

**FÓRUNS DE EDUCAÇÃO E DIVERSIDADE ÉTNICO-RACIAL:
CONDICIONANTES LEGAIS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS EDUCACIONAIS¹**

Barbara da Silva Rosa²
Suylan Midlej³

RESUMO

Este artigo discute a relação entre Estado e sociedade por meio da experiência dos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial, criados entre 2004 e 2005. Tem como objetivo averiguar em que medida esses Fóruns possibilitam a participação efetiva dos movimentos sociais na implementação de políticas de promoção da igualdade racial. Para tanto, foram analisados os condicionantes legais para a participação social nas políticas educacionais e examinadas as ações dos Fóruns em âmbito estadual e municipal. Trata-se de estudo qualitativo, com utilização de pesquisa documental e entrevistas junto à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) e aos Fóruns. Os primeiros resultados sinalizam inexistir um marco legal que regulamente a gestão democrática ou a participação social nas políticas educacionais. Talvez por isso os Fóruns ainda tenham pouca penetração junto aos gestores dos sistemas de ensino e encontrem pouca capilaridade junto às escolas. No referencial teórico é trabalhado o conceito de políticas públicas e discutida a sua relação com participação social e democracia.

Palavras chave: Participação social; políticas públicas; Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial; gestão democrática; educação.

ABSTRACT

This article discusses the relationship between state and society through the experience of the Fora on Education and Ethnic and Racial Diversity, created between 2004 and 2005. Its purpose is to determine to what extent these forums enable the effective participation of social movements in the implementation of policies to promote racial equality. Therefore, legal stipulations for social participation in education policy were analyzed and actions of boards at the state and municipal levels were examined. It is a qualitative study, using document research and interviews at the Secretariat for Continuing Education, Literacy, Diversity and Inclusion (Secadi) and at forums. Early results indicate the non-existence of a legal framework that governs democratic management or social participation in education policies. Maybe that's why the forums still have little insertion with managers of educational systems and find little capillarity in schools. In the theoretical framework, the concept of public policy is worked out and its relationship with social participation and democracy is discussed.

Key words: public policy; social participation; Forums on Education and Ethnic and Racial Diversity; democratic management; education.

¹ Este artigo foi selecionado do IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social, realizado em São Paulo em 2012.

² Cursando o Mestrado Profissional em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. barbara.rosa@gmail.com

³ Doutora em sociologia Professora adjunta do Departamento de Administração, do Curso Gestão de Políticas Públicas e do Mestrado Profissional em Administração da Universidade de Brasília (UnB). suylan@unb.br

1. Introdução

Discutir a participação social na construção de políticas públicas é, inicialmente, discutir a relação entre Estado e sociedade e o próprio sistema democrático. Ham e Hill (1993) revisaram quatro corpos teóricos que analisam a relação entre Estado, sociedade e formulação de políticas públicas. Eles indicam que há uma tendência dos teóricos em enfatizar o papel da sociedade nesta relação, tendo o Estado um papel de coadjuvante no processo.

As relações de interesse podem ser de quatro tipos: pluralista, elitista, corporativista e marxista. A Teoria Pluralista reflete as concepções liberais clássicas sobre participação e envolvimento dos cidadãos para se alcançar um estado democrático, principalmente por meio de grupos de pressão para pleitear o atendimento a interesses específicos.

Estes grupos influenciam as políticas públicas à medida que as questões emergem da fase de elaboração de agenda à fase de implementação. Entende-se a participação de diferentes grupos como essencial, com todos eles representados, entretanto, sem distribuição homogênea de poder (HAM e HILL, 1993). De acordo com Lobato (2006), no pluralismo o equilíbrio entre forças opostas garante uma sociedade livre, tanto no mercado econômico quanto nas políticas públicas.

O Elitismo se contrapõe ao pluralismo, enfatizando a concentração de poder e influência nas mãos de uma minoria. Os teóricos do elitismo ressaltam que a existência de elites é necessária às sociedades, estabelecendo a diferença entre elite política e classe política, sendo a primeira composta por aqueles que de fato exercem historicamente o poder numa dada sociedade e a segunda composta pela elite política associada a elites de outras esferas da vida social (HAM e HILL, 1993).

Conforme explicitado pelos autores, a questão do controle do poder pelas elites levar à limitação da discussão a temas seguros. Para estes grupos pode servir como explicação para a marginalidade de temas como ações afirmativas e desigualdade racial na construção da agenda e na formulação de políticas públicas, pois o poder pode ser usado para orientar a agenda política de forma a escamotear temas indigestos (idem).

