

SOCIEDADE CIVIL E SOCIEDADE POLÍTICA NOS PLANOS DE EDUCAÇÃO

MÁRCIA APARECIDA JACOMINI¹ 

RESUMO: O objetivo deste texto é analisar à luz de referenciais gramscianos o contexto e a construção de hegemonia em torno de planos de educação. Com base em estudo documental e bibliográfico, analisamos a atuação de intelectuais coletivos em dois momentos distintos: o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001–2010 e o PNE 2014–2024. Em ambos os casos, observamos importante participação da sociedade civil na construção de propostas de planos, mas nenhum deles correspondeu às expectativas e propostas dos defensores do direito à educação pública de qualidade socialmente referenciada, nos termos debatidos nos congressos nacionais de educação e na Conferência Nacional de Educação (Conae). Nesse momento em que se encontra em debate um novo plano decenal de educação, é esperado que as deliberações da Conae 2024 sejam contempladas no novo PNE e contribuam para avançarmos nos direitos educacionais no Brasil.

Palavras-chave: Planos de educação. Sociedade civil. Sociedade política. Participação. Políticas educacionais.

CIVIL SOCIETY AND POLITICAL SOCIETY IN EDUCATION PLANS

ABSTRACT: The aim of this paper is to analyze, in the light of Gramscian references, the context and the construction of hegemony around education plans. Based on a documentary and bibliographic study, we analyzed the performance of collective intellectuals in two distinct moments: the National Education Plan (PNE) 2001-2010 and the PNE 2014-2020. In both cases, we observed important participation of civil society in the construction of the plan proposals, but neither of them met the expectations and proposals of defenders of the right to socially referenced quality public education, in the terms debated in national education congresses and in the National Education Conference (Conae). At this time, when a new term-year education plan has been debated, it is hoped that the Conae 2024 deliberations will be included in new PNE and contribute to the advancement of educational rights in Brazil.

Keywords: Education plans. Civil society. Political society. Participation. Educational policies.

1. Universidade Federal de São Paulo – Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – São Paulo (SP), Brasil.
E-mail: jacominimarcia@gmail.com

Editora de seção: Ivany Pino 

SOCIEDAD CIVIL Y DE LA SOCIEDAD POLÍTICA EN LOS PLANES DE EDUCACIÓN

RESUMEN: El objetivo de este artículo es analizar el contexto y la construcción de hegemonía en torno a los planes educativos a la luz de las referencias gramscianas. A partir de un estudio documental y bibliográfico, analizamos el trabajo de intelectuales colectivos en dos momentos diferentes: el PNE 2001-2010 y el PNE 2014-2024. En ambos casos, observamos una importante participación de la Sociedad Civil en la construcción de propuestas de planes, pero ninguno de ellos estaba en correspondencia con las expectativas y propuestas de los defensores del derecho a una educación pública de calidad socialmente referenciada, en los términos debatidos en los Coneds y en la Conae. En un momento en que se debate un nuevo plan decenal de educación, es de esperar que las deliberaciones de la Conae 2024 se incluyan en el nuevo PNE y contribuyan al avance de los derechos educativos en Brasil.

Palabras-clave: Planes de educación. Sociedad civil. Sociedad política. Participación. Políticas educativas.

Breve introdução

A ideia de plano de educação, conforme análise de Cury (2011, p. 795), pode ser encontrada na forma de “um embrião longínquo de PNE¹” ainda na Constituição Federal de 1823, mas foi somente nos anos 1930, enquanto estabelecimento de metas e estratégias para a educação, que ela ganhou visibilidade, e as primeiras propostas de plano nacional de educação foram elaboradas (Azanha, 1995; 2001; Horta, 1997; Saviani, 1997; Cury, 1998).

No período que antecedeu o golpe empresarial-militar de 1964, embora o planejamento educacional tenha sido coordenado por instituições da sociedade política, houve a participação de setores da sociedade civil. A atuação da Associação Brasileira de Educação, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932, e o Manifesto dos Educadores: Mais uma vez Convocados, de 1959, são exemplos dessa participação no planejamento e na definição das políticas educacionais, contudo não há registros de que a participação da sociedade civil tenha sido ampla e representativa da sociedade brasileira.

