçam a atuação do Fórum de Educação do DF em busca da ampliação do preceito participativo no seio do estabelecimento das políticas de educação básica no DF. Em si, ele não pode assumir a total responsabilidade, pois esbarra nos mecanismos cartoriais, e mesmo porque ainda está permeado por vícios e enraizamentos de culturas contraditórias. Todavia, isto faz parte do contraditório, do jogo dito democrático, cabendo assim, uma vigília permanente dos quesitos que tornam mais justos e iguais os posicionamentos e interesses em torno da educação.

A atuação e as formas de participação do Fórum de Educação do Distrito Federal, cada vez mais, necessitam de materialização perante à sociedade civil. Há que se ter a proximidade com este público, e assim, incidir em ações mais autônomas e ampliadas no aspecto da pluralidade. Posto isto, o campo da pesquisa pode contribuir de forma singular nesse processo, especialmente sob o olhar analítico e crítico dos avanços que serão encontrados nas práticas e nos itens normativos que tem sido dispensado ao tema da gestão democrática da educação no DF, cujo Fórum de Educação, participativo, autônomo, transparente, descentralizado, e contribuinte ao estabelecimento das formas de controle social, desempenhará papel relevante.

## REFERÊNCIAS

- AIRES, Carmenísia J.; LOPES, Ruth G. de F.; OLIVEIRA, José R.; SILVA, Alexandra P. A gestão democrática no distrito federal na perspectiva histórico-legal: em busca da efetivação entre avanços, recuos e desafios. In.: CUNHA, Célio; SOUSA, José Vieira de.; SILVA, Maria Abádia da (Orgs). **Investigação em política e gestão da educação: método, temas e olhares**. 1. ed. – Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2016
- ALVES, Maria da C. Participação, Democracia e Direitos da Cidadania: aproximação Conceitual ao Debate Contemporâneo. In.: NEVES, Ângela V. (Org). **Democracia e participação social: desafios contemporâneos**. Campinas, Papel Social, 2016.
- ALBUQUERQUE, Ana E. **O processo de Institucionalização do princípio da gestão democrática no ensino público**. 2011. 300 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília. 2011.
- ALBUQUERQUE, Liana C. R de. **A gestão escolar na promoção do direito à educação de adolescentes privados de liberdade – DF**. 176 f. Dissertação (Mestrado em Educação – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.
- ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. **Lua Nova**, São Paulo, n. 76, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: dez. 2017
- ARAUJO, Adilson C. de. A gestão democrática e os canais de participação dos estudantes. *Revista Retratos da Escola*. Brasília, v. 3, n. 4, p. 253-266, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: dez de 2017.
- AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.
- BARROSO, Edna R. **Rotas, planos, pilotos: a educação pública do Distrito Federal nos anos 1990**. Dissertação (Mestrado em Educação).
- BECHELONNI, Giovanni. Introducción a la edición italiana. In: BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **La Reproducción**: elementos para una teoría del sistema de enseñanza. México, D.F: Distribuciones Fontamara, 1996, p.15-24.
- BEHRING, Eliane R.; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. **Biblioteca Básica do Serviço Social**. v. 2, 2011.
- BENEVIDES, M. Victoria de M. **O governo Kubitschek – desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956-1961)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BOLLMANN, Maria das G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.31, n. 112, 2010. P. 657-676. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/02.pdf>> Acesso em: 10 de outubro de 2016.
- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. São Paulo: Editora Brasiliense (Coleção Primeiros Passos), 1983.
- BORDIGNON, Genuíno. **O planejamento Educacional no Brasil**. Fórum Nacional de Educação. Brasília, 2011.
- BRAGA, Marcus V. de A. **O controle Social da educação Básica Pública: a atuação dos conselheiros do Fundeb**. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2011, 176 p.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Diário Oficial da União, Brasília, Seção 1, 10 nov, p. 22359

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 20 nov. 1996, p. 27.833

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 27 de dez. 1961, p. 11.429

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1, 10 jan. 2001, p. 20

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 de jun. 2014, Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 de mai. 2014, Seção 1, p. 6.

BRASIL. Decreto nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de fev. 1967, Seção 1, p. 4.

BRASIL. Decreto nº 60.590, de 13 de abril de 1967. Dispõe sobre a orientação, coordenação e supervisão das atividades do Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de abr. 1967, Seção 1, p. 4.460.

BRASIL. Decreto nº 60.610, de 24 de abril de 1967. Dispõe sobre a elaboração dos documentos básicos para fixação dos Planos Nacionais de Educação e Cultura. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 de abr. 1967, Seção 1, p. 4.779

CALAZANS, Maria J. C. Planejamento da Educação no Brasil – novas estratégias em busca de novas concepções. In.: KUENZER, Acácia Zeneida. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990.

CARVALHO, José. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, 236 p.

COELHO, Marcelo. O lugar das ilusões – Brasília e os paradoxos do desenvolvimento. In: **Lua Nova** – revista de cultura e política, Nº. 23: 196-210, 1991

CONCEIÇÃO, Débora G da. Cultura política e representação dos usuários nos conselhos de assistência social. In: NEVES, Ângela V. (Org). **Democracia e participação social: desafios contemporâneos**. Campinas, Papel Social, 2016.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo, Cortez, 2006.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Documento Final CONAE**. 2014, Brasília – DF.

XII CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 2000.

XI CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1991.

X CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1985.

IX CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1981.

- VIII CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1977.
- VII CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1976.
- VI CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1974.
- V CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1972.
- IV CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1971.
- III CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1968.
- II CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1967.
- I CONFERÊNCIA DE EDUCADORES DO DISTRITO FEDERAL. **Anais**. Conselho de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1966.
- CONGRESSO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. **Deliberações do 1º Congresso**. Secretaria de Educação do Distrito Federal. Brasília, 1996.
- COVRE, Maria. L. M. **Educação, tecnocracia e democratização**. São Paulo: Ática, 1990.
- CURADO, Kátia; RESES, Erlando; SOUSA, José Vieira. O Materialismo Histórico Dialético e o Estudo de Políticas Públicas de Educação: Questões do Método. In: CUNHA, Célio; SILVA, Maria Abádia; SOUSA, José Vieira. **Investigação em Política e Gestão da Educação: Método, Temas e Olhares**. 1 ed. – Belo Horizonte, MG: Fino Traço, 2016.
- CURY, Carlos R. Planos Nacionais de Educação no Brasil. In.: FERREIRA, Eliza; FONSECA, Marília (Orgs). **Política e planejamento educacional no Brasil do século 21**. Brasília: Liber Livro, 2013.
- CURY, Carlos R. Por um plano nacional de educação (2011 – 2020) como política de Estado. **Revista Brasileira de Educação**. v. 16, n. 47, mai./ago. 2011
- CURY, Carlos R. **Educação e Contradição**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1979.
- CORTELA, Mario. S. **Qual é a tua obra?:** inquietações propositivas sobre gestão, liderança e ética. Petrópolis: Vozes, 2005.
- DAHL, Robert A. **Poliarquia: participação e oposição**. 1. ed. 3. reimpr. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015. – (Clássicos: 9)
- DAL RI, Neusa. M.; VIEITEZ, C. G. Movimentos sociais, trabalho associado e educação: reformas e rupturas. In: BATISTA, E. L.; NOVAES, Henrique T. **Trabalho, educação e reprodução social: as contradições do capital no século XXI**. Bauru: Canal 6, 2011. cap. 12, p. 275-308. Projeto Editorial Práxis.
- DALLARI, Dalmo de A. **O que é participação Política?** São Paulo: Editora Brasiliense (Coleção Primeiros Passos), 1992.
- DEMO, Pedro. **Política Social, educação e cidadania**. Campinas: Papyrus. 10ª ed. 2007
- DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5ª ed. São Paulo. Cortez, 2001.