Lobato (2006, p. 293) define o corporativismo como um

Sistema de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, constituído através de unidades funcionais, não-competitivas, reconhecidas ou criadas pelo Estado, garantindo-lhes o monopólio de representatividade junto a suas respectivas categorias, em troca de controle sobre a escolha de seus líderes e articulações de demandas e apoio.

Segundo a autora, a principal diferença do corporativismo em relação ao elitismo e ao pluralismo é que o corporativismo reconhece o conflito como inerente às relações políticas e sociais e assim como o marxismo, aponta o embate entre as classes como origem destes conflitos. Entretanto, o que difere o corporativismo do marxismo, é que os teóricos corporativistas acreditam na possibilidade de superação dos conflitos (LOBATO, 2006).

Os teóricos marxistas, conforme já foi dito, apontam a luta entre classes como origem dos conflitos políticos, ressaltando a concentração de poder em uma classe específica; eles relacionam diretamente o poder econômico ao poder político, sendo o Estado um elemento de manutenção do poder de classes e de defesa de interesses da classe dominante (HAM E HILL, 1993).

Estas quatro abordagens da relação entre Estado e sociedade refletem pontos de vistas distintos sobre o mesmo fenômeno e, conforme assinalam Ham e Hill (1993), não devem ser tomados como modelos estanques. Tanto Lobato quanto Ham e Hill afirmam ser possível identificar elementos destes modelos teóricos em todas as sociedades.

Segundo Lobato (2006), mais importante do que situar a relação entre Estado e sociedade em um ou em outro modelo, é verificar as relações entre o aparelho estatal e os grupos de interesse, pois é o *status* público que o Estado confere a um ou outro destes grupos é que interfere na capacidade destes de intervir na formulação de políticas.

Para a autora, a recente tradição democrática da América Latina é um elemento que dificulta a análise da relação entre Estado e Sociedade, trazendo a necessidade de um novo foco, especialmente no Brasil, onde a presença do Estado é absoluta sobre a sociedade e nesta perspectiva, o Estado brasileiro, no processo de transição democrática, encontra dificuldades em conviver com as demandas da sociedade. As formas plurais de organização das demandas da sociedade se instituem a partir da negação do estado em atendê-las ou por considerá-las pela via da cooptação de atores da sociedade. As demandas sociais se instituem, assim, externamente ao Estado. As demandas sociais terão espaço na agenda pública de acordo com a relação de interesses (LOBATO, 2006).

Estes interesses são defendidos por diversos grupos, formais ou informais. Os atores da sociedade civil são descritos como atores informais do processo de formulação de políticas públicas. A informalidade do papel destes atores reside no fato de não haverem regras constitucionais que regulem ou arbitrem sua participação no processo decisório de políticas públicas. Podem ser elencados cinco atores diferentes, com graus de influência variados na formulação de políticas públicas: as empresas, os meios de comunicação, os sindicatos, os movimentos sociais e os atores do conhecimento (BID, 2006).

Os atores que interessam mais a este estudo são os movimentos sociais, por sua atuação histórica na reivindicação por políticas de ação afirmativa para a população negra e de promoção da igualdade racial. Nessa perspectiva, será discutida a relação entre Estado e sociedade por meio da experiência dos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial. Criados entre 2004 e 2005 pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi). A intenção é averiguar em que medida esses Fóruns possibilitam a participação efetiva dos movimentos sociais na formulação e implementação de políticas de promoção da igualdade racial. Para esta pesquisa, foram analisados os condicionantes legais para a participação social nas políticas públicas educacionais, com ênfase nos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial, e examinadas as ações desses Fóruns em âmbito estadual e municipal. Trata-se de estudo qualitativo, com utilização de pesquisa documental e observação participante, nesta primeira etapa, e entrevistas individuais semi-estruturadas com representantes dos Fóruns estaduais e municipais, na segunda e última etapa.

O artigo está estruturado em cinco seções, incluindo introdução e considerações finais. A segunda seção discute os parâmetros em que tem se dado a participação social nas políticas públicas a partir dos anos 1980 no Brasil; a terceira analisa os condicionantes legais para esta participação nas políticas educacionais; e a quarta descreve e analisa o campo de estudo, que são os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial.

2. Participação social e políticas públicas

A participação dos movimentos sociais no Brasil começou a se dar com mais intensidade a partir do final dos anos 1980, quando o desenvolvimento de políticas ainda era marcado pelo clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Na mesma época, as políticas públicas eram assinaladas pela fragmentação institucional, com caráter setorial no campo social, propiciando por um lado, reconhecimento e consolidação de sua importância, por outro, desarticulação entre as diferentes áreas (FARAH, 2001).