No período da ditadura, malgrado a Associação Brasileira de Educação ter realizado as conferências nos períodos de menor repressão, em 1965, em Brasília (DF), em 1966, em Porto Alegre (RS), em 1967, no Rio de Janeiro (RJ) e Salvador (BA) e em 1969 em São Paulo (SP) (Bollmann, 2010), as discussões e os documentos por elas produzidos não foram considerados pelos governos militares na formulação das políticas educacionais. Os setores da sociedade civil organizados em torno de pautas educacionais progressistas e democráticas foram totalmente alijados da participação em processos de decisão sobre o planejamento e a política educacional.

Embora nas duas experiências de estabelecimento de Plano Nacional de Educação (PNE) a responsabilidade tenha sido nos anos 1930 do Conselho Nacional de Educação e nos anos 1960 do Conselho Federal de Educação e ambas tenham sido interrompidas pelo estabelecimento de regimes de exceção, no primeiro caso a instituição do Estado Novo, em 1937, e no segundo o golpe empresarial-militar, em 1964, é importante observar relevantes diferenças no que se refere à participação da sociedade civil no processo senão de elaboração *stricto sensu*, mas no debate.

Se nos anos 1930 o debate ficou circunscrito à consulta conduzida pelo Ministério da Educação e Saúde Pública e pelo Conselho Nacional de Educação a um conjunto de instituições da sociedade civil, nos

anos 1960 conquistou o interesse da opinião pública e movimentou diversos setores da sociedade civil, a qual se dividiu entre os defensores da escola pública e os da escola privada.

Observamos que, nessas experiências, a elaboração dos planos ficou a cargo de uma instância do governo – Conselho Nacional/Federal de Educação –, sem a participação efetiva da comunidade educacional nem de setores organizados da sociedade civil. Assim, foi somente com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), que estabelecem o dever de a União elaborar o PNE em colaboração com os estados e municípios, e o processo de democratização, após os 20 anos de ditadura empresarial-militar, que setores organizados da sociedade civil assumiram protagonismo na elaboração de propostas de PNE.

Nesse momento em que diferentes setores da sociedade brasileira participam da Conferência Nacional de Educação (Conae – 2024), cujas discussões e resoluções servirão de referência para a elaboração do próximo plano decenal de educação, é oportuno retomar algumas discussões sobre a participação da sociedade política (Estado em sentido restrito) e da sociedade civil nos processos de construção dos PNE de 2001–2010 e 2010–2014.

O estudo aqui apresentado adota como referencial teórico para compreensão dos processos de construção/elaboração de planos de educação a concepção gramsciana de hegemonia. O autor sardo construiu o conceito de hegemonia baseado nas análises que realizou sobre a realidade italiana, considerando como instituições da sociedade civil e da sociedade política atuam no conjunto da sociedade para a construção de hegemonia ideológica e política, uma vez que nas democracias liberais a busca pelo consenso é elemento fundamental para que as classes dominantes sejam também dirigentes.

Em Gramsci (2014b), o termo *hegemonia* tem sentido de direção e domínio, pois o domínio de uma classe sobre o conjunto da sociedade não pode prescindir da direção, isto é, da capacidade de fazer com que a ideologia dominante seja entendida como de toda a sociedade. Nesse sentido, a hegemonia pressupõe certo consenso ativo entre governantes e governados, dirigentes e dirigidos. Ou seja, a relação de hegemonia é uma relação pedagógica (Gramsci, 2014a).

Nessa chave de compreensão, para a análise de políticas de Estado é importante considerar as relações das instituições da sociedade política e da sociedade civil na produção de propostas consensuadas ou hegemônicas, visto que na concepção de Estado integral a hegemonia está presente em ambas as esferas. De acordo com Frosini (2010, p. 24, tradução livre):

A hegemonia não se produz apenas na sociedade civil, se por sociedade civil entendermos um nível “superestrutural”, como o próprio Gramsci ainda o faz. A hegemonia produz-se em toda parte, onde se conhece uma relação de forças, sempre já “saturada” de representações e funções conectivas sustentadas por intelectuais (no sentido extraordinariamente ampliado que se atribui à noção de intelectuais nos Cadernos)².

Nas experiências que analisamos, buscamos compreender como instituições da sociedade política e da sociedade civil (Gramsci, 2014b) empreenderam disputas ideológicas sobre educação e política educacional para a conformação de PNE.

Neste artigo, analisamos, com o respaldo de um estudo documental e bibliográfico, a participação e as disputas ideológicas e políticas num contexto histórico mais amplo da política educacional e seus protagonistas acadêmicos, sindicais e sociais que integraram ativamente o debate nacional por ocasião dos dois PNE no pós-ditadura empresarial-militar (1964–1985). O objetivo é compreender, à luz do pensamento gramsciano, o contexto e o processo de construção de hegemonia em torno de planos de educação e como atuaram os intelectuais coletivos em momentos históricos distintos³.