DOURADO, Luiz F.; JUNIOR, Geraldo G.; FURTADO, Roberval A. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBP**, v. 32, n. 2, p. 449-461, 2016.

DISTRITO FEDERAL. Lei nº 5.499, de 14 de julho de 2015: **Dispõe sobre a aprovação do Plano Distrital de Educação e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.se.df.gov.br>>. Acesso em: jan. de 2017

DISTRITO FEDERAL. **Regimento Interno da Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal**, 1ª. ed – Brasília, 2009.

DISTRITO FEDERAL. **Regimento Escolar da Rede Pública de Ensino do Distrito Federal**, 6ª ed – Brasília, 2015, 126 pág.

DISTRITO FEDERAL. **Proposta de Plano Decenal de Educação (2004-2013)**. Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal. Brasília, 2005.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 957 de 22 de novembro de 1995**. Dispõe sobre a gestão democrática da escola pública e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal. Brasília, 22 de set. 1998, p. 1, coluna 1.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº. 247 de 30 de setembro de 1999**. Dispõe sobre a gestão democrática das unidades escolares da rede pública de ensino do Distrito Federal. Diário Oficial do Distrito Federal nº 190, seção 1, p. 1, coluna 2. Brasília, 1 de out. de 1999.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.036, de 25 de outubro de 2007**. Dispõe sobre a gestão compartilhada nas instituições educacionais da rede pública de ensino do Distrito Federal e dá outras providências. Disponível em: <[www.se.df.gov.br](http://www.se.df.gov.br)>. Acesso em: 4 de jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 4.751, de 7 de fevereiro de 2012**: Dispõe sobre o Sistema de Ensino e a Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Distrito Federal. Disponível em: <[www.se.df.gov.br](http://www.se.df.gov.br)>. Acesso em: 4 de jan. 2017.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal**. Secretaria de Educação. Brasília, 1995.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Decenal de Educação para 1993-2003**. Secretaria de Educação. Brasília, 1994.

DISTRITO FEDERAL. **Plano Quadrienal de Educação do Distrito Federal 1987-1990: o resgate do ensino público**. Secretaria da Educação, Brasília, 1987.

DISTRITO FEDERAL. **Plano de Educação e Cultura do Distrito Federal: 1980-83**. Secretaria de Educação e Cultura. Brasília, 1980.

DUBET, François. **O que é uma escola justa?** A escola das oportunidades. São Paulo: Cortez, 2008.

ESTEBAN, Maria P. S. **Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições**; tradução Miguel Cabrera. Porto Alegre: AMGH, 2010.

EVARISTO, Clerton O. **A construção do 1º Plano Distrital de Educação**. Revista ICom Censo. Brasília – DF. vol. 1, n. 1, 1ª ed, 2014.

FARIAS, Júlio C. B. de. **Gestão Escolar no Distrito Federal: a comunidade local e o local da comunidade**. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

- FERNANDES, Katya L. **Orientação Política do Plano Nacional de Educação (2014-2024)**. 105 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Tocantins, 2015.
- FERREIRA, Elisa B. Gestão democrática da escola pública e a participação emancipável. **Revista Retratos da Escola**, v. 3, nº 4, p. 211-223, jan./jun. 2009. Disponível em: [www.esforce.org.br](http://www.esforce.org.br). Acesso em: fev de 2018.
- FERREIRA, Naura S. C. **Políticas públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Liber Livro Editora, 2011.
- FONSECA, Marília; FERREIRA, Eliza B. **O planejamento das políticas educativas no Brasil: Tensões e desafios atuais**. Revista Perspectiva, v.29, p. 69 – 96, Florianópolis/SC, 2011.
- FONSECA, Marília. Políticas Públicas para a qualidade da educação brasileira: entre o utilitarismo econômico e a responsabilidade social. **Caderno Cedes**, Campinas vol. 29, n. 78, p. 153 – 177, maio/ago. 2009.
- FRANCO, Maria L. P. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Liber livro editora, 2008.
- FREITAS, Marcos. C.; BICCAS, M. S. **Histórica social da educação no Brasil (1926 – 1996)**. São Paulo: Cortez. 2009.
- FREITAS, Dirce. N. T. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira uma relação a avaliar. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 99, p. 501-521, maio/ago. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2011.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, vol. 24, n. 82, p. 93 – 130, abril 2003.
- GATTI, Bernadete A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro Editora, 2012
- KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- KUENZER, Acácia Z. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **Educação e Crise do Trabalho: perspectivas de final de século**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- KUENZER, Acácia Z. **Ensino Médio: construindo uma proposta para os que vivem do trabalho**. São Paulo, Cortez, 2000.
- KUENZER, Acácia Z. **Pedagogia da Fábrica: as relações de produção e a educação do trabalhador**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1986.
- GADOTTI, Moacir. **Gestão Democrática com participação popular: no planejamento e na organização da educação nacional**. CONAE, 2014.
- GOHN, Maria da G. **Movimentos Sociais e lutas pela educação no Brasil: experiências e desafios na atualidade**. Curitiba, ANPED, 2016
- GOHN, Maria da G. Manifestações de protesto nas ruas no Brasil a partir de junho de 2013: novíssimos sujeitos em cena. **Rev. Diálogos Educ.**, Curitiba, v. 16, n. 47, p. 125-146, jan./abr. 2016
- GOHN, Maria da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2003. 120 p. (Coleção questões da nossa época).