A sociedade civil era excluída do processo decisório relativo a políticas e programas, com a predominância de um padrão não democrático de articulação Estado/sociedade, que reforçava um modelo de proteção social que excluía grande parte da população do acesso a bens e serviços, com comprometimento das metas de equidade e déficit de *accountability* e de responsabilidade pública. A máquina de gestão era burocratizada, com distanciamento entre os agentes públicos e os usuários, com perda de eficiência e qualidade (idem).

De acordo com Carvalho (s.d. p. 2), a partir do processo Constituinte emergiu nas reivindicações dos movimentos sociais a ideia da participação para a redefinição de direitos e da gestão da sociedade. Segundo a autora,

Essa nova cultura participativa, construída pelos movimentos sociais, coloca novos temas na agenda pública, conquista novos direitos e o reconhecimento de novos sujeitos de direitos, mas mantém, ainda, uma posição exterior e antagônica ao Estado, pois as experiências de diálogo e as tentativas de negociação realizadas até então levavam, sistematicamente, à cooptação ou à repressão.

Com a crise fiscal do final da década de 1980 e início dos anos 1990, a escassez de recursos passou a dominar o debate, introduzindo na agenda as questões de eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal. Durante o processo de redefinição da agenda, ganhou força o ideário liberal. Foi promovida uma reforma da ação do Estado visando adequá-lo aos desafios pertinentes a uma nação em desenvolvimento no final do século XX. Foram incorporados, assim, elementos neoliberais à agenda de políticas sociais, visando promover eficiência, eficácia e efetividade às políticas públicas (FARAH, 2001).

Nesse contexto, o Estado passou a buscar novas formas de articulação com a iniciativa privada e a sociedade civil. Em substituição à privatização, passa a ocupar um papel de fiscalizador e orientador de políticas desenvolvidas pelo mercado e pela sociedade civil articuladamente. Como alternativa à descentralização de atribuições, há uma redistribuição de poder; a focalização é entendida como definição de prioridades e a mudança de gestão associa eficiência e eficácia à orientação para a equidade e à democratização dos processos decisórios (idem).

Porém, Paula (2005) salienta que a nova administração pública, empreendida a partir do ministro Bresser Pereira em 1995, conhecida como reforma gerencial, não rompeu com a tecnocracia. Ao contrário, prosseguiu “reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo, pois o processo decisório continuou como um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas”. Além do mais, segundo a autora, apesar do discurso participativo da nova administração pública, “a estrutura e a dinâmica do Estado pós-reforma não garantiram uma inserção da sociedade civil nas decisões estratégicas e na formulação de políticas públicas” (p. 141).

Mesmo diante desse modelo de gestão fechado no próprio Estado, os movimentos e organizações sociais continuaram reivindicando uma concepção participativa e deliberativa de democracia, cobrando a participação social nos processos decisórios das políticas públicas e também na sua implementação (SILVA, 2011).

A prerrogativa da participação da sociedade civil na definição de políticas públicas a

partir da Constituição de 1988 promoveu a criação de novas formas de atuação da Administração Pública, que alteram a relação com os administrados, com os agentes públicos e com a estrutura hierárquica, em que os administrados poderiam ser convocados à execução direta de determinadas funções administrativas (PEREZ, 2004).

Todo este contexto incide na redefinição da agenda de políticas sociais, com base nos seguintes pressupostos: articulação da agenda social à econômica; política social com metas que integrem a população aos benefícios do desenvolvimento; articulação entre programas sociais seletivos e universais; integração da política social ao projeto de desenvolvimento; consolidação de um sistema de proteção social; racionalização do gasto social. Desta forma, as políticas sociais desenvolvidas atualmente no Brasil têm em comum uma ação articulada, que envolve múltiplos parceiros em sua formulação, implementação e acompanhamento, com ênfase no papel dos movimentos sociais e da população e na articulação entre as diversas esferas de poder (FARAH, 2001).

Verifica-se, assim, o início do exercício da democracia participativa no Brasil, a partir da abertura do Estado à participação social mais ampla nos processos decisórios e de gestão, modificando assim o modo de atuação dos poderes estatais e a relação Estado-sociedade. A participação social, neste sentido, é fundamental para a efetiva realização da democracia (PEREZ, 2004).

Cabe, neste contexto de democracia participativa, destacar a influência dos movimentos sociais, em que uma sociedade civil participativa e organizada torna-se importante componente de um governo representativo e eficiente. Mesmo, como orienta Perez, que estes movimentos possam ser manipulados por atores políticos ou interesses de grupos específicos, a participação dos movimentos sociais é positiva para a democracia.

No Brasil, no período Constituinte, há exemplos de lutas históricas de diversos setores profissionais e movimentos sociais que foram consolidadas na forma de políticas públicas, como a Lei Orgânica de Assistência Social, o Sistema Único de Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Todas estas políticas pressupõem a participação popular, por meio de conselhos setoriais (CARVALHO, s.d.).