Processo de Elaboração dos Planos Nacionais de Educação de 2001–2010 e de 2014–2024

A mobilização de setores progressistas da sociedade civil, por ocasião do Congresso Constituinte, que elaborou e aprovou a CF/88, contribuiu para a participação de diversas entidades vinculadas à educação na elaboração do projeto LDB número 1.258-A/88, debatido na V Conferência Brasileira de Educação (CBE) e apresentado à Câmara dos Deputados ainda em 1988 (Saviani, 1999). Cabe destacar que as CBEs cumpriram importante papel no debate educacional e na elaboração de propostas para o planejamento educacional, incluindo o formato de planos de educação; elas antecederam os Congressos Nacionais de Educação (Coneds) e as Conferências Nacionais de Educação (Conaes).

O planejamento voltou a ser compreendido como ato político, o qual o político preside e contém o normativo e o econômico, e a população, organizada em diversas entidades e associações, passou a tomar parte nas discussões. O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) foi o principal espaço de organização, debate e construção de propostas para a área da educação.

A CF/88 determinou, no artigo 214, o estabelecimento de PNE com duração decenal, e a LDB/96, Lei nº 9.394/96, artigo 9º, inciso I, atribui à União a competência de “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Brasil, 1996). Ainda nas Disposições Transitórias, artigo 87, § 1º, estabelece que, no prazo de um ano após a publicação da referida lei, a União deve encaminhar ao “Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, com as diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos” (Brasil, 1996).

Foi, portanto, com a CF/88, mais precisamente a LDB/96, que os planos de educação adquiriram o caráter de articuladores das políticas educacionais e passaram a contar com a participação de setores da sociedade civil organizada no processo de elaboração.

A proposta de PNE da sociedade brasileira foi elaborada no âmbito do I e II Coneds, pelas entidades que compunham o FNDEP. Representando uma parcela significativa da sociedade civil organizada, vinculada aos setores progressistas e de esquerda, o FNDEP assumiu a tarefa de elaborar, de forma participativa e democrática, um PNE que contemplasse a concepção de educação, Estado e sociedade e as expectativas das entidades que integravam o fórum (Bollmann, 2010).

O eixo norteador do I Coned, realizado em julho/agosto de 1996, em Belo Horizonte (MG), com mais de seis mil participantes, foi *Educação, Democracia e Qualidade Social*, e essa ideia orientadora acompanhou os demais congressos. Nesse Coned, tiveram início as discussões sobre a construção do PNE. Assim, sob o tema *Construindo um Plano Nacional de Educação*, os participantes debateram as relações do Estado brasileiro com a educação, as condições de oferta e a realização da educação no contexto de globalização e reestruturação produtiva e propostas que visavam à qualidade social da educação pública. No primeiro parágrafo do Manifesto à Sociedade Brasileira, que marcou o início de realização dos cinco Coneds que ocorreram entre 1996 e 2004, encontramos o seguinte chamado:

As entidades da sociedade civil e os educadores preocupados com a Educação Nacional conclamam a sociedade brasileira para intervir na política educacional, definindo elementos para a consecução desse objetivo, convocam o I Congresso Nacional de Educação a ser realizado em Belo Horizonte – MG, no período de 31 de julho a 3 de agosto de 1996, buscando tornar realidade o preceito constitucional de Educação como direito de todos e dever do Estado (Cadernos do I Coned, 1996 *apud* Bollmann, 2010, p. 666).

Com a aprovação da LDB, em dezembro de 1996, o FNDEP conduziu um conjunto de atividades de preparação do II Coned, realizado em Belo Horizonte, em 1997, como forma de garantir ampla participação da sociedade civil vinculada à defesa da educação pública nas discussões e deliberações relacionadas às questões que deveriam compor as propostas do fórum para o PNE.

O que buscamos destacar é o processo democrático e participativo de construção de uma proposta de PNE. Com base no previsto na CF/88 e na LDB/96, setores organizados da sociedade civil vinculados à defesa da educação pública se mobilizaram para apresentar um projeto de educação para a década seguinte tendo como base um cuidadoso diagnóstico e orientados pela concepção de educação das entidades que participavam do FNDEP.