- GOHN, Maria da G. **Movimentos Sociais na contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação, v. 16, n. 47, p. 333-361, maio/ago. 2011.
- GOHN, Maria da G. **Movimentos Sociais e Educação**. 5ª ed. São Paulo: Cortez. 2001.
- GOHN, Maria da G. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Edições Loyola. 1997.
- HORTA, José S. B. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970**. São Paulo, Autores Associados, 1982.
- HUNGARO, Edson M. A questão do método na constituição da teoria social de Marx. In.: CUNHA, Célio da; SOUSA, José V. de; SILVA, Maria A. da. **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.
- IANNI, Octávio. Exigências educacionais do processo de industrialização. In.: **Industrialização e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1963.
- LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical**. Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- LIMA, Licínio C. **A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- LIMA, Licínio C. **Organização Escolar e Democracia Radical: Paulo Freire e a Governação da Escola Pública**. Instituto Paulo Freire. Editora Cortez, São Paulo, 2000.
- LIMA, Licínio C. **Gestão das Escolas Secundárias – A participação dos alunos**. Lisboa, Portugal, Livros Horizontes, 1988.
- LIMA, Licínio C. **A escola como organização e a participação na organização escolar**. Braga: Universidade do Minho, 2ª ed. 1998.
- MAGALHAES, Lázaro M. de. **O processo de construção da autonomia do Conselho Municipal de Educação de Anápolis**. 210 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília, 2011.
- MARINO, Diego J. **O planejamento da educação básica no contexto do novo Plano Nacional de Educação 2011-2020**. 182 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.
- MARTINS, Ângela M. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. Fundação Carlos Chagas. **Cadernos de Pesquisa**, nº 115, p. 207 – 232, março/2002.
- MARX, K; ENGELS, Friedrich. **A Sagrada Família**. São Paulo: Boitempo, 2003
- MARX, K. – ENGELS, F. **A ideologia Alemã**. (Feuerbach). São Paulo: Martin Claret, 2007.
- MARX, K. **O capital**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v.1º
- MARX, K. **Para a crítica da economia Política: salário, preço e lucro: O rendimento e suas fontes; a economia vulgar**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MENDONÇA, Erasto F. **Gestão democrática da educação no Distrito Federal: das eleições à diretriz política**. RBPAE, v. 14, n. 1, pp 9-38, na/jun, 1998
- MENDONÇA, Erasto F. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira**. Campinas, SP: LaPPlanE/FE/Unicamp, 2000.
- MENDONÇA, Sônia R. de.; FONTES, Virginia M. **História do Brasil recente – 1964 – 1992**. São Paulo, SP: Ática, 2001.

- MENDES, Carolina S. **Como os modelos de escolha de dirigentes incidem na gestão escolar?** f. 186, Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, 2012.
- MENDES, Durmeval T. **Educação e Tecocracia.** Arte e Educação. Rio de Janeiro, 1971.
- MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria L. **Estado, classe e movimento social.** 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010
- NOGUEIRA, Marco A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2004.
- NOGUEIRA, Marco A. **Potência, limites e seduções do poder.** São Paulo: Editora Unesp, 2008.
- OLIVEIRA, Priscila N. Democracia e Participação Social: a experiência do orçamento participativo no Distrito Federal. In: NEVES, Ângela V. (Org). **Democracia e participação social: desafios contemporâneos.** Campinas, Papel Social, 2016.
- PÁDUA, Elizabete M. M. de. **Metodologia da pesquisa:** Abordagem teórico-prática. 10ª Edição. Campinas, SP: Papyrus, 2004. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).
- PAIVA, Josiane de S. **Plano Decenal Municipal de Educação:** uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração. 108 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, 2009.
- PARO, Vitor H. **Eleição de diretores:** a escola pública experimenta a democracia. Campinas: Papyrus, 2001.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 161p
- PEREIRA, Eva W. As raízes pragmatistas da educação do Distrito Federal. In. PEREIRA, Eva Waisros [et al.], (Org.). **Nas asas de Brasília:** memórias de uma utopia educativa. Brasília : Universidade de Brasília, 2011. 375 p.
- PEREIRA, Rodrigo da S. **A política de competências e habilidades na educação básica pública:** relações entre Brasil e OCDE. 285 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- PIMENTA, Sara D. C. Participação, poder e democracia: mulheres trabalhadoras no sindicalismo rural. In: SILVA, Eduardo M. da; SOARES, Leonardo B; MACHADO, Marcela do A. (Org.). **Políticas públicas e formas societárias de participação.** Belo Horizonte: UFMG / FAFICH, 2013. 184 p.
- PINHEIRO, Camila Mendes. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e o princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988.** Universidade Estadual Paulista. Dissertação (Mestrado em Educação). Marília, 2015. 234 p.
- PINO, I. R. **A II Conferência Brasileira de Educação:** avanços e recuos. Educação & Sociedade. Campinas: Autores Associados; Cortez; Cedes. n. 12. 1982.
- PONTUAL, Pedro. Educação Popular e cidadania ativa: o papel da formação de conselheiros. In: PONTUAL, Pedro. **Capacitação de conselheiros: o papel do Estado na construção democrática.** São Paulo: Instituto Polis, 2004.
- RANCIERE, Jacques. **La haine de la démocratie.** Paris: La Fabrique, 2005.
- RANCIERE, Jacques. **Aux bords du politique.** Paris: La Fabrique, 1998.

RODRIGUES, Marly. **A década de 50 – Populismo e metas desenvolvimentistas no Brasil**. São Paulo: Ática, 1999.

ROSAR, Maria de F. F. **Os movimentos sociais e a Pedagogia Histórico-Crítica**: o salto de qualidade necessário na prática da educação escolar e não escolar.

ROSSI, Luiz. Relações de poder no ensino público do Distrito Federal. **Revista Sim Pró-Educar**, Brasília, v.1, n.1, out. 1990.

RÊSES, Erlando da S. **De vocação para profissão**: sindicalismo docente da educação básica no Brasil. Brasília: Editora Paralelo 15, 2015.

RÊSES, Erlando da S. A construção do método no materialismo histórico-dialético e a atualidade do pensamento marxista no contexto da crise econômico-financeira. In: SILVA, Maria A.; CUNHA, Célio; SOUSA, José V. de. (Org.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados/Brasília, DF: Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, UnB, 2014. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 4ª edição 2001

SANFELICE, José L. O manifesto dos educadores (1959) à luz da história. **Educação & Sociedade**, Campinas, Vol 28, nº 99, p. 542-557, mai/ago, 2007.

SANTOS, Boaventura S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2001.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e Democracia**. 42ª Ed. Campinas – SP: Autores Associados, 2012.

SHIROMA, Eneida O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011, 4. Ed, I reimp.

SILVA, Jair. M. da. **A autonomia da escola pública**: a re-humanização da escola. Campinas – SP, 1996

SILVA, Maria A. da.; CUNHA, Célio. Dimensões da política do Banco Mundial para a Educação Básica. In: SILVA, Maria Abádia; CUNHA, Célio. (Org.). **Educação Básica: políticas, avanços e pendências**. 1ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2014, v. 1, p. 57-96.

SOUSA, Adaires R. de. **Planejamento de Políticas Públicas o Campo da Educação Municipal**: planos municipais no Tocantins – disputa de intencionalidades. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade Federal do Tocantins, 2015.

SOUSA, Donaldo B.; MENEZES, Janaína S. da S. **Elaboração e aprovação de planos de educação no Brasil**: do nacional ao local. Ensaio. Aval. Pol. Pública. Educ, Rio de Janeiro, v. 23, n. 89, p. 901-936, out/dez. 2015. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v23n89/1809-4465-ensaio-23-89-0901.pdf>>. Acesso em: jan. de 2017.

SOUZA, Rodriane de O. Participação e controle social. In: SALES, Mione A.; MATOS, Maurilio C.; LEAL, Maria .C (ORG.). **Política social, família e juventude**: uma questão em debate. 2. Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2006, p. 167-188.

VASCONCELOS, Nelson A. F. de. **Os grupos de pressão da educação e a lei de gestão democrática**. 177 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Educação. Universidade de Brasília. Brasília, 2013.

TATAGIBA, Luciana F. Os conselhos gestores e a democratização das políticas no Brasil. In.: DAGNINO, Evelina. (Org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Anísio. **Que é administração escolar?** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 36, n. 84, p. 84-89. 1961

TEIXEIRA, Anísio. **Educação para a democracia**: introdução à administração escolar. Rio de Janeiro: Editora UFRJ. 1997.

TEIXEIRA, Anísio. **Pequena introdução à filosofia da educação**: a escola progressiva ou a transformação da escola. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007. 148 p. (Coleção Anísio Teixeira, 2).

TEIXEIRA, Elenaldo C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n°. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **Participação e controle democrático sobre o orçamento público federal em um contexto de crise do capital**. Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012, 370 p.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

## ANEXOS

## Anexo I – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

**Título:** Formas de participação política e social na elaboração do Plano de Educação: o Fórum do Distrito Federal

**Orientadora:** Prof. Dra. Maria Abádia da Silva

**Mestrando:** Flávio Bezerra de Sousa

**Data:** \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**1) Dados de Identificação**

- a) Identificação do Entrevistado:
- b) Nível de Formação:
- c) Instituição ou Entidade que se vincula:

**2) Questões**

Grupo I (Participantes formais do processo de elaboração do PDE)	
Eixos de Análise	Questões
Participação	Como representante do XXXXX, como foi sua participação?
	Na sua visão, que aspectos caracterizam, ou não, o Fórum como espaço de participação na definição das políticas educacionais?
	Os segmentos políticos e sociais se fizeram representados em todos os espaços e momentos de discussão?
	Que participação esteve presente nas plenárias, audiências públicas e conferência de educação que debateu o texto-base do Plano?
Autonomia	O Fórum se organiza ou desempenha suas funções conforme natureza de ser entidade política e social?
	Que fatores dificultaram a atuação do Fórum no processo de elaboração do Plano?
Relação Fórum x Entidades	Na sua visão, avalie a relação do Fórum com os demais entidades e sociedade civil?
	Como foi a relação do Fórum com a Secretaria de Educação?
Controle Social	O Fórum de educação constitui-se como espaço de controle social da esfera pública? De que maneira?
	Para você, houve transparência em todas as etapas de elaboração do Plano?
	O que caracteriza um espaço politicamente e socialmente transparente?
Pluralismo	O Fórum se constitui como instrumento de descentralização de poder no que se refere à pluralidade de interesses?
	Como o princípio da gestão democrática se fez presente?
	O dissenso de ideias e opiniões foram consideradas no processo de elaboração do Plano?
Final	Não tenho mais perguntas a fazer, gostaria de acrescentar algo?

<b>Grupo II (Participantes não formais do processo de elaboração do PDE)</b>	
<b>Eixos de Análise</b>	<b>Questões</b>
<b>Participação</b>	Como representante do SAE, como foi sua participação?
	Na sua visão, o Fórum se constituiu como espaço ampliado de participação política e social na definição das políticas educacionais?
	Para você, o que caracteriza a participação como mecanismo de gestão democrática?
	Que participação esteve presente nas plenárias, audiências públicas e conferência de educação que debateu o texto-base do Plano?
<b>Autonomia</b>	O Fórum atuou de forma autônoma conforme sua natureza de entidade política e social?
	Que fatores dificultaram a atuação do Fórum no processo de elaboração do Plano?
<b>Relação Fórum x Entidades</b>	Na sua visão, avalie a relação do Fórum com as demais entidades e sociedade civil?
	Como foi a relação do Fórum com a Secretaria de Educação?
<b>Controle Social</b>	O Fórum de educação constituiu-se como espaço de controle social da esfera pública? De que maneira?
	Para você, houve transparência em todas as etapas de elaboração do Plano?
	O que caracteriza um espaço politicamente e socialmente transparente?
<b>Pluralismo</b>	O Fórum se constituiu como instrumento de descentralização de poder no que se refere à pluralidade de interesses?
	Como o princípio da gestão democrática se fez presente?
	O dissenso de ideias e opiniões foram consideradas no processo de elaboração do Plano?
<b>Final</b>	Não tenho mais perguntas a fazer, gostaria de acrescentar algo?

## Anexo II – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO<sup>23</sup>

Eu, \_\_\_\_\_, RG nº \_\_\_\_\_, concordo em participar por minha livre e espontânea vontade da pesquisa *Formas de participação política e social na elaboração do Plano de Educação: o Fórum do Distrito Federal* a ser apresentada como Dissertação de Mestrado para a Universidade de Brasília (UnB), no Programa de Pós-graduação em Educação, na linha de pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação Básica, sob a orientação da Prof. Dra. Maria Abádia da Silva.

Declaro estar esclarecido (a) e informado (a) que a pesquisa visa estudar as formas de participação dos segmentos do Fórum que permearam as discussões no processo de elaboração do Plano Distrital de Educação, aprovado e promulgado por meio da Lei 5.499 de 14 de julho de 2015, e sancionado pelo Governador do Distrito Federal. De livre e espontânea vontade responderá às perguntas referentes à minha experiência e atuação como \_\_\_\_\_. Estou ciente que esta pesquisa tem caráter estritamente acadêmico, estando totalmente desvinculada de quaisquer interesses partidários ou governamentais. Estou ciente de que esta entrevista será gravada, transcrita e analisada pelo pesquisador e que os CDs contendo o arquivo referente à gravação e/ou documento de transcrição da gravação serão arquivados após a finalização do estudo. Além disso, estou ciente que não serei identificado (a) no trabalho escrito ou apresentado, e que na pesquisa será utilizado um código de anonimato quando houver referência à pessoa entrevistada. Tenho garantia do sigilo aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa e minha participação será livre de qualquer remuneração ou despesa.

Declaro também estar ciente de que durante a pesquisa, se houver dúvidas, serei esclarecido (a) pelo pesquisador responsável pelo telefone \_\_\_\_\_ ou \_\_\_\_\_ ou pelo correio eletrônico: \_\_\_\_\_

Por fim, terei a liberdade de recusar e responder às perguntas que me causarem constrangimento, a participar ou retirar meu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma.

O termo foi assinado por mim e pelo pesquisador

Entrevistado (a): \_\_\_\_\_

Pesquisador: \_\_\_\_\_

Brasília, de \_\_\_\_\_ de 2017.

<sup>23</sup> Esta proposta de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido tem como referência o que consta no Anexo 2 da pesquisa *A gestão escolar na promoção do direito à educação de socioeducandos privados de liberdade - DF* de 2015, de Liana Correia Roquete de Albuquerque. Dissertação (Mestrado), Universidade de Brasília, 204 pág.

### Anexo III – JUSTIFICATIVA DOS VETOS DO PODER EXECUTIVO

VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)	JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)
<b>Art. 3º</b> As metas previstas no Anexo I devem ser cumpridas no prazo de vigência do PDE ou, quando inferior, no prazo definido nas metas e estratégias.	-
<b>Art. 9º</b> Parágrafo único. As metas e as estratégias do PDE devem ser cumpridas de forma proporcional e progressiva em relação aos prazos para elas fixados.	-
<b>Meta 1</b>  Estratégia 1.28 - Incentivar, por meio dos conselhos escolares, as parcerias do setor público com ONGs e instituições sem fins lucrativos para o atendimento à educação infantil.	O Art. 63, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.  Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.
<b>Meta 1</b>  Estratégia 1.30 - Garantir às crianças com deficiência, imediatamente após a entrada em vigor deste PDE, nas unidades da rede pública de ensino, o atendimento com profissionais devidamente qualificados e habilitados para tanto.	O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.  Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.
<b>Meta 2</b>  Estratégia 2.9 - Implantar, gradativamente, o ensino bilíngue de língua estrangeira em todo o ensino fundamental.	O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.  Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.
<b>Meta 2</b>  Estratégia 2.19 - Ampliar o Centro de Referência em Integração Escolar - PROEM, alcançando gradativamente 1 centro em cada regional de ensino.	Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.

<b>VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)</b>	<b>JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)</b>
<p><b>Meta 4</b></p> <p>Estratégia 4.5 - Construir centros de ensino especial nas regiões administrativas de São Sebastião, Paranoá, Recanto das Emas e Núcleo Bandeirante, conforme PPA – Plano Plurianual 2012/2015 - e escolas bilíngues na rede pública de ensino do Distrito Federal, incluindo a construção de um espaço físico para o Centro de Ensino Especial para Deficientes Visuais (CEEDV) e o Centro de Capacitação de Profissionais da Educação e de Atendimento às Pessoas com Surdez (CAS), conforme demanda de educandos com deficiência, transtorno global do desenvolvimento e distúrbios de audiocomunicação.</p>	<p>Alguns objetivos constantes do Plano Distrital de Educação efetivamente não se encontram em conformidade com o escopo geral do projeto, distanciando-se, ainda, da própria natureza das tarefas imputadas à Secretaria de Estado de Educação tal como atualmente estruturada. Ou seja, a implementação desses objetivos, por mais louváveis que sejam, poderia desvirtuar o alcance geral do Plano. Há, inclusive, a possibilidade de contradições no âmbito de atuação das autoridades competentes. Em tal contexto, o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput) recomenda que os recursos financeiros e de pessoal postos à disposição da administração pública sejam geridos de modo a alcançarem-se os melhores resultados possíveis para o interesse público. Ou seja, o Plano Distrital de Educação deve ter, antes de tudo, uma perfeita sinergia entre todos os seus termos e metas, permitindo-se a consecução dos objetivos que justificaram a sua elaboração. Daí por que é muito importante que o seu conteúdo seja adequada e pormenorizadamente elaborado, racionalizando-se os custos correlatos e permitindo-se a potencialização do uso de pessoal no âmbito dos órgãos competentes.</p>
<p><b>Meta 4</b></p> <p>Estratégia 4.9 - Regulamentar o centro de capacitação de profissionais da educação e de atendimento às pessoas com surdez, como centro de referência de formação, pesquisa e atendimento às pessoas com surdez e distúrbios de audiocomunicação.</p>	<p>Alguns objetivos constantes do Plano Distrital de Educação efetivamente não se encontram em conformidade com o escopo geral do projeto, distanciando-se, ainda, da própria natureza das tarefas imputadas à Secretaria de Estado de Educação tal como atualmente estruturada. Ou seja, a implementação desses objetivos, por mais louváveis que sejam, poderia desvirtuar o alcance geral do Plano. Há, inclusive, a possibilidade de contradições no âmbito de atuação das autoridades competentes. Em tal contexto, o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput) recomenda que os recursos financeiros e de pessoal postos à disposição da administração pública sejam geridos de modo a alcançarem-se os melhores resultados possíveis para o interesse público. Ou seja, o Plano Distrital de Educação deve ter, antes de tudo, uma perfeita sinergia entre todos os seus termos e metas, permitindo-se a consecução dos objetivos que justificaram a sua elaboração. Daí por que é muito importante que o seu conteúdo seja adequada e pormenorizadamente elaborado, racionalizando-se os custos correlatos e permitindo-se a potencialização do uso de pessoal no âmbito dos órgãos competentes.</p>
<p><b>Meta 4</b></p> <p>Estratégia 4.10 - Adequar os centros de ensino especial como centros de referência de educação básica na modalidade educação especial.</p>	<p>Alguns objetivos constantes do Plano Distrital de Educação efetivamente não se encontram em conformidade com o escopo geral do projeto, distanciando-se, ainda, da própria natureza das tarefas imputadas à Secretaria de Estado de Educação tal como atualmente estruturada. Ou seja, a implementação desses objetivos, por mais louváveis que sejam, poderia desvirtuar o alcance geral do Plano. Há, inclusive, a possibilidade de contradições no âmbito de atuação das autoridades competentes. Em tal contexto, o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput) recomenda que os recursos financeiros e de pessoal postos à disposição da administração pública sejam geridos de modo a alcançarem-se os melhores resultados possíveis para o interesse público. Ou seja, o Plano Distrital de Educação deve ter, antes de tudo, uma perfeita sinergia entre todos os seus termos e metas, permitindo-se a consecução dos objetivos que justificaram a sua elaboração. Daí por que é muito importante que o seu conteúdo seja adequada e pormenorizadamente elaborado, racionalizando-se os custos correlatos e permitindo-se a potencialização do uso de pessoal no âmbito dos órgãos competentes.</p>

<b>VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)</b>	<b>JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)</b>
<p><b>Meta 4</b></p> <p>Estratégia 4.33 - Assegurar a presença de profissional de apoio ou auxiliar em sala de aula de classes comuns da rede regular de ensino público ou privado onde se encontrem crianças com deficiência e transtornos globais do desenvolvimento, em idade escolar, para garantir autonomia e plena participação desses indivíduos em sala de aula, sempre em articulação com o professor do aluno da sala de aula comum e com os professores do atendimento educacional especializado, entre outros profissionais no contexto da escola.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 6</b></p> <p>Estratégia 6.10- Construir escolas-parques e centro interescolares de língua em cada uma das regiões administrativas do Distrito Federal, proporcionalmente ao número de unidades escolares existentes e de acordo com a demanda de regional de ensino.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 7</b></p> <p>Estratégia 7.3 - Garantir, até o final da vigência deste PDE, que cada unidade escolar disponha de biblioteca com no mínimo 2 títulos por aluno, quadra poliesportiva coberta, laboratório de ciências equipado, laboratório de informática com acesso à rede mundial de computadores em banda de alta velocidade e auditório com capacidade para acomodar no mínimo 1/3 do total de alunos e profissionais lotados na unidade.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 8</b></p> <p>Estratégia 8.27 - Promover concurso público específico para a educação do campo, inclusive por áreas de conhecimento, definindo critérios quanto ao perfil dos educadores, com regime de dedicação exclusiva, no prazo de 2 anos.</p>	<p>Alguns objetivos constantes do Plano Distrital de Educação efetivamente não se encontram em conformidade com o escopo geral do projeto, distanciando-se, ainda, da própria natureza das tarefas imputadas à Secretaria de Estado de Educação tal como atualmente estruturada. Ou seja, a implementação desses objetivos, por mais louváveis que sejam, poderia desvirtuar o alcance geral do Plano. Há, inclusive, a possibilidade de contradições no âmbito de atuação das autoridades competentes. Em tal contexto, o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput) recomenda que os recursos financeiros e de pessoal postos à disposição da administração pública sejam geridos de modo a alcançarem-se os melhores resultados possíveis para o interesse público. Ou seja, o Plano Distrital de Educação deve ter, antes de tudo, uma perfeita sinergia entre todos os seus termos e metas, permitindo-se a consecução dos objetivos que justificaram a sua elaboração. Daí por que é muito importante que o seu conteúdo seja adequada e pormenorizadamente elaborado, racionalizando-se os custos correlatos e permitindo-se a potencialização do uso de pessoal no âmbito dos órgãos competentes.</p>

VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)	JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)
<p><b>Meta 9</b></p> <p>Estratégia 9.2 - Construir centros de educação de jovens, adultos e idosos trabalhadores -CEJAITS para implementar a expansão das matrículas na educação de jovens, adultos e idosos na forma integrada à educação profissional, objetivando a elevação do nível de escolaridade do trabalhador.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 9</b></p> <p>Estratégia 9.12- Criar benefício adicional no programa de transferência de renda para jovens, adultos e idosos que estiverem em processo de alfabetização, em programas ofertados pela Secretaria de Estado de Educação ou no 1º segmento da educação de jovens, adultos e idosos na forma integrada à educação profissional.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 9</b></p> <p>Estratégia 9.18 - Assegurar sala de acolhimento com profissional capacitado e ambiente diferenciado para atender às necessidades de pais-estudantes, cujos filhos menores de 10 anos necessitem acompanhá-los enquanto estudam, para que não haja desistência.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 9</b></p> <p>Estratégia 9.21 - Estabelecer mecanismos e incentivos que integrem os segmentos empregadores (públicos e privados) e a rede pública de ensino, para promover a compatibilização da jornada de trabalho dos empregados com oferta das ações de alfabetização como primeiro segmento da educação de jovens, adultos e idosos na forma integrada à educação profissional.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, "a", da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 10</b></p> <p>Estratégia 10.5 - Constituir, a partir da publicação deste Plano, comitê permanente com o Fórum Distrital de Educação e parceiros, incluindo a Secretaria de Estado de Segurança Pública, a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso - FUNAP, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, o Sindicato dos Professores do Distrito Federal - SINPRO/DF, o Grupo Pró-Alfabetização do Distrito Federal, o Fórum de Educação de Jovens e Adultos (GTPA-Fórum EJA/DF), o Ministério Público e a Promotoria de Defesa da Educação, com a finalidade de acompanhar, monitorar e avaliar a execução do plano para oferta de educação nas prisões do Distrito Federal, de 2013, previsto no Decreto Federal nº 7.626 de 2011.</p>	<p>Os temas relativos às normas gerais de educação inserem-se na competência legislativa da União Federal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal e do art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>

VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)	JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)
<p><b>Meta 10</b></p> <p>Estratégia 10.11 - Criar benefício adicional no programa distrital de transferência de renda para as estudantes jovens e adultas em cumprimento de medida judicial de privação de liberdade no sistema prisional, com o objetivo de estimular o ingresso e a permanência com êxito delas em cada segmento da EJAIT na forma integrada à educação profissional.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 10</b></p> <p>Estratégia 10.25 - Assegurar pagamento de adicional de periculosidade e insalubridade aos profissionais da educação que atuarem com jovens, adultos e idosos privados da liberdade por medida judicial.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 10</b></p> <p>Estratégia 10.27 – Garantir, já no primeiro ano de vigência deste Plano, professores de português brasileiro, de LIBRAS como segunda língua e de línguas estrangeiras para atendimento aos estudantes estrangeiros em cumprimento de medida judicial de privação de liberdade nos núcleos de ensino do sistema prisional.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 11</b></p> <p>Estratégia 11.3 - Garantir a reforma e a ampliação da infraestrutura física e a modernização tecnológica das unidades da rede pública vinculadas à SEDF que ofertam atualmente educação profissional e tecnológica - EPT no Distrito Federal/ no prazo de 2 anos, a partir da publicação deste Plano.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>

<b>VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)</b>	<b>JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)</b>
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.1 - Alterar a categoria administrativa da Escola Superior de Ciências da Saúde - ESCS para Universidade Distrital no primeiro ano de vigência deste Plano.</p>	<p>Os temas relativos às normas gerais de educação inserem-se na competência legislativa da União Federal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal e do art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.2 - Consolidar, difundir e ampliar a Fundação Universidade Aberta do Distrito Federal - FUNAB, no primeiro ano de vigência deste Plano.</p>	<p>Os temas relativos às normas gerais de educação inserem-se na competência legislativa da União Federal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal e do art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.3 - Constituir, até o quinto ano de vigência deste Plano, a Universidade Distrital, prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>	<p>Os temas relativos às normas gerais de educação inserem-se na competência legislativa da União Federal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal e do art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.4 - Estruturar a Universidade Distrital segundo os princípios da integração ensino-serviço-comunidade, metodologias ativas e docência-assistência em pequenos grupos.</p>	<p>Os temas relativos às normas gerais de educação inserem-se na competência legislativa da União Federal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal e do art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.7 - Assegurar ampliação de 50% das vagas ofertadas pelo sistema distrital de ensino superior para os estudantes das escolas públicas municipais e estaduais da RIDE até o primeiro ano de vigência deste Plano.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em conseqüência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.8 - Construir o campus Paranoá-Itapoã da Universidade de Brasília-UnB, até o segundo ano de implantação do Plano, com recursos federais, completando, assim, todos os pontos cardeais do Distrito Federal e fortalecendo a aprendizagem e a inovação social pela integração de ensino, pesquisa, extensão e novas tecnologias.</p>	<p>Os temas relativos às normas gerais de educação inserem-se na competência legislativa da União Federal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal e do art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.9 - Ampliar a oferta de cursos nos campi da UnB existentes em Planaltina, Gama e Ceilândia, em especial no período noturno, com consulta às comunidades das respectivas regiões.</p>	<p>Os temas relativos às normas gerais de educação inserem-se na competência legislativa da União Federal, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal e do art. 17 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>

VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)	JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.10 - Ampliar a oferta pública de cursos superiores de tecnologia no sistema de ensino do Distrito Federal.</p>	<p>Alguns objetivos constantes do Plano Distrital de Educação efetivamente não se encontram em conformidade com o escopo geral do projeto, distanciando-se, ainda, da própria natureza das tarefas imputadas à Secretaria de Estado de Educação tal como atualmente estruturada. Ou seja, a implementação desses objetivos, por mais louváveis que sejam, poderia desvirtuar o alcance geral do Plano. Há, inclusive, a possibilidade de contradições no âmbito de atuação das autoridades competentes. Em tal contexto, o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput) recomenda que os recursos financeiros e de pessoal postos à disposição da administração pública sejam geridos de modo a alcançarem-se os melhores resultados possíveis para o interesse público. Ou seja, o Plano Distrital de Educação deve ter, antes de tudo, uma perfeita sinergia entre todos os seus termos e metas, permitindo-se a consecução dos objetivos que justificaram a sua elaboração. Daí por que é muito importante que o seu conteúdo seja adequada e pormenorizadamente elaborado, racionalizando-se os custos correlatos e permitindo-se a potencialização do uso de pessoal no âmbito dos órgãos competentes.</p>
<p><b>Meta 12</b></p> <p>Estratégia 12.12 - Criar a Faculdade de Artes, Educação e Letras do Distrito Federal, na FUNAB.</p>	<p>Alguns objetivos constantes do Plano Distrital de Educação efetivamente não se encontram em conformidade com o escopo geral do projeto, distanciando-se, ainda, da própria natureza das tarefas imputadas à Secretaria de Estado de Educação tal como atualmente estruturada. Ou seja, a implementação desses objetivos, por mais louváveis que sejam, poderia desvirtuar o alcance geral do Plano. Há, inclusive, a possibilidade de contradições no âmbito de atuação das autoridades competentes. Em tal contexto, o princípio constitucional da eficiência (CF, art. 37, caput) recomenda que os recursos financeiros e de pessoal postos à disposição da administração pública sejam geridos de modo a alcançarem-se os melhores resultados possíveis para o interesse público. Ou seja, o Plano Distrital de Educação deve ter, antes de tudo, uma perfeita sinergia entre todos os seus termos e metas, permitindo-se a consecução dos objetivos que justificaram a sua elaboração. Daí por que é muito importante que o seu conteúdo seja adequada e pormenorizadamente elaborado, racionalizando-se os custos correlatos e permitindo-se a potencialização do uso de pessoal no âmbito dos órgãos competentes.</p>
<p><b>Meta 17</b></p> <p>Estratégia 17.3 - Adequar o plano de carreira dos profissionais da educação do Distrito Federal, à luz da meta 17, até o final do segundo ano de vigência deste Plano.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 17</b></p> <p>Estratégia 17.4 - Assegurar, durante a vigência deste Plano, que os profissionais tenham garantido plano de saúde capaz de atender plenamente às suas necessidades e de seus familiares.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo. Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, "a", da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>

<b>VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)</b>	<b>JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)</b>
<p><b>Meta 17</b></p> <p>Estratégia 17.5 - Investir recursos de forma a adequar todos os espaços físicos das instituições de ensino a oferecer conforto ambiental para profissionais e alunos das escolas públicas do Distrito Federal.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 17</b></p> <p>Estratégia 17.6 - Criar mecanismos para que, até o final deste Plano, os profissionais da carreira Assistência à Educação que possuem graduação em nível superior tenham acesso a pelo menos 1 pós-graduação em sua área de atuação ou em gestão escolar ou gestão pública.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 17</b></p> <p>Estratégia 17.7 - Criar mecanismos para que, até o final deste Plano, os profissionais da carreira Assistência à Educação que possuem o ensino médio e não possuem graduação em nível superior tenham acesso à formação de nível superior na sua área de atuação ou em gestão escolar ou pública.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 18</b></p> <p>Estratégia 18.1 - Adequar a rede pública de ensino do Distrito Federal, de modo que todas as vagas de provimento efetivo sejam preenchidas por profissionais da educação, aprovados em concurso público, nos termos do art. 206, V, da Constituição Federal, garantindo a supressão dos contratos precários e da terceirização das atividades finalísticas até o quarto ano de vigência deste PDE.</p>	<p>Dispositivos vetados envolvem determinações cujo cumprimento mostra-se inviável no presente momento, seja pelos prazos estabelecidos, seja, ainda, pela necessidade de alocação de substanciais recursos financeiros e de pessoal pelo poder público. Atualmente este ente distrital atravessa grave crise financeira e enfrenta dificuldades relativas ao próprio cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, cujos tetos de despesas e os próprios limites prudenciais muitas vezes demandam a reorganização nas tarefas de concretização de uma série de políticas públicas. Trata-se justamente da situação presentemente enfrentada pelo Distrito Federal, cuja atual administração está envidando enormes esforços para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e que, em consequência, deve gerir de forma extremamente prudente as despesas correntes e futuras.</p>
<p><b>Meta 18</b></p> <p>Estratégia 18.2 - Ampliar, de forma gradativa nos próximos 5 anos, a hora-atividade dos professores da rede pública de ensino do Distrito Federal, de modo a totalizar 50% da jornada de trabalho ao final do período, seguindo a seguinte projeção: 2016: 40%; 2017: 42,5%; 2018: 45%; 2019: 47,5%; e 2020: 50%.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>

VETOS DO PODER EXECUTIVO AO PLANO DISTRITAL DE EDUCAÇÃO (Lei nº 5.499 de 14/07/2015)	JUSTIFICATIVA (Mensagem nº 130, de 14/07/2015-GAG)
<p><b>Meta 19</b></p> <p>Estratégia 19.4 - Criar, no prazo de 1 ano, a lei de responsabilidade educacional do Distrito Federal, com vistas a definir as formas de controle das ações do chefe do Poder Executivo responsável pela gestão e pelo financiamento da educação, visando ao cumprimento dos dispositivos legais referentes à educação, e prever sanções administrativas análogas às da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>	<p>Considerando o disposto no art. 11, inciso III, do Projeto de Lei, ao definir a criação de uma lei, extrapola a competência do poder executivo, na medida em que fere o fundamental princípio republicano de equilíbrio entre os poderes.</p>
<p><b>Meta 20</b></p> <p>Estratégia 20.5 - Garantir a continuidade da capitalização do fundo de previdência social dos servidores do Distrito Federal, nos termos das Leis federais nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e nº 10.887, de 18 de junho de 2004, com vistas a garantir os proventos aos servidores aposentados e seus familiares e a desonerar os recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, "a", da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>
<p><b>Meta 20</b></p> <p>Estratégia 20.6 - Garantir o aumento dos recursos vinculados à educação de 25% para no mínimo 30% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.</p>	<p>O Art. 63, I, da Constituição Federal e o art. 72, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal não admitem aumentos de despesas por intermédio de emendas parlamentares em projetos de lei de autoria do poder executivo.</p> <p>Compete ao Governador do Distrito Federal exercer a direção superior da administração pública local, dispondo, mediante decreto, a respeito do seu funcionamento e de sua organização, conforme o art. 84, II e VI, "a", da Constituição Federal e do art. 100 da Lei Orgânica do Distrito Federal.</p>

**Fonte:** elaboração própria do autor, Brasília, 21017

### Anexo IV – QUADRO DE DISSERTAÇÕES E TESES QUE CERCAM O TEMA

Nº	ANO	NÍVEL	TÍTULO DO TRABALHO	AUTOR (a)	ORIENTADOR (a)	INSTITUIÇÃO
1	2015	Dissertação	Orientação Política do Plano Nacional de Educação (2014-2024): implicações para a gestão da educação	Katya Lacerda Fernandes	Rosilene Lagares	Universidade Federal do Tocantins
2	2015	Dissertação	Planejamento de Políticas Públicas no campo da educação municipal: planos municipais no Tocantins – disputa de intencionalidades	Adaires Rodrigues de Sousa	Rosilene Lagares	Universidade Federal do Tocantins
3	2015	Tese	Formulação do Plano Nacional de Educação 2014-2024: a gestão democrática da escola na política pública.	Líbia Maria Serpa Aquino	Nalú Farenzena	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
4	2015	Dissertação	A análise da participação social na formulação das políticas de Educação Superior no Plano Nacional de Educação II	Marcelle Barros dos Santos	Suylan de Almeida Midlej e Silva	Universidade de Brasília
5	2015	Dissertação	Análise do Plano Municipal da Educação Infantil	Iram Leandro da Silva	Dra Leila M. Ferreira Salles	Faculdades Alves Faria
6	2014	Dissertação	Educação do Campo no Plano Nacional de Educação: Tramitação do Projeto de Lei nº 8.035/2010	Jonas Renato Donizeti Pierobon	Maria Aparecida Segatto Muranaka	Universidade Estadual Paulista
7	2013	Dissertação	Plano Nacional de Educação – PNE 2001 – 2010: análise de fatores que influenciaram sua implementação no âmbito da União	Xavier Carvalho de Sousa Neto	José Vieira de Sousa	Universidade de Brasília
8	2013	Dissertação	O planejamento da educação básica no contexto do novo Plano Nacional de Educação (2011-2020)	Diego Jasmin Marino	Eveline Bertino Algebaile	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
9	2013	Dissertação	O Plano Nacional de Educação em direitos humanos e a realidade da escola pública	Marcela de Oliveira Nunes	Sandra Regina de Ferreira de Oliveira	Universidade Estadual de Londrina
10	2012	Dissertação	Como os modelos de escolha de dirigentes incidem na gestão escolar	Carolina Soares Mendes	Maria Abádia da Silva	Universidade de Brasília
11	2012	Dissertação	Plano Nacional de Educação: os discursos sobre as metas educacionais nas revistas veja e época	Ursullina Rozete Antunes Marion	Dra Betina Hillesheim	Universidade de Santa Cruz do Sul
12	2012	Dissertação	Uma análise sobre o PNE e o PME do Município de Itajaí por seus níveis de consistência e de congruência	Paulo Ferreira Pereira	Verônica Gesser	Universidade do Vale do Itajaí
13	2012	Dissertação	Plano Municipal de Educação: implementação e participação social	Maria de Fátima Mendes	Profª. Dra Diva Chaves Sarmento	Universidade Federal de Juiz de Fora
14	2011	Tese	O processo de institucionalização do princípio da gestão democrática do ensino público.	Ana Elisabeth M. de Albuquerque	Maria Abádia da Silva	Universidade de Brasília
15	2011	Dissertação	A participação da comunidade escolar na gestão do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará/Campus Belém	Elizabeth Batista Ramos	Ronaldo Marcos de Lima Araújo	Universidade de Brasília
16	2009	Dissertação	Plano Decenal Municipal de Educação: uma análise sobre a participação da sociedade civil no processo de elaboração	Josiane de Souza Paiva	Diva Chaves Sarmento	Universidade Federal de Juiz de Fora
17	2007	Dissertação	A complexidade do processo de democratização e de participação na elaboração do Plano Estadual de Educação de Alagoas 2006-2015	Somaya de Albuquerque Souza	Adriana Almeida Sales de Melo	Universidade Federal de Alagoas
18	2005	Dissertação	A participação social no acompanhamento do FUNDEF	Selma Maquiné Barbosa	Maria Fonseca	Universidade de Brasília
19	2003	Dissertação	Participação da comunidade escolar e suas implicações para a prática democrática da escola(a)	Maria Aparecida Lopes Carneiro	Maria Fonseca	Universidade de Brasília
20	2002	Dissertação	As propostas de Planos Nacionais de Educação: um ensaio mitocrítico	Marco Antônio Dib	Maria do Rosário Silveira Porto	Universidade de São Paulo

Fonte: Elaboração própria do autor, Brasília 2017