Os conselhos setoriais podem ser entendidos como institutos de participação social, que visam, além de promover maior transparência na implementação de tarefas da função administrativa do Estado, possibilitar a plena realização dos direitos políticos dos cidadãos de intervir na atividade estatal conforme sua vontade (PEREZ, 2004).

De acordo com Carneiro (2006), os conselhos são definidos como canais institucionalizados de participação social na gestão pública, constituindo um local de

reconfiguração da relação entre Estado e sociedade. Tais instâncias são entendidas como elementos de democracia direta. Têm sua origem na Constituição de 1988, onde, de acordo com a autora, são definidos como instâncias paritárias, deliberativas, alocativas e regulatórias em diversas esferas de poder. Por meio de uma institucionalidade híbrida, inserem tópicos na agenda pública, acompanhando a formulação e implementação de políticas públicas.

A existência dos conselhos de participação social se baseia na crença de que o processo decisório dos governos deve ocorrer mediante a participação e a deliberação dos indivíduos em espaços amplos de debate e negociação (FARIA, 2006).

A instituição de conselhos de políticas sociais se ampara na ampliação da democracia participativa como diretriz para a rearticulação entre Estado e sociedade, inserindo no debate sobre políticas públicas a justiça social e a solidariedade. Parte-se do princípio de que a esfera estatal não monopoliza o espaço público. Assim, fortalecer a sociedade civil significa também democratizar o Estado (COHN, 2011). E para democratizar o estado é preciso garantir mecanismos de participação social no processo decisório das políticas públicas.

Por política pública entende-se “fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”, sendo também compreendida como um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões para manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, com objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos, sempre com vistas a atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p.28).

Um conceito de cunho mais jurídico define política pública como um programa de ação governamental resultante de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados “visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (BUCCI, 2006, p.39).

3. Condicionantes legais para a participação social nas políticas públicas educacionais

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em diversos artigos, os princípios jurídicos para a democracia participativa. Estes princípios permeiam o texto constitucional, norteando a conduta do Estado e da sociedade, ainda que não constituam uma norma explícita e concreta. Estes princípios jurídicos podem ser encontrados em muitos artigos, que abordam diversos aspectos da administração pública brasileira, da política agrícola à gestão dos serviços de saúde (PEREZ, 2004).

Seguindo estes princípios, no Artigo 205, a Educação é estabelecida como direito de

todos e obrigação do Estado, devendo esta ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, sendo um de seus princípios básicos a gestão democrática. Esta pesquisa adotará como marco inicial de referência o texto constitucional, pois dessa maneira, é possível situar temporalmente e legalmente as práticas de fomento à participação social em vigência na administração pública brasileira.

No que se refere especificamente à Educação, a Lei nº 9394 de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelece as normas para o funcionamento da Educação Brasileira em todos os níveis e modalidades. Em seu artigo 3º, inciso VIII, estabelece que a Educação Básica deve ter como um de seus princípios a gestão democrática e participativa, mas não define em lugar algum o que vem a ser esta gestão democrática e participativa ou quais seriam as instituições ou instâncias que seriam parte desta gestão ou como deve acontecer a participação da sociedade civil na formulação e implementação de políticas.

O Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 10.172 de 2001, estabelece um plano decenal de metas para a Educação Nacional. Dentre as metas do PNE consta a instituição de Conselhos Estaduais e Municipais de Educação, que são órgãos compostos por diversas instituições e cuja função é regulamentar os Sistemas Estaduais e municipais de educação, numa perspectiva de gestão participativa. Entretanto, não são estabelecidas as formas, limites e possibilidades desta participação.

Visando melhor organizar o atendimento educacional do Governo Federal a estados e municípios, foi promulgado em 2007 o Decreto nº 6094, que estabelece as diretrizes do Termo de Compromisso todos pela Educação. Em seu Artigo 2º, incisos XX, XXI, XXII, XXVII e XXVIII, este Decreto estabelece normas para a participação democrática na comunidade Escolar. Cabe ressaltar que também não são mencionadas as formas, como as regras e os limites desta participação e que tal participação não abrange os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial.

Dentre os programas que compõem o Termo de Compromisso Todos pela Educação, está o Plano de Movimentação Social pela Educação, existente desde 2008. No Plano de Movimentação Social são estabelecidas diretrizes sobre a forma de mobilização e como se tornar um mobilizador, inclusive com formulários de inscrição. Porém, não há apontamentos sobre como esta mobilização pode influenciar ou se relacionar com a gestão; não há indicações de embasamento legal para a mobilização social, nem indícios de que seja utilizada alguma metodologia de gestão democrática e participativa. Os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial não são citados como parte do Plano de Movimentação Social pela

Educação.

Com relação às políticas de promoção da igualdade racial, em janeiro de 2003 foi promulgada a Lei nº 10.639, que altera a LDB, inserindo os Artigos 26-A e 79-B e torna obrigatório, na Educação Básica, o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana. Os dois parágrafos desta Lei não estabelecem orientações sobre como se dará tal ensino ou de como se daria a participação da sociedade civil na formulação e implementação dessa política.

A Resolução CNE/CP nº 01/2004 e o Parecer CNE/CP nº 01/2004, que estabelecem as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana, o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana é apontado como uma política de ação afirmativa. Estes documentos estabelecem como fundamental para o desenvolvimento de tais políticas a participação da sociedade civil em sua formulação e implementação. O Artigo 4º da Resolução CNE /CP nº 01/2004 estabelece que os sistemas de ensino devem se articular com os movimentos sociais negros, mas não são estabelecidos os parâmetros e mecanismos para esta articulação.

O Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010) traz como um de seus princípios a participação social. O seu Artigo 5º, Inciso VI, determina que as políticas de ação afirmativa se darão com o apoio às iniciativas dos movimentos sociais negros; no Artigo 6º, institui os Conselhos de Promoção da Igualdade Racial, com participação paritária da sociedade civil e de agentes governamentais; o Artigo 7º determina as funções dos Conselhos de Promoção da Igualdade Racial, que consistem em formular, coordenar, supervisionar e avaliar as políticas de ação afirmativa. Entretanto, os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial não fazem parte desta estrutura de gestão participativa.

Diante desses dados sobre participação social nas políticas públicas educacionais, depreende-se que não há um marco legal que regulamente a mobilização social, a gestão democrática ou a participação social na Educação, exceto no PNE, onde a gestão democrática é mencionada, mas não é normatizada. Os Fóruns de Educação e Diversidade ou instituições semelhantes não são mencionados como instância de participação, gestão democrática ou mobilização social e não há nenhum marco legal que regulamente ou institua sua existência.

4. Os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial

Na visão do Ministério da Educação, os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial funcionam como instância de interlocução entre o poder público e a sociedade civil e podem se constituir em um instrumento de controle social de políticas públicas para a

educação, garantindo que haja mais equidade na distribuição e aplicação de recursos públicos (SECADI, 2007).

Foram criados entre os anos de 2004 e 2005, com a realização de vinte e um eventos denominados Fóruns Estaduais de Diversidade Étnico-Racial. Esses eventos tiveram como objetivo a articulação com as Secretarias de Educação Municipais e Estaduais, o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), sindicatos patronais e outras entidades ligadas aos sistemas de ensino. Também participaram destes eventos os Núcleos de Estudos Afro-brasileiros (Neab's) das Instituições Públicas de Ensino Superior e organizações ligadas ao Movimento Negro (SECADI, 2006).

O objetivo inicial da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) ao instituir os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial era:

Refletir sobre a temática das relações raciais, trocar experiências e discutir alternativas para a criação de políticas públicas na educação básica para o combate à discriminação e à desigualdade racial, a serem implementadas pelos governos e sociedade civil; considerando os valores civilizatórios afro-brasileiros e o respeito à diversidade étnico-racial (SECADI, 2004, p. 1).

Além deste objetivo inicial, a Secadi buscou, com a realização dos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial, incentivar a definição de uma agenda para aplicação da Lei nº 10.639/2003 e para implementação das Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação das Relações Étnico-raciais e o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira em todos os sistemas de ensino. Outro objetivo foi a promoção e a consolidação de políticas públicas de ação afirmativa com vistas ao combate ao racismo e ao sexismo, à discriminação e às desigualdades étnico-raciais, considerando os valores civilizatórios afro-brasileiros e o respeito à diversidade étnico-racial (idem, 2006).

Para alcançar tais objetivos, foram realizados seis seminários, entre abril e julho de 2009, que contaram com a participação de diversos setores da sociedade, representantes do movimento negro e entidades governamentais, com discussão de temas referentes à Educação das Relações Étnico-Racial. Os seminários mobilizaram 6.500 pessoas dos mais diversos níveis de formação e categorias profissionais e, ao final, foram assinadas cartas-compromisso visando à continuidade da mobilização e das discussões iniciadas em cada um dos eventos, sendo formados, assim, os *Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial* em dezesseis Unidades da Federação signatárias da carta. São elas: GO, MS, MG, RJ, SP, PR, RS, SC, AL, AP, AM, PA, RO, TO, BA, MA, PI (ibidem).

Na carta-compromisso foi estabelecida uma agenda de trabalho para os *Fóruns de*

Educação e Diversidade Étnico-Racial elaborada a partir dos objetivos dos Fóruns, conforme quadro a seguir.

Quadro 1 – Objetivos dos Fóruns - 2004

- Elaboração de uma agenda local
 - Construção de um plano de metas;
 - Formação de professores para o combate à discriminação étnico-racial
 - Elaboração e apoio a projetos de combate ao racismo
 - Apoio e difusão de ações do Movimento Negro
 - Conduzir e incentivar estudos e pesquisas sobre as relações raciais no espaço escolar
 - Criar prêmios com objetivo de valorizar e divulgar experiências bem sucedidas que concorram para eliminar o racismo no espaço escolar
 - Introduzir no cotidiano escolar jogos e brinquedos que contribuam para o reconhecimento e o respeito à diversidade étnico-racial presente na sociedade brasileira
 - Construir junto à comunidade escolar referencial curricular com vista à implementação das Diretrizes Nacionais Curriculares para a Educação das Relações Étnico-raciais e o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana
-

Fonte: SECADI, 2004

Em 2007 foram propostas reuniões a fim de rearticular os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial e de acompanhar as ações implementadas desde a sua instituição nos seguintes estados: AL, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MS, PA, PI, PR, RJ, RO, SC, SP e TO. Destes, apenas DF, GO, AL, MS, BA, TO, AP, MA, SC, PR, RO, PA e AM aderiram à proposta e realizaram reuniões de rearticulação entre os meses de agosto e novembro de 2006 (SOUSA, 2007).

Nestas reuniões foram abordados temas relativos ao histórico dos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial, à composição e ao planejamento e ações desenvolvidas pelos fóruns, sem, contudo, retomar a agenda de trabalho estabelecida nas cartas-compromisso (SOUSA, 2007). A partir de outubro de 2007, iniciou-se uma agenda permanente de acompanhamento e monitoramento das ações dos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial instituídos nos estados (SECADI, 2007).

Em fevereiro de 2008 foi realizada em Brasília uma reunião com representantes dos Fóruns Estaduais das 27 Unidades da Federação. Nesta reunião, verificou-se que a grande maioria dos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial não estava instituída, e muitos dos Fóruns que estavam instituídos encontravam-se enfraquecidos politicamente em seus estados. A partir desta reunião, ficou estabelecido que os estados deveriam mobilizar seus parceiros locais para a organização de Diálogos Regionais para Contribuição com as Proposições de um Plano Nacional de Implementação da Lei 10639/03 (CARTH, 2008).

Os representantes dos estados mobilizaram a sociedade civil localmente com um duplo propósito: estabelecer a proposta do futuro Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e cultura Afro-Brasileira e Africana e para retomar os Fóruns Estaduais de

Educação e Diversidade Étnico-Racial (idem).

Ao final de 2008, a partir da construção feita ao longo dos Diálogos Regionais para Contribuição com as proposições de um Plano Nacional de Implementação da Lei 10639/03, com a participação ativa dos fóruns, foi elaborado o documento Contribuições à Implementação da Lei nº 10.639/2003, no qual foram propostas metas e ações para a participação e controle social nas políticas de ação afirmativa em educação desenvolvidas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2008).

Desde então, estabeleceu-se uma metodologia de acompanhamento, com questionários, visitas técnicas e construção de instrumentos orientadores para a criação de Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial onde estes não estavam constituídos e de fortalecimento e ampliação onde eles encontravam-se constituídos. Ao final de 2008, estavam instituídos Fóruns em todas as Unidades da Federação, exceto Roraima, pois neste estado não foi possível o contato e a mobilização dos movimentos sociais e houve desinteresse por parte da Secretaria Estadual de Educação. Havia articulações para formação de fóruns em dois municípios: Curitiba/PR e Dourados/MS (ibidem).

Em 2009, foi publicado o Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e cultura Afro-Brasileira e Africana, construído pelo MEC e pela SEPPIR a partir das Contribuições à Implementação da Lei nº 10.639/2003. Neste Plano, em seu Eixo 4 – “Gestão Democrática e Mecanismos de Participação Social”, há o reconhecimento da importância e da necessidade de

Fortalecer processos, instâncias e mecanismos de controle e participação social, para a implantação das Leis 10639/03 e 11645/08. O pressuposto é que tal participação é ponto fundamental para o aprimoramento das políticas e concretização como política de Estado (BRASIL, 2009, p. 29-30).

No Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e cultura Afro-Brasileira e Africana foi estabelecido o campo de atuação dos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial e suas principais ações para a implantação da Lei nº 10.639/03. Estas ações constam no quadro abaixo:

Quadro 2 – Atribuições dos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial para implantação da Lei 10.639/03.

- Manter permanente diálogo com instituições de ensino, gestores educacionais, movimento negro e sociedade civil organizada para a implementação das Leis 10639 e 11645;
- Colaborar com a implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e cultura Afro-Brasileira e Africana na sua localidade, orientando gestores educacionais sobre a temática das relações raciais quando solicitados;
- Colaborar com os sistemas de ensino na coleta de informações sobre a implementação da lei nas redes privada e pública de ensino, para atendimento ao Artigo 8º da Resolução CNE/CP nº. 01/2004;
- Divulgar atividades de implementação da Lei 10639/03, assim como suas reuniões e ações para toda a sociedade local e regional;
- Acompanhar e solicitar providências dos órgãos competentes onde se insira quando da constatação de ações discriminatórias ou do descumprimento da Lei 10639/03;
- Verificar e acompanhar nos estados e municípios as ações de cumprimento do presente Plano, assim como a aplicação de recursos para implementação da Educação das Relações Etnicorraciais.

Fonte: BRASIL, 2009.

Para viabilizar o cumprimento destas atribuições por parte dos Fóruns, nos anos de 2009 e 2010, a Secadi estabeleceu uma agenda de formações, seminários e reuniões regionais dos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial. Estas formações e seminários visavam fornecer subsídios para a articulação, trabalhando, entre outros temas, a construção do regimento interno das instituições.

Estas formações propiciaram a criação de mais cinco Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial em municípios, além dos citados anteriormente: Divinópolis/MG, São Bernardo do Campo/SP, Santo Antônio do Descoberto/GO, Palhoça/ SC e Bom Jesus do Itabapoana/RJ. Encontram-se em negociação para serem instituídos os fóruns de Corumbá e Ladário/MS, Santarém/PA, Beberibe/CE, Nova Iguaçu/RJ, Olinda/PE e Pombal/PB (SANTOS, 2010). As atividades desenvolvidas pelos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial constam no quadro abaixo.

Quadro 3 – Atividades desenvolvidas pelos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial ao longo de 2010

- Visitas a escolas e entidades para informar sobre a lei e as Diretrizes;
- Reuniões com gestores de educação e seminários de publicização dos Fóruns com palestras, oficinas, shows, debates, ciclos de palestras, amostras de vídeos e exposições temáticas;
- Levantamento de dados qualitativos e quantitativos, tais como: catalogação de atividades isoladas em escolas, entidades e comunidades a fim de programar a lei 10.639/03;
- Arquivos de resoluções e deliberações locais para implementação da lei; verificação de demandas de professores para cursos de formação continuada na lei; formação em especialização, etc.,
- Levantamento de demandas escolares diversas para educação na cidade e no meio rural;
- Proposição de cursos, ações, intervenções pedagógicas e acionamento de órgãos específicos como Ministério Público, Conselhos de Educação, Conselho Tutelar e outros conselhos;
- Monitoramento de atividades em curso, tais como, adoção de material didático, execução de cursos em conformidades com bases teóricas da lei, aplicação de recursos, etc

Fonte: SANTOS, 2010, p. 11-12

Entretanto, mesmo com este rol amplo de atuação, nota-se que as ações dos Fóruns

Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial têm pouca penetração junto aos gestores dos sistemas de ensino e encontram pouca capilaridade junto às escolas, como demonstrado por Gomes (2010) em seu levantamento sobre a implementação da Lei nº 10.639/03. A autora identificou desconhecimento sobre a existência dos fóruns, por parte das escolas e pouca articulação das mesmas com movimentos sociais. Ela recomenda o fortalecimento dos fóruns no processo de acompanhamento social, avaliação e articulação das políticas de ação afirmativa para a população negra, em especial, a implantação da Lei nº 10.639/03.

A despeito das observações de Gomes, é necessário verificar também o grau de influência e da capacidade de intervenção dos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial junto aos gestores dos sistemas escolares e junto ao Ministério da Educação, para assim, potencializar a influência da participação social na formulação e implementação de políticas públicas tanto na esfera local, quanto na esfera nacional.

5. Considerações finais

É possível observar que desde a Constituição Federal de 1988, a relação entre Estado e sociedade vem passando por uma transformação, principalmente com a criação de mecanismos de participação social no ciclo das políticas públicas. A participação social seria uma forma de romper com o distanciamento entre a sociedade e a administração pública, aproximando essa administração dos conflitos sociais e políticos e delegando responsabilidade também aos entes da sociedade. Ao contrário de um modelo burocrático que defende a autonomia da administração em relação à sociedade, assegurando uma gestão técnica e profissional dos serviços públicos apenas pelos administradores. Mas não adianta pensar só na mudança de um modelo se não se pensar na operacionalização para que ele se efetive.

Esta pesquisa revela que no tocante à normatização para essa participação ainda há um vácuo, pois inexistente um marco legal que regulamente a mobilização social, a gestão democrática ou a participação social nas políticas públicas educacionais, exceto no PNE, onde a gestão democrática é mencionada, mas não é normatizada. Os Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial, que interessam a esta pesquisa, não são sequer mencionados como instância de participação, gestão democrática ou mobilização social e não há nenhum marco legal que regulamente ou institua a sua existência.

No caso do presente estudo, observa-se que a falta de regras e normas claras para a existência e funcionamento dos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial dificultam a participação efetiva destes na formulação e implementação de políticas de promoção da igualdade racial, o que provoca um efeito dominó, fragilizando também a participação dos

movimentos sociais nesses espaços. Isso pode ser percebido quando se examina as ações desses Fóruns em âmbito estadual e municipal.

Para compreender melhor essa realidade de forma mais específica, o presente trabalho está concluindo a pesquisa junto a quatro Fóruns Estaduais de Educação e diversidade Étnico Racial, sendo dois municipais (Santo Antônio do Descoberto/GO e Divinópolis/MG) e dois estaduais (Santa Catarina e Maranhão), com realização de entrevistas individuais semi-estruturadas com três representantes de cada fórum. Destes, dois da sociedade civil e um das secretarias estaduais de educação, totalizando 12 entrevistas.

REFERÊNCIAS

Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006; tradução Banco Interamericano de Desenvolvimento. - Rio de Janeiro: Elsevier; Washington, DC: BID, 2007.

BRASIL, Ministério da Educação. Contribuições à Implementação da Lei nº 10.639/2003. Texto não publicado. Brasília: Ministério da Educação, e Representação da UNESCO no Brasil, 2008.

_____, Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana. Brasília: Ministério da Educação, 2009.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA e FERRAREZI (Orgs). Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. vol. 2

CARTH, John Land. Relatório da Situação dos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial 2008. Texto não publicado. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

CARVALHO, Maria do Carmo A.A. Participação Social no Brasil Hoje. Pólis Papers,SP, <http://www.polis.org.br/publicacoes/papers>.

COHN, Amélia. Participação social e conselhos de políticas públicas (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29). Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan. /Fev. 2001.

FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio

Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 12, nº 12, p. 378-406, Novembro, 2006.

FERRAZ, L (2008). Novas formas de participação social na administração pública: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Salvador: número 15 – setembro, outubro, novembro de 2008.

GOMES, N. L. Relatório de Pesquisa Práticas Pedagógicas de Trabalho com Relações Étnico-Raciais na Escola na perspectiva da Lei n.º 10639/03. Belo Horizonte: Faculdade de Educação/UFMG, 2010.

HAM, Christopher e HILL, Michael. O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno. Londres, 1993, 2ª edição.

LORENZO, M. C. (2008). Análise das Práticas de participação em conselhos deliberativos de política: o caso do Conselho Nacional do Esporte. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós Graduação em administração da Universidade de Brasília.

LOBATO, Lenaura. Algumas Considerações Sobre A Representação De Interesses No Processo De Formulação De Políticas Públicas. In: SARAVIA e FERRAREZI (Orgs). *Políticas Públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. vol. 2

PEREZ, Marcos Augusto. *Administração Pública Democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SANTOS, Ana Elisa Carli dos. Produto 1. Mapeamento inicial da situação dos Fóruns Permanentes de Educação e Diversidade Étnico-Racial. Produto de consultoria OEI. Projeto BRA06/005. Texto não publicado. Brasília, Ministério da Educação, 2010.

SECADI. Objetivos dos Fóruns Estaduais de Educação e Diversidade Étnico-Racial. Texto não publicado. Brasília: Ministério da Educação, 2004.

_____. Relatório Resumido dos Fóruns de Educação e Diversidade Étnico-Racial. Texto não publicado. Brasília: Ministério da Educação, 2006.

_____. SECAD/MEC inicia processo rearticulação dos Fóruns Permanentes nos Estados. Texto não publicado. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

_____. I Encontro de Fóruns Permanentes “Educação e Diversidade Étnico-Racial”. Texto não publicado. Brasília, Ministério da Educação, 2007.

SILVA, Suylan. Redes de movimentos sociais e o resgate da esfera pública. *Revista Administração Pública e Gestão Social (APGS)*, Viçosa, v.3, n.1 , pp. 89-114, jan./mar. 2011.

SOUSA, Andréia Lisboa de. Rearticulação dos Fóruns Permanentes de Educação e Diversidade Étnico-Racial Nota Técnica nº 01/2007/CGDIE/DEDC/SECAD/MEC. Texto não publicado. Brasília, Ministério da Educação, 2007.