O PNE – Proposta da Sociedade Brasileira – foi apresentado em 1998 à Câmara dos Deputados pelo deputado federal Ivan Valente (então Partido dos Trabalhadores-SP) e subscrito por mais de 70 parlamentares de partidos da oposição, tendo se consubstanciado no Projeto de Lei nº 4.155/98 (Brasil, 1998a). Logo em seguida, o Executivo apresentou uma proposta elaborada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Como o projeto da Sociedade Brasileira foi o primeiro a ser protocolado, o Projeto do Executivo nº 4.173/98 (Brasil, 1998b) deveria tramitar como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira, entretanto o deputado Nelson Marchezan, do Partido da Social Democracia Brasileira, indicado relator, subscreveu o relatório durante as audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados para discutir o Projeto de Lei nº 4.155/98, tornando-o um substitutivo à Proposta da Sociedade Brasileira, tendo este recebido seu nome. Na tramitação do substitutivo do relator no Congresso Nacional foram apresentadas 158 emendas, sendo aprovadas 71 parcial ou totalmente (Aguiar, 2010).

Dessa forma, apesar da importante participação de entidades da sociedade civil vinculadas à área da educação, como Associação Nacional de Educação, Centro de Estudos Educação e Sociedade, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN), Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, Conselho Nacional dos Secretários de Educação e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, nas audiências públicas de discussão do Projeto de Lei nº 4.155/98, para evitar que a concepção de educação e o plano plurianual da Sociedade Brasileira não fosse desconfigurado, a correlação de forças no Congresso Nacional e a forma como o relator conduziu os trabalhos limitaram os avanços educacionais que o projeto de lei da Sociedade Brasileira representava. Conforme análise de Dourado (2010, p. 683), a aprovação do PNE 2001–2010 foi resultado “da hegemonia governamental no Congresso Nacional, que buscou traduzir a lógica das políticas governamentais em curso”.

Como resultado desse processo, o país teve um PNE aquém das expectativas daqueles que defendem uma educação pública de qualidade social para todos/as. Além dos limites do texto aprovado pelo congresso, contribuiu para um PNE que não mudaria substancialmente a situação educacional do país, no primeiro decênio do século XXI, o fato de o então presidente da república, Fernando Henrique Cardoso, ter vetado pontos importantes da lei (nove vetos), especialmente aqueles relacionados ao financiamento da educação. O veto ao item 11.3, subitem 1, que destinava 7% do produto interno bruto (PIB) à educação, foi um golpe na esperança de mudanças significativas em termos de atendimento na educação infantil e no ensino médio, de melhoria da qualidade da educação e de melhores condições de trabalho aos profissionais da educação.

Outro aspecto que corroborou com a não realização do PNE 2001–2010 tem relação com o fato de os municípios e estados tampouco terem sequer elaborado seus respectivos planos de educação; estes, articulados com o PNE, dariam organicidade à política educacional enquanto planejamento e gestão de política de Estado. Soma-se a isso a superposição de programas e ações nem sempre articulados e por vezes com concepções e

finalidades político-pedagógicas contraditórias que concorreram para a não realização do PNE como política de Estado, coordenada nos diferentes níveis de governo dos entes federados. Nas palavras de Dourado (2010, p. 685), o PNE 2001–2020 “não se constitui como base e diretriz para políticas, planejamento e gestão da educação nacional”. Ainda conforme análise do autor, não houve acompanhamento de sua realização por parte das entidades educacionais; ao contrário, diante do fato de não ter representado o esforço do FNDEP, num dado momento houve a defesa de sua revogação.

Embora a Lei nº 10.172/2001 (Brasil, 2001) tenha ficado muito aquém das formulações produzidas naquele rico processo de participação democrática que foram as atividades preparatórias e os dois primeiros Coneds, a iniciativa do FNDEP foi importante para obrigar o governo a formular uma proposta de PNE, visto que só o fez após a Proposta da Sociedade Brasileira ser apresentada à Câmara dos Deputados, e também porque tensionou o debate, o que possibilitou uma atuação das entidades em prol das propostas aprovadas no II Coned. Em termos organizativo e de construção de projeto para a educação brasileira, os Coneds foram e continuam sendo importantes referências.

Quando o III Coned foi realizado em Porto Alegre no ano de 1999, a Proposta da Sociedade Brasileira de PNE já tinha sido apresentada à Câmara dos Deputados, mas ainda estava em discussão. Dessa forma, o congresso manteve a metodologia de discussões democráticas e construção de proposta de educação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública. O IV Coned, ocorrido em São Paulo no ano de 2002, portanto após a aprovação do PNE 2001–2010, foi permeado por discussões que colocaram em pauta dois projetos distintos de educação, o “do governo Fernando Henrique Cardoso, e o outro, o do FNDEP, com uma concepção de educação pública e gratuita de qualidade social, sob a responsabilidade do Estado, como nação autônoma e soberana” (Bollmann, 2010, p. 669).

Não obstante os limites do PNE 2001–2010, houve um reposicionamento em relação à revogação ao defender a derrubada dos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso (Dourado, 2010). O posicionamento pela revogação não foi a posição hegemônica no movimento, que passou a defender a realização de metas do PNE 2001–2010; compreendo que isso significaria um avanço no direito à educação em vários aspectos.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, trouxe expectativas às entidades educacionais que vinham reivindicando mudanças na educação nacional desde o processo de (re)democratização do país, contudo o presidente não derrubou os vetos e não houve acompanhamento efetivo dos objetivos nem das metas do PNE 2001–2010, tendo terminado o decênio com cerca de 30% das metas realizadas.

Assim, o V Coned, realizado em Recife (PE) em 2005, com o tema *Educação não é mercadoria*, expressava a preocupação do FNDEP com as consequências das políticas neoliberais nas áreas sociais, especialmente na educação.

Muitas das questões que o FNDEP vinha apresentando desde meados da década de 1980 como fundamentais acerca da educação básica e superior, no que se referem ao atendimento e à qualidade, continuavam em pauta como problemas não resolvidos. Ainda hoje, terceira década do século XXI, muitas delas continuam pautando o debate educacional, a exemplo do analfabetismo pleno e funcional, da não universalização do ensino médio, do não atendimento à demanda de vagas nas creches públicas e do atendimento por meio de convênios com o setor privado nessa etapa da educação básica, da não aplicação dos 10% do PIB na educação, entre tantas outras. Em relação à ampliação do ensino privado superior, à educação a distância e às diversas formas de privatização na educação básica, a situação é ainda mais complexa do que daquela do período de realização dos Coneds, visto que essas políticas foram intensificadas.

Ainda sobre a não efetivação das metas do PNE 2001–2010, além dos fatores já assinalados, com destaque para os vetos de Fernando Henrique Cardoso, especialmente aqueles ligados ao financiamento, também contribui o fato de, em 2007, o governo federal ter lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação,

por meio do Decreto nº 6.094/2007 (Brasil, 2007), que dispõe sobre o “Plano de Metas Todos pela Educação”. Na avaliação de Saviani (2007, p. 1.233), o PDE é “um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo [Ministério da Educação] MEC”.

Entende-se, portanto, que o PDE não constituiu uma estratégia de realização do PNE, ao contrário. Dessa maneira, ele se soma aos demais elementos aqui elencados que, de formas diversas, corroboraram a não concretização do primeiro PNE pós-CF/88 e LDB/96. Ainda na avaliação de Bordignon (2014, p 46): “O PDE, mais que o [Plano Plurianual] PPA da área de educação, se apresentou como plano do executivo do MEC, um grande guarda-chuva de seus programas, complementados pelos Planos de Ações Articuladas (PARs) dos estados e municípios”.

Também de acordo com a análise de Martins (2016), o PDE incorporou a agenda do Todos pela Educação fortalecendo a capacidade de intervenção do setor privado, representante do capital, na definição das políticas educacionais⁴.

Embora o PDE tenha sido uma proposta de governo (sociedade política), o conteúdo da política dialoga diretamente com propostas de um setor da sociedade civil que vinha tentando ter incidência mais efetiva nas políticas educacionais. Nesse sentido, o PDE foi uma vitória importante do Movimento Todos pela Educação, que passou a ter protagonismo nas políticas educacionais, com certo refluxo no governo Jair Bolsonaro, e voltando à cena educacional nacional em 2023, principalmente em torno da defesa da reforma do ensino médio ante um movimento crescente pela revogação da Lei nº 13.415/2017 (Brasil, 2017).

Observa-se, por conseguinte, que nenhum dos presidentes que governaram o país no período de vigência do primeiro PNE, pós-LDB/96, assumiu com seriedade a realização das metas previstas na Lei nº 10.172/2001 – diga-se de passagem, uma lei limitada diante das necessidades educacionais do país e da dívida histórica que a nação tem com as camadas populares no que se refere aos direitos educacionais, em função das restrições impostas pela hegemonia das forças políticas que se articularam em torno do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e que fizeram oposição à Proposta da Sociedade Brasileira no Congresso Nacional, mas cujas metas, se tivessem sido realizadas naquele decênio, teriam contribuído para melhorar a situação educacional do país.

A eleição de um presidente com origem nos movimentos sindical e social em 2002 e sua reeleição em 2006, embora tenha feito aliança com setores da burguesia, proporcionou, de um lado, a possibilidade de atendimento parcial de algumas das reivindicações das entidades sindicais, estudantis e acadêmicas que compunham o FNDEP. Por outro, o vínculo orgânico de boa parte daqueles que estavam na direção e na vanguarda dessas entidades com o Partido dos Trabalhadores criou um conjunto de contradições para a atuação de muitos que se viram diante de um governo que consideravam “progressista”, “democrático-popular”, “um governo seu”, “que ele/a havia ajudado a eleger”⁵. Muitos passaram a justificar as políticas do governo, outros mantiveram a crítica àquelas políticas que não coadunavam com as pautas históricas nem com a concepção de educação defendidas nos Coneds.

Todavia, o movimento foi enfraquecendo, e aquela unidade, que ainda sob a ditadura fora fundamental para sua derrocada e a instauração do Congresso Constituinte e a CF/88, as eleições diretas em 1989, a LDB/96, para o PNE 2001–2010, apesar dos limites impostos pela hegemonia da classe dominante em todos esses processos, já não se fazia presente com a força nem a potência de outrora. Estava em curso uma reconfiguração da atuação da sociedade civil organizada em torno das pautas educacionais impulsionada pela permanência naquele momento de duas gestões consecutivas de um governo historicamente vinculado a pautas progressistas.

Essa nova configuração, ao mesmo tempo que trouxe novas possibilidades para a realização de antigas pautas do movimento em torno do FNDEP, também levou ao arrefecimento das lutas, fosse

pela incorporação de intelectuais orgânicos do movimento ao governo, fosse pela mudança na relação dos dirigentes com o governo, e à busca pela institucionalização dessa forma de organização de entidades acadêmicas, sindicais e estudantis, posteriormente consolidada no Fórum Nacional de Educação.

Enquanto ocorria o enfraquecimento do FNDEP, ou seja, da organização e unidade dos setores progressistas que empunharam a bandeira de defesa da escola pública, estava em processo de fortalecimento a atuação de grupos empresariais nas políticas educacionais por meio de associações, institutos e fundações. É o caso do Todos pela Educação, constituído de “frações de classes da burguesia vinculados ao capital predominantemente nacional, com forte presença de grupos empresariais, principalmente paulistas” (Martins, 2016, p. 32) e cuja pauta educacional se distancia daquela construída nas CEBs e Coneds.

No que se refere ao PDE, a relação entre o governo (sociedade política) e a sociedade civil, representada principalmente pelo Todos pela Educação, é bastante explícita, na medida em que o PDE assumiu muitas de suas pautas. O movimento era tido pelo governo como importante interlocutor na definição das políticas públicas para a educação (Martins, 2016).

Não obstante as questões assinaladas, de acordo com análise de Vieira (2014), a relação entre as entidades do campo educacional vinculadas ao FNDEP, que era bastante conflituosa com o governo Fernando Henrique Cardoso, se tornou menos conflituosa nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. Em 2008, ocorreu a Conferência Nacional de Educação Básica, e o “governo federal assume o compromisso institucional de organizar um grande debate nacional sobre o PNE, cuja culminância nacional viria a ser a Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010” (Vieira, 2014, p. 65).

Esse foi um passo importante para a institucionalização do que outrora tinha sido o FNDEP, mas com nova configuração. Ao assumir a organização da Conae juntamente com as entidades, o governo trouxe outra perspectiva de funcionamento, visto que não se tratava mais de um espaço independente do campo progressista de defesa da escola pública, mas da participação numa mesma conferência de diversos setores da sociedade civil, o que trouxe para a Conae divergências de classe, de concepção de mundo e de educação.

A Conae realizada em 2010 consolidou uma ruptura com a tradição de independência em relação aos governos que os Coneds tinham. A criação do Fórum Nacional de Educação (Brasil, 2010b), embora resultado de reivindicação do próprio movimento, promoveu uma descaracterização do que tinha sido o FNDEP, pois sua composição abarca representantes da sociedade política e da sociedade civil de diferentes matizes político-ideológicas.

Portanto, o fato de a relação do movimento com o governo tornar-se menos conflituosa não ocorreu somente porque o governo Lula abriu um canal de diálogo com os setores da sociedade civil organizados no fórum, mas também, e esse é um elemento importante, porque a maior parte das entidades incorporou uma agenda educacional que foi se distanciando das concepções e proposições políticas do FNDEP. Tanto entidades sindicais, como a CNTE, quanto acadêmicas, como a ANPEd, entre outras, passaram por um processo de esvaziamento da agenda educacional no que se refere a temas importantes, mediante políticas governamentais que não dialogavam com a pauta histórica do FNDEP. Um exemplo emblemático desse movimento foi a incorporação da pauta do Movimento Todos pela Educação no PDE quando Fernando Haddad foi ministro da Educação.

A aproximação do MEC a entidades empresariais que buscavam influenciar a pauta educacional nacional na direção contrária àquela defendida pelo FNDEP criou constrangimentos e contradições ao movimento e produziu uma divisão no fórum; a maioria das entidades sindicais e acadêmicas moveu-se em direção a uma articulação orgânica com os governos petistas. Isso ocorreu na Conae de 2010 e se consolidou na instituição do FNE, conforme será visto na sequência deste texto.

Em 2010, novamente as entidades educacionais se organizaram para discutir o novo PNE, agora reunidas nas Conaes ocorridas em âmbitos municipal, estadual, regional e nacional, organizadas e financiadas

pelo governo com a participação de diferentes associações da sociedade civil, tanto aquelas ligadas à defesa da educação pública quanto aquelas com vínculos empresariais, a exemplo do Movimento Todos pela Educação⁶ – ou seja, participação de setores da sociedade civil com posições não apenas divergentes, mas também antagonicas, resultantes da divisão da sociedade em classes.

Essa condição não mais permitiu partir de consensos básicos tampouco construir propostas consensuadas, como era prática nos Coneds, mas com base na decisão por maioria. Todavia, o aspecto mais importante desse processo é que houve um deslocamento de amplos setores dos movimentos sociais historicamente comprometidos com a defesa da escola pública que participaram de maneira ativa do FNDEP e dos Coneds para posições políticas que se aproximavam das pautas governamentais.

Com o tema central *Construindo o Sistema Nacional Articulado: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*, a Conae 2010 mobilizou 3,5 milhões de pessoas e contou com a participação de 450 mil delegados nas etapas municipais, intermunicipais, estaduais e nacional. O documento base, texto referência elaborado pelo Ministério da Educação, conforme Monlevade e Fernandes Filho (2018), recebeu 5.300 deliberações em forma de emendas aos parágrafos ou novos parágrafos. Após sistematização, com base em critérios regimentais, 2.057 emendas foram encaminhadas para as seis plenárias de eixo, realizadas nos dias 30 e 31 de março de 2010, e, destas, 694 foram aprovadas e encaminhadas para plenária final, que aprovou 677, que estão presentes no documento final da Conae 2010 (Brasil, 2010a).

O documento final da Conae 2010 traz um conjunto de propostas para a educação que, se não corresponde integralmente aos princípios e às concepções construídos no FNDEP e nos Coneds, contempla questões importantes para fazer avançar o direito à educação. Em relação ao financiamento, propõe consolidar as “bases da política de financiamento, acompanhamento e controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do PIB para a educação, de modo que, em 2024, sejam garantidos no mínimo 10% do PIB”, bem como o Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro de financiamento (Brasil, 2010a, p. 38).

Sem embargo, o projeto de lei de PNE enviado pelo governo ao Congresso Nacional em 2010 não contemplava questões importantes do que havia sido discutido e aprovado na Conae. Tratava-se de uma proposta enxuta de PNE com 20 metas e respectivas estratégias, sem um diagnóstico da realidade educacional brasileira nos moldes do que havia sido realizado no PNE 2001–2010. Na meta 20, que discorria acerca do financiamento da educação, a proposta do Executivo era de aumento progressivo do percentual do PIB aplicado em educação até chegar ao investimento de 7%; não havia referência nas estratégias ao CAQ nem ao Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), questões que foram amplamente debatidas e aprovadas na Conae de 2010. Houve fortes resistências da área econômica do governo de Dilma Rousseff à incorporação de 10% para a educação. No próprio governo havia diferenças na forma de compreender as necessidades educacionais e a dívida histórica do país com a educação da população.

A pressão sobre o Congresso Nacional logrou mudanças importantes no texto final, incluindo a incorporação de 10% do PIB, além do CAQ e do CAQi, nas estratégias da meta 20.

Nada obstante, mediante a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016), no governo de Michel Temer, que instituiu novo regime fiscal e restringiu os investimentos do governo nas áreas sociais, os avanços conquistados no texto final se tornaram carta de intenções, como tem ocorrido com frequência no Brasil.

Essa análise é importante para refletirmos sobre os limites que a prevalência sobretudo dos interesses do capital em detrimento dos interesses das classes trabalhadoras e em condições de subalternidade vem impondo à agenda educacional do país. Considerando que os PNE anteriores à CF/88 foram frustrados por mudanças políticas que levaram o país a regimes de exceção e que as políticas educacionais até então, especialmente aquelas que ampliaram direitos, ocorreram por pressão da população, a despeito de planos

educacionais, e que o PNE 2001–2010 tampouco cumpriu a tarefa de organizar as demandas educacionais e coordenar as ações que levassem à realização das metas, é compreensível a análise de que os planos têm ficado na intenção sem a devida execução do previamente planejado.

Pode-se observar assim que, mesmo em situações nas quais houve maior participação de setores da sociedade civil no delineamento de políticas para a educação, como ocorreu nos dois últimos planos nacionais, as leis que instituíram os planos não foram cumpridas em sua integralidade.

A importante presença das organizações da sociedade civil nas discussões que permearam a elaboração dos dois últimos planos, embora tenha sido fundamental para fazer avançar questões pontuais nas propostas protagonizadas pelos governos, não foi suficiente para instituir planos de educação capazes de saldar a dívida histórica do Estado com o direito à educação do povo brasileiro. O acirramento da disputa dos fundos públicos que setores capitalistas vêm realizando coloca a necessidade de grandes mobilizações dos setores populares em torno de fóruns de educação nos níveis nacional, estadual e municipal. Após um período em que as organizações dos trabalhadores atuaram bastante próximas às instâncias governamentais (sociedade política), a exemplo das Conaes, financiadas pelo governo, fez-se imperativo, especialmente pós-*impeachment* da presidenta Dilma Rousseff⁷, que os movimentos sociais em defesa do direito à educação se organizassem em fóruns independentes em níveis nacional, estadual e municipal e retomassem pautas que historicamente têm defendido.

Fórum Nacional e Conferências Nacionais de Educação no Plano Nacional de Educação 2014–2024

A organização da Conae em 2010 por instituições da sociedade política e da sociedade civil, sob a coordenação do governo federal, colocou a possibilidade de institucionalizar o Fórum Nacional de Educação e a promoção das Conferências Nacionais de Educação. A garantia em lei daria as condições materiais e os recursos financeiros para a realização das conferências, a exemplo das ocorridas em 2010 e 2014. Tratava-se, portanto, de uma conquista dos movimentos sociais, sindicais e acadêmicos que se articulam em defesa da educação pública.

A Lei nº 13.005/2014 prevê, em seu artigo 6º, § 1º, que o Fórum Nacional de Educação: “I – acompanhará a execução do PNE e o cumprimento de suas metas; II – promoverá a articulação das conferências nacionais de educação com as conferências regionais, estaduais e municipais que as precederem” (Brasil, 2014). Pretendia-se com isso garantir a existência do Fórum Nacional de Educação independentemente do governo, conforme composição estabelecida, para o cumprimento das atribuições de acompanhar a execução das metas do PNE e promover as Conferências Nacionais de Educação (CNE).

A realização da CNE em 2014, após a aprovação da Lei nº 13.005/2014, pode ser interpretada como uma estratégia do governo diante das disputas em torno do plano que se fazia presente no congresso e também no Executivo, tendo em vista que este dialogava/negociava com setores da sociedade civil representantes de perspectivas bem diversas, como o Todos pela Educação e algumas entidades sindicais, acadêmicas e estudantis.

Constata-se nos encaminhamentos da Conae e na institucionalização do FNE e da CNE a expectativa de ampliação de conquistas via processo de negociação, sem grandes enfrentamentos entre governo e movimento, decorrente da experiência dos movimentos sociais, sindicais e acadêmicos vinculados à educação com um governo considerado democrático-popular e da compreensão de amplos setores desses movimentos de que, diante de um “governo seu”, a política correta era ajustar as pautas reivindicatórias, