

## O FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA – FNDEP NA AGENDA POLÍTICA BRASILEIRA DE 1988

Ana Carolina Cerveira Tavares<sup>1</sup>  
Fabiane Silva Martins<sup>2</sup>  
Soraya Tatiara Costa Lopes Chicar<sup>3</sup>

### RESUMO

Estudo acerca do movimento social educacional “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”- FNDEP enquanto sujeito na constituição de problemas e formulação da agenda política educacional, fundamental na incorporação dos princípios educacionais na Constituição de 1988. Para analisar a relevância desta temática, este estudo foi fundamentado no método materialista histórico-dialético e teve como procedimento metodológico, uma pesquisa bibliográfica. O FNDEP situou-se num campo de disputas sociais e apresentou diversas questões em defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade. Conclui-se que o Fórum, apesar de não ser um movimento social das massas, sua importância foi enorme para a educação brasileira.

**Palavras – chave:** Agenda Política. Movimentos Sociais. Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda o Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública – FNDEP enquanto um dos sujeitos fundamentais na incorporação de princípios educacionais na Constituição Federal de 1988. Compreendido como um movimento social, contribuiu significativamente na constituição de problemas e formação da agenda pública educacional no Brasil, na década de 1980. Neste sentido, tem-se como objetivo analisar a relevância do referido Fórum na construção de políticas públicas educacionais, precisamente na garantia do direito constitucional à educação. As suas demandas não culminaram, inicialmente, com nenhuma política pública educacional, mas na inserção de princípios educacionais na CF de 1988 e, posteriormente, em outro contexto sociopolítico, contribuiu para elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, fundamentando o caminho para a construção de diversas políticas educacionais.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí – UFPI. Assistente Social do Instituto Federal do Maranhão – IFMA. Email: [anacarolina@ifma.edu.br](mailto:anacarolina@ifma.edu.br)

<sup>2</sup> Mestranda em Gestão de Ensino da Educação Básica pela Universidade Federal do Maranhão – UFMA. Revisora de Texto Braile do Instituto Federal do Maranhão– IFMA. Email: [fabiane.martins@ifma.edu.br](mailto:fabiane.martins@ifma.edu.br)

<sup>3</sup> Mestre em Políticas Públicas na Universidade Federal do Piauí-UFPI. Pedagoga do Instituto Federal do Maranhão –IFMA. Email: [sorayatatiara@ifma.edu.br](mailto:sorayatatiara@ifma.edu.br)

O estudo está estruturado da seguinte forma: no primeiro item é discutido o movimento de constituição de problemas e formação da agenda de uma política pública, abordando os seus diversos tipos, sujeitos relevantes neste processo, como os movimentos sociais. Já o segundo item aborda especificamente o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, criado em 1986, situando-o num campo de disputas, onde apresentou diversas questões em defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade, com destaque para as pautas educacionais inseridas na agenda governamental. E, por fim, são apresentadas as considerações finais acerca da sua relevância no cenário educacional brasileiro.

## **METODOLOGIA**

A metodologia utilizada pauta-se na teoria social crítica de Marx, o materialismo histórico dialético. De acordo com Netto (2011, p. 53), “O método implica, pois, para Marx, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquele em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações”. Portanto, é uma pesquisa qualitativa e bibliográfica, pois buscou estudos consolidados acerca da temática como ponto de partida para compreensão das categorias discutidas e durante todo o processo de desenvolvimento da pesquisa.

## **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **1 A FORMAÇÃO DA AGENDA NO PROCESSO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para compreender a agenda como um dos movimentos das políticas públicas é importante trazer alguns elementos que caracterizam o processo das políticas públicas. Para Silva (2013, p. 20): “Representa um conjunto de ações ou omissões do Estado, decorrente de decisões e não-decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos, sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada.” Para a autora, as políticas públicas têm a capacidade de regular ou intervir na sociedade, articulando diferentes sujeitos com interesses e racionalidades diversas, ou seja, nascem de problemas que afetam indivíduos ou grupos numa determinada sociedade.

De acordo com Rua (2009, p. 21), uma das características centrais das políticas públicas ou *policies* é a sua dimensão pública, seu caráter imperativo, isto é, “[...] suas decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público.” É o Estado em ação.

Diversos estudos entendem o processo de políticas públicas como fases ou ciclos, todavia, neste estudo foi utilizado o termo “movimento” adotado por Silva (2013, p. 22), pois acredita-se que o processo das políticas públicas não se dá através de fases, de forma linear ou estanque, mas são totalidades específicas que se articulam dialeticamente e apresenta os seguintes movimentos: constituição do problema e da agenda governamental; formulação de alternativas de política; adoção da política, implementação da política e avaliação da política, estes movimentos “[...] articulados, interdependentes e, às vezes, concomitantes [...]”. Ela aponta ainda que os sujeitos exercem influências diversas em diferentes momentos deste processo,

[...] entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses [...] Esses interesses são mediados pelo Estado, especificamente pelo sistema político, sendo que a constituição dos interesses é explicada diferentemente pelos três principais paradigmas da ciência política contemporânea. [pluralistas, marxistas e institucionalistas ou neo-institucionalistas] (SILVA, 2013, p.27,28)

Quanto aos paradigmas que constituem os diferentes interesses dos sujeitos envolvidos, destaca-se: o *pluralista* que é predominante no campo das políticas públicas. De caráter positivista, tem como principais características a igualdade formal, democracia e universalidade. Seu núcleo central são os indivíduos integrantes da sociedade e das organizações que agem e integram grupos de interesses ou de pressão, conforme suas preferências em determinado momento ou questão pontual. O papel do Estado é neutro, reduzido a mediador dessas relações, cabendo apenas preservar a ordem social e garantir os valores centrais de liberdade política e econômica.

O segundo paradigma, o *institucionalista* ou *neo-institucionalista*, de forte influência de Weber, é de caráter elitista. Tem como característica principal o papel forte, independente e central do Estado. Nesta perspectiva é a burocracia que determina o Estado e este determina a sociedade, logo as políticas estatais são produtos da racionalidade da burocracia estatal.

O terceiro paradigma é o *marxista*, adotado neste artigo, que reconhece a sociedade capitalista constituída de classes sociais e antagônicas, inseridas numa relação contraditória entre capital e trabalho. Há uma relação sistemática entre o Estado e o capitalismo, determinada fundamentalmente pela luta de classes. Nesta perspectiva, as políticas sociais têm duas versões: a *funcionalista*, em que o Estado está a serviço da classe dominante, portanto,

indispensáveis para manutenção do capitalismo; e a *conflitualista*, em que o Estado tenta mediar a relação entre capitalistas e classe trabalhadora, onde as políticas sociais são produto da sua ação e da luta de classes.

Demarcar essas abordagens é fundamental para compreender as diferentes racionalidades dos diversos sujeitos, movidos por distintos interesses no processo de políticas públicas.

Para atender ao objetivo deste artigo, foi explorado apenas o movimento de formulação do problema e constituição da agenda no processo das políticas públicas. Primeiramente, cabe indagar: O que é uma agenda? De acordo com Souza (2006, p.81), a partir dos estudos de Kingdon (1995), considerado o mais importante estudioso do tema, a agenda seria um “[...] espaço de constituição de assuntos e problemas que chamariam atenção do governo e dos cidadãos e que não se deveria confundir com as alternativas [...]”, estas últimas seriam uma momento posterior dentro deste processo político, após a definição da agenda.

A formação da agenda está condicionada à constituição de problemas ou *issues*, que segundo Silva (2013, p. 23), seriam aqueles que

[...] afetam indivíduos ou grupos, mas que para se tornar numa questão social e integrar a agenda pública, precisam ter reconhecimento da sociedade, apresentar possibilidade de ação e ter legitimidade, sendo sujeitos importantes, nessa dinâmica, os partidos políticos, a mídia e os grupos de pressão.

Para Rua (2009, p. 66) “Uma agenda de políticas consiste em uma lista de prioridades inicialmente estabelecidas, às quais os governos devem dedicar suas energias e atenções, e entre as quais os atores lutam arduamente para incluir as questões de seu interesse.” No entanto, é um processo que não se dá sem conflitos entre interesses diversos, os diferentes temas que surgem não seguem uma ordem, não são tão claros.

### 1.1 Tipos de agenda

Quanto aos tipos de agenda, Kingdon (1995) *apud* Souza (2006) destaca três:

a) *Agenda governamental ou formal* “[...] seria a lista de assuntos que preocupariam o governo e receberiam grande atenção dos funcionários” (SOUZA, 2006, p. 84). Ou seja, são aqueles problemas que o governo escolheu tratar, “Sua composição dependerá da ideologia, dos projetos políticos e partidários, da mobilização social, das crises conjunturais e das oportunidades políticas” (RUA, 2009, p. 68).

b) *Agenda sistêmica*, esta estaria fora do governo e “[...] consistiria na lista de assuntos que há algum tempo preocuparia o país em termos gerais, mas não especificamente o governo.” Neste tipo de agenda, seus itens não se tornariam, necessariamente, os itens da agenda governamental, mas o contrário poderia ocorrer, uma vez que “[...] o Estado, com sua autonomia, poderia, inclusive, criar sua própria agenda” (SOUZA, 2006, p. 84).

Rua (2009) a denomina como a “agenda da sociedade”, uma vez que afeta toda a sociedade, independente de governo, como as desigualdades socioeconômicas, violência, dentre outros.

c) *Agenda de decisão* “compreende a lista de problemas a serem objeto de deliberação no curto e médio prazo, pelo sistema político, ou seja: não só o governo, mas os poderes constituídos, inclusive o Judiciário”(RUA, 2009, p. 67). A autora afirma que neste tipo de agenda não se objetiva levar tão somente à formulação de novas políticas públicas, mas de complementar, corrigir políticas já implementadas ou em fase de implementação. São assuntos que já estão na agenda governamental e podem ser atendidos ou não.

Portanto, para que determinado assunto entre na agenda, deve ter relevância na resolução de determinado problema, apesar desta não ser condição suficiente, pois requer outras questões como “[...] existência simultânea, num mesmo conjunto, de problema, proposta e receptividade política. E quando a questão estivesse na *agenda de decisão*, ela teria um maior *status* do que na *agenda governamental*” (SOUZA, 2006, p. 85).

Kingdon (1995) *apud* Souza (2006, p. 89) cita outros tipos de agenda, como a geral e a especializada. A primeira diz respeito à “lista de itens que ocupariam o presidente do país e seu pequeno círculo imediato.” Já a segunda, a agenda especializada volta-se para pautas mais específicas, como bens e serviços, a exemplo da saúde, da educação, dentre outros. É dentro da agenda sistêmica, trazida pelos diversos movimentos sociais que ganha relevo a agenda especializada com pautas específicas da educação no Brasil, sobretudo, na década de 1970 e 1980.

## 1.2 Construção da agenda no processo de políticas públicas

E como a agenda é construída? Segundo Kingdon (1995) *apud* Souza (2006), a construção da agenda estaria relacionada tanto aos participantes quanto aos processos.

### a) Construção da agenda em relação aos participantes

Os participantes ou sujeitos são classificados em “*os de dentro*” e “*os de fora*” do governo, de acordo com suas posições institucionais e; os participantes “*visíveis*” e “*não visíveis*”.

Em relação aos *participantes de dentro do governo*, o autor destaca aqueles inseridos na administração (o presidente do país, o staff presidencial e os nomeados políticos), os servidores civis (funcionários de carreira) e o Congresso. O peso de cada um na formação da agenda e formulação de alternativas varia de acordo com o lugar ocupado dentro do governo, no entanto, o autor coloca que o presidente do país tem lugar privilegiado na definição da agenda, enquanto os demais participantes teriam mais influência na formulação das alternativas. Acrescenta-se ainda, os membros do judiciário, governadores e prefeitos, organizações governamentais, dentre outros.

Quanto aos *participantes de fora do governo*, destacam-se: “grupos de interesse, os acadêmicos, os pesquisadores, os consultores, a mídia e os participantes de campanhas eleitorais (incluindo os partidos políticos) e a opinião pública.” (SOUZA, 2006, p. 82). Acrescenta-se ainda na atualidade, os organismos internacionais (Banco Mundial, FMI, ONU), os sindicatos de diversas categorias, empresas privadas, organizações não – governamentais – ONGs, empresários políticos e os movimentos sociais.

Souza (2006) aponta uma limitação em relação ao trabalho de Kingdon (1995), devido à sua concepção pluralista, predominante na literatura das políticas públicas de cunho internacional. Para a autora, ele não reconhece a perspectiva da luta de classes sociais e dos movimentos sociais, estes são reduzidos a grupos de pressão, assim não os considera no processo das políticas públicas. Cabe destacar que os movimentos sociais foram e ainda são de extrema importância na América Latina, através das suas lutas sociais, trouxeram à arena pública inúmeras expressões da questão social e contribuiu na constituição de diversas agendas para formulação de importantes políticas públicas, sobretudo no Brasil.

Ainda em relação aos participantes, Kingdon (1995) destaca os “*visíveis*” e “*os não visíveis*”. Os participantes *visíveis* são o presidente do país, nomeados de alto nível, membros do Congresso, a mídia e aqueles relacionados às eleições (partidos e outros), são assim denominados por receberem maior notoriedade e pressão da opinião pública, acrescenta-se ainda os movimentos sociais. Já os *não visíveis* seriam os especialistas acadêmicos, pesquisadores, consultores, burocratas de carreira, staff do Congresso e analistas que trabalham com grupos de interesse (SOUZA, 2006). Enquanto o presidente teria maior poder na decisão da agenda, os demais teriam mais influência no que diz respeito às alternativas na inclusão ou não dos *issues* na agenda.

#### b) Construção da agenda em relação aos processos

Quanto aos processos na construção da agenda, Rua (2009, p. 70) afirma que são temas que ganham visibilidade em determinado momento histórico e os denomina de

“processos de evidenciação de temas”. Este tipo de agenda vai variar de acordo com alguns aspectos, dentre eles:

- o reconhecimento da existência de problemas, a partir de eventos momentâneos, da forma de manifestação das demandas, das crises e das informações sobre os eventos (indicadores, estatísticas, pesquisas e outras fontes);
- a proposição de políticas, que é afetada pela ação dos atores visíveis, dos atores invisíveis e das comunidades políticas. Ou seja: nas organizações governamentais,
- no meio acadêmico, nos partidos políticos ou nas organizações da sociedade, costumam já existir propostas que viabilizam a solução de determinados problemas e;
- o fluxo da política, que envolve o clima ou sentimento nacional com relação aos governos e aos temas, as forças políticas organizadas e a disputa interpartidária e eleitoral.

A autora deixa claro que nem toda questão entra na agenda, ainda que um problema seja socialmente reconhecido. E por que isso acontece? Por que algumas questões entram na agenda e outras não? Isto depende da atuação dos participantes ou dos processos que podem ser um incentivo ou um veto a determinado problema, uma vez que as demandas não seguem a mesma trajetória, não tem o mesmo objetivo. RUA (2009, p. 70 -73) destaca três tipos:

Existem as *demandas novas* que “resultam da mudança social e/ou tecnológica, do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas.” Para a autora, estes atores ou sujeitos são novos apenas na sua organização de suas reivindicações, já existiam politicamente, mas não eram expressivos. Já os novos problemas são aqueles que não existiam ou existiam apenas como “estado de coisas”, mas atingem a sociedade por um longo período, mas não chegavam a se tornar um problema político devido ao seu baixo poder de pressão e não conseguiam mobilizar os governos.

Quanto às *demandas recorrentes* “expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos, e que estão sempre voltando a aparecer no debate político e na agenda governamental.” Já as *demandas reprimidas* são aquelas que “correspondem a “estados de coisas” ou “não decisões”.” Ela ainda cita *sobrecarga de demandas*, que se caracteriza por um grande acúmulo de demandas que, devido ao conflito de interesses, não conseguem ser solucionadas, o que pode gerar uma crise institucional “[...] que ameaça a estabilidade do subsistema político. Dependendo da sua gravidade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional.” (RUA, 2009, p. 70 -73)

Já a “*não-decisão*” não é a ausência de uma decisão acerca de um *issue* que foi incluído na agenda, mas temas que vão de encontro aos valores de uma determinada sociedade ou ameaça interesses de determina classe privilegiada e “[...] enfrentam obstáculos

diversos e de variada intensidade à sua transformação a um estado de coisas em um problema político – e, portanto, à sua inclusão na agenda governamental.” (RUA, 2009, p. 72)

E quais seriam as características de determinados problemas ou “estado de coisas” para que tornem um problema político e seja incluído na agenda governamental? Rua (2009, p. 73) aponta pelo menos três delas:

- mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não dar uma resposta ao problema seja maior que o ônus de ignorá-lo; e
- constitua uma situação de oportunidade, ou seja, uma situação na qual algum ator relevante perceba vantagens, a serem obtidas com o tratamento daquele problema.

Portanto, para que um “estado de coisas” entre na agenda governamental, é necessário que ele se torne primeiramente um “problema político”. Mas a autora alerta que a inclusão na agenda não gera obrigatoriamente uma política pública, mas apenas está na pauta dos formuladores das políticas, “[...] Embora mais atenção seja destinada à formulação de alternativas e à tomada de decisões, a formação de agenda representa uma das mais importantes fases do ciclo da política pública, especialmente porque mobiliza fortes recursos de poder” (RUA, 2009, p. 73).

Para que esta discussão sobre a relevância dos sujeitos na construção das agendas no processo de políticas públicas, o próximo item discorre acerca das pautas e como os problemas relacionados à educação entraram na agenda governamental no Brasil na década de 1970 e 1980, culminando com a Constituição Federal de 1988, com destaque para a relevante participação do movimento social denominado Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP.

## **2 O FORUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA – FNDEP NA AGENDA POLÍTICA E SEU PAPEL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

### **2.1 Breve histórico dos movimentos sociais e a educação**

Os Movimentos Sociais são sujeitos fundamentais para compreender a história da política brasileira, sobretudo, na construção de políticas públicas. Segundo Gohn (1997, p.252), os movimentos sociais:

[...] 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, criando um campo de força social na sociedade civil. [...] Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal ou não) e privada.

Sua principal característica é a luta social. Para a autora, os movimentos sociais se expressam de diversas maneiras, a partir do tipo de ação social envolvido e os divide em cinco categorias: origem social da instituição que apoia ou obriga os seus mandatários; características da natureza humana como cor, sexo, idade, raça; a partir de determinados problemas sociais; em função de questões da conjuntura das políticas de uma nação e construídos a partir de ideologias.

Para Gohn (2011, p. 346), a educação passa pela instância “formal” desenvolvida dentro das escolas; pela instância “não formal”, que está para além dos muros institucionais, mas promove a construção da cidadania e; a “informal”, aquela do nosso cotidiano, de socialização. Neste sentido, os movimentos sociais voltados para educação “têm caráter histórico, são processuais, ocorrem, portanto, dentro e fora de escolas e em outros espaços institucionais. Lutas pela educação envolvem lutas por direitos e fazem parte da construção da cidadania.” Desta forma, suas reivindicações não estão restritas à educação escolar, pois além de um espaço privilegiado de construção de saber e conhecimento político, os movimentos sociais também “são fontes e agências de produção de saber”, uma vez que atravessam diversas questões, como gênero, racial, meio ambiente, dentre outros.

As décadas de 1950 e 1960 foram marcadas por várias campanhas governamentais, como a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos – CEAA, Campanha Nacional de Educação Rural – CNER e a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo – CNEA, com destaque para a educação popular, associada à educação de adultos, pois havia um elevado índice de analfabetismo. Quanto aos movimentos vindos da sociedade destacam-se o Movimento de Cultura Popular – MCP, o Movimento de Educação de Base – MEB e o Centro Popular de Cultura – CPC, estas experiências resultaram na construção do método Paulo Freire e marcaram a história da educação brasileira na luta contra o analfabetismo, mobilizando diversos setores da sociedade civil, com um compromisso real com a classe trabalhadora para além da alfabetização, mas uma educação na perspectiva de participação política. Além de alguns setores da Igreja Católica e intelectuais como o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) e do Centro de Educação Popular (CEPLAR) também foram fundamentais nessa conjuntura.

Na ditadura militar (1964- 1982), dentre as características deste período, destacam-se: centralização política e administrativa sob o domínio do governo federal e fechamento dos canais de participação da sociedade na formulação de políticas públicas, afetando diversas áreas, sobretudo, a educação. O Brasil precisava se “modernizar” para acompanhar os avanços tecnológicos, assim, era necessário uma população escolarizada para lidar com tais tecnologias, entretanto, mais do que um progresso técnico, o seu pano de fundo era político. Para Pinheiro (2015, p.68), a política educacional na ditadura desenvolveu-se a partir dos seguintes eixos:

- 1) Controle político e ideológico da educação escolar, em todos os níveis. [...] A perda do controle acontece, sobretudo, em conjunturas em que as forças oposicionistas conseguem ampliar o seu espaço de atuação política.
- 2) Estabelecimento de uma relação direta e imediata, segundo a ‘teoria do capital humano’ entre educação e produção capitalista que aparece de forma mais evidente na reforma do ensino de 2º grau, através de pretensa profissionalização;
- 3) Incentivo à pesquisa vinculada à acumulação de capital.
- 4) Descomprometimento com o financiamento da educação pública e gratuita, negando, na prática, o discurso de valorização de educação escolar e concorrendo decisivamente para a corrupção e privatização do ensino, transformado em negócio rendoso e subsidiado pelo Estado.

Foi neste contexto de repressão que os movimentos sociais se reorganizaram e se fortaleceram na clandestinidade, ressurgindo quando o período militar já dava sinais de esgotamento, fruto das pressões da sociedade. É nesta correlação de forças, de avanço do neoliberalismo e de um Estado repressor que os movimentos sociais, juntamente com outros sujeitos da sociedade civil como a igreja, passaram a reivindicar a abertura política, a redemocratização e lutavam por direitos sociais. A educação também surge como uma bandeira de reivindicação pelos educadores que, segundo Saviani (2013), foi uma grande mobilização só comparável à década de 1920<sup>4</sup>.

Para Gohn (1992), a educação popular ganhou novamente destaque, quando intelectuais passaram a assessorar os movimentos sociais populares no suporte às suas reivindicações. É nesse campo de disputa de interesses que os movimentos sociais reagem à investida neoliberal, em que a arena pública volta a ser espaço de lutas sociais, interlocutores fundamentais para as mudanças constitucionais, agora não mais lutando apenas por bens e serviços, mas há uma ampliação para outros direitos.

---

<sup>4</sup> De acordo com Saviani (2013), os anos de 1920 iniciam com a Reforma da Instrução Pública Paulista e depois se estendeu para outros Estados, mas o marco foi criação da Associação Brasileira de Educação (ABE) em 1924 que, dentre várias ações, destaca-se a realização de Conferências Nacionais de Educação, cuja primeira edição ocorreu em 1927 e se estendeu até 1950.

Junto com as demandas populares – de forte conteúdo social por expressarem o lugar que ocupam no processo da divisão do trabalho, a exploração e espoliação a que são submetidos e a ausência de direitos sociais elementares – encontramos demandas advindas de grupos não tão explorados no plano da produção ou dos direitos humanos, vida, saúde, educação e moradia, mas igualmente expropriados nos planos dos seus direitos civis de liberdade, igualdade, justiça e legislação. (GOHN, 1992, p. 16)

No que se refere às demandas educacionais, destacaram-se: a educação ambiental, sanitária, educação popular, sexual e as demandas por educação escolar. Esta última inserida num contexto contraditório, houve ampliação de creches graças às reivindicações dos movimentos populares, sobretudo nas periferias, enquanto a educação de nível fundamental foi marcada por evasão, repetência e baixa qualidade de ensino, aumento das demandas dos professores universitários, demandas por cursos noturnos, sobretudo à nível fundamental e médio para atender aos trabalhadores que queriam estudar (GOHN, 1992). Este movimento teve grande apoio de professores que também apoiavam o fim da ditadura e a conquista de direitos sociais, além da melhoria de salários. É nesta conjuntura que surge o FNDEP que será abordado no próximo item.

## **2.2 O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP na formação da agenda pública brasileira e a Constituição Federal de 1988.**

Escolheu-se o movimento social educacional denominado Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP, criado em 1986, para analisar o seu papel enquanto um dos sujeitos fundamentais na formação da agenda das políticas públicas educacionais no Brasil, no final da década de 1980. Destaca-se a sua atuação na formulação dos problemas ou *issues* que foram inclusos na agenda da Assembleia Nacional Constituinte para elaboração da Constituição Federal de 1988 e, em outro contexto, contribuiu significativamente na construção da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1996.

Concorda-se com Gohn (1992) quando concebe o FNDEP enquanto um movimento social que, para ela, foi pouco estudado na realidade social brasileira, uma vez que este movimento teve a peculiaridade de não ser caracterizado como um movimento de massas, estava mais ligado à entidades de classe que aos movimentos populares.

O Fórum surge, inicialmente, para reivindicar um projeto para a educação, como um todo e não apenas para a escola (embora esta, na modalidade pública, seja o centro principal de suas atenções). [...] surgiu como expressão de novas formas de agregação dos interesses da sociedade civil, principalmente através da atuação de entidades, aglutinando coletivos socialmente organizados e não apenas indivíduos, pioneiros ou notáveis,

como nos anos 30, ou intelectuais ilustres da universidade, como nos anos 50 [...] (GOHN, 1992, p. 78-79).

Este movimento não surge repentinamente ou isolado da realidade histórico-social, é fruto de mobilizações de entidades preocupadas com a educação que, a partir de 1980, passaram a se organizar através das Conferências Brasileiras de Educação - CEBs. A primeira Conferência, realizada em 1980, buscou diagnosticar a situação da educação no Brasil sob a coordenação de três importantes entidades: o Centro de Estudos Educação e Sociedade – CEDES, Associação Nacional dos Docentes – ANDES e Associação Nacional de Programas de Pós Graduação em Educação – ANPED. As demais Conferências ocorreram respectivamente nos anos de 1982, 1984, 1986, 1988 e 1991 e, ao longo desse período, ocorreram mudanças significativas no contexto educacional, inclusive, com o retorno de Paulo Freire, após a ditadura, com sua proposta de educação popular e alfabetização de adultos. Eram categorias mais antigas que passaram a rearticular-se a outras mais recentes, desmobilizadas nas décadas de 1970, permeadas por conflitos de interesses, mas conseguiram formular uma plataforma educacional para a Constituinte (Gohn, 1992). Suas demandas eram, principalmente, a defesa da escola pública e posição político-partidária de oposição à ditadura.

De acordo com Pinheiro (2015, p. 116) os objetivos definidos para as CEBs eram:

- 1) promover o encontro nacional de educadores; 2) efetivar um balanço crítico da educação brasileira; 3) analisar as contradições da educação, identificando as contribuições dos educadores para o avanço no processo democrático; e 4) encaminhar uma ampla discussão a respeito de possíveis soluções dos problemas pedagógicos enfrentados pelos educadores.

Somando forças aos demais movimentos sociais, passaram a reivindicar uma nova Constituição, neste processo destaca-se a IV CBE com a temática “*A educação e a constituinte*”, foi escrita uma carta conhecida como “Carta de Goiânia”, apresentando princípios educacionais, dentre eles: a educação deveria ser direito de todos e dever do Estado ofertá-la gratuitamente, de qualidade e laica, mantida por recursos públicos exclusivos para o ensino público, a gestão da educação democrática, dentre outros. As CEBs consolidaram-se, incorporando outras entidades, culminando com a criação do Fórum Nacional de Defesa da Escola Pública – FNDEP, em 1986, que iniciou com 15 entidades, aumentando para 26 entidades nos anos posteriores. O Fórum foi um sujeito que influenciou fortemente a Constituição Federal de 1988 e a LDB, além de propor a construção do Plano Nacional de Educação. (SAVIANI, 2013).

O Fórum apresentou duras críticas à política educacional vigente, onde as desigualdades eram enormes e as verbas públicas eram destinadas ao ensino privado em detrimento do público, além do descaso com o magistério. Encontrou, com isso, grandes resistências por parte das escolas privadas e pelo setor privado confessional, este que disputava a não exclusividade da verba pública para entidades públicas, uma vez que estavam à frente de escolas comunitárias. Dentre as demandas recorrentes do FNDEP, apresentadas na Assembleia Nacional Constituinte, estavam: a defesa da educação como um direito de todo cidadão e dever do Estado oferecer o ensino gratuito e laico, este era o seu princípio nº 1; os percentuais das verbas públicas e seu destino foram outra preocupação e; a gestão democrática dos equipamentos escolares.

Saviani (2013, p. 211, 212) faz um breve resgate acerca dos princípios educacionais das Constituições Federais a partir de 1934 e aponta os avanços na CF de 1988. A CF de 1934 foi a primeira a destinar um capítulo inteiro à educação que, dentre outros, apresentava os seguintes princípios: a educação como direito de todos; ensino primário gratuito e obrigatório; “estabilidade e remuneração digna aos docentes; vinculação orçamentária. Cabendo à união fixar as diretrizes da educação e criar o conselho Nacional de Educação para que elaborasse o Plano Nacional de Educação.” Na CF de 1937 são mantidos alguns daqueles princípios, entretanto, alguns são relativizados, como a gratuidade do ensino público, em que aqueles que têm maiores condições podem contribuir com uma mensalidade para o caixa escolar, silencia aspectos que dizem respeito à remuneração dos professores, vinculação orçamentária e a estabilidade dos professores. Este retrocesso caracteriza-se pela conjuntura política do Estado Novo. Já na CF de 1946, há uma tentativa de retomar os princípios da CF de 1934, “[...] ocorreu uma primeira tentativa de regular a educação nacional globalmente, por meio da elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”. As CF de 1967 e 1969, todas no contexto da ditadura militar, preservaram a relativização da gratuidade do ensino público e não contemplou princípios que permaneceram silenciados.

Todavia, é na CF de 1988, conhecida como Constituição Cidadã que, pela primeira vez, foi incorporado na agenda pública, os *issues* apresentados por diferentes sujeitos, especialmente, os movimentos sociais. Não foi por vontade deliberada de governantes, mas pela pressão que tais sujeitos exerceram na arena pública, onde conflitos de interesses diversos estavam presentes. Apesar de alguns problemas colocados pelo FNDEP não terem entrado na agenda, por outro lado, exerceu grande influência na Constituição Federal de 1988 que dedicou uma seção específica para educação (Seção I do Capítulo III, Da Educação, da

Cultura e do Desporto). Dentre as pautas colocadas e inseridas na agenda, Saviani (2013), citando a CF de 88, destaca os seguintes princípios:

- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
- gestão democrática do ensino público, na forma da lei; e
- garantia de padrão de qualidade

Muitas reivindicações postas pelo FNDEP foram incorporadas na Constituição, mantendo alguns já existentes e ampliando outros, como a extensão da gratuidade para o ensino médio, antes somente para o fundamental. Todavia, para Saviani (2013, p. 215), a inserção da sua agenda não se deu sem conflitos de interesses e também com derrotas, “[...] assim como na Constituição de 1934, a necessidade de negociação levou a que também os pontos esposados pelos defensores do ensino privado igualmente se fizessem presentes no texto constitucional” Portanto, o ensino privado também se beneficiou com a Constituição, uma vez que garantiu

[...] o repasse de verbas públicas para as instituições filantrópicas, comunitárias e confessionais; o apoio financeiro do Poder Público à pesquisa e extensão nas universidades particulares; a não aplicação do princípio da gestão democrática, plano de carreira, piso salarial e concursos de ingresso para o magistério das instituições particulares.

Gohn (1992, p. 87) também aponta algumas questões em defesa do ensino público que ficaram fora da agenda da Constituinte ou foram inseridos de forma muito genérica:

Os interesses privados e não públicos passaram a ganhar espaço. No primeiro turno, a exclusividade de verbas públicas para as escolas públicas saiu perdedora no processo de negociação ocorrido, em troca da manutenção da gratuidade do ensino público. [...] A gestão democrática dos equipamentos públicos foi preservada enquanto dispositivo constitucional, de forma genérica, a ser definida na nova LDB.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Fórum manteve sua organização e foi demandado para elaboração da LDB, contraditoriamente, numa conjuntura totalmente desfavorável na década de 1990 Segundo Gohn (1992, p.90), o seu papel de vanguarda, de postulador de propostas reduziu bastante, perdeu sua força conquistada na constituinte e espaço no parlamento.

A partir de então, o Fórum deixou de ser o interlocutor privilegiado, o mediador por excelência entre os parlamentares e as demandas educativas, passando a atuar a reboque dos fatos criados por grupos e facções do Parlamento e da administração central a nível federal.

Todavia, a despeito da sua derrota no campo de lutas, a sua importância é inegável, enquanto sujeito fundamental na construção da agenda pública educacional, que inseriu várias reivindicações da sociedade na Constituição Federal de 1988.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo pretendeu mostrar a relevância de um dos movimentos no processo das políticas públicas, qual seja, a constituição dos problemas e formação da agenda, uma vez que é possível conhecer diversas expressões da questão social postas por diferentes sujeitos que anseiam soluções por parte dos governantes. Um desses sujeitos são os movimentos sociais, caracterizados pela luta social, com grande força de pressão, capazes de colocar diversos tipos de demandas, sejam novas ou recorrentes.

É nesta conjuntura que se destacou o Fundo Nacional em Defesa da Escola Pública – FNDEP, movimento social de grande relevância nas décadas de 1980 e 1990, fundamental na formação da agenda voltada para as questões educacionais e que, até hoje, continua sua luta por políticas públicas educacionais mais justas e igualitárias. Sua proposta inicial não estava restrita à escola, mas um projeto mais amplo pela educação pública, em que os sujeitos expressaram novas formas de reunir os interesses diversos da sociedade civil.

Como já mencionado, o Fórum guarda algumas especificidades, uma delas é que se constituiu enquanto movimento social a partir da integração de entidades educacionais com identidade e objetivos próprios, como o CEDES, ANPED e ANDES, portanto, suas demandas e lutas não existiam fora dessa demarcação específica. Segundo Gohn (1992), a principal arena de disputa foi o legislativo, para elaboração de leis educacionais. A outra peculiaridade é o fato de não ter buscado apoio e legitimidade na sociedade civil, no entanto, não deixou de colocar as demandas dessa sociedade. As reivindicações apresentadas pelo Fórum eram

recorrentes, no entanto, a sua novidade foi como se apresentou e conduziu suas questões no cenário político para que se tornassem pautas das agendas governamentais e, o mais importante, inserir princípios educacionais na Constituição Federal de 1988.

Sabe-se que muito tem a avançar nas questões educacionais, apesar de garantida constitucionalmente, ainda precisa ser efetivada na prática e o FNDEP foi fundamental, pois representou um avanço na defesa da escola pública, chamando atenção para o papel do Estado, essencial para que as garantias dos bens públicos sejam acessadas pela coletividade e não para setores privados. Portanto, para além da defesa da escola pública, representou uma forma de resistência às políticas privatizantes de investida neoliberal.

## REFERÊNCIAS

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo: Cortez, 1992. Questões da nossa época.

\_\_\_\_\_. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. Edições Loyola, 1997.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação** v. 16 n. 47 maio-ago. 2011. P. 333-361

NETTO, J. P. **Introdução ao estudo de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PINHEIRO, C. M. **O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública e o princípio de gestão democrática na Constituição Federal de 1988**. 2015. 234 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista – UNESP, Marília.

RUA, M. das G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2009.

SAVIANI, D. A educação na Constituição Federal de 1988: avanços no texto e sua neutralização no contexto dos 25 anos de vigência. **RBP**AE .v. 29, n.2, p. 207-221, mai/ago. 2013

SILVA, M. O. S. e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. IN: **Pesquisa Avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. SILVA, M. O. S. *et al.* São Paulo: Veras Editora; São Luís: Grupo de Avaliação e Estudo da Pobreza e de Políticas Direcionadas à Pobreza (Gaepp), 2013.

SOUZA, L. M. A agenda e as agendas no Brasil. **Cronos**, Natal –RN, v. 7, n.1, jan/jun 2006, p. 79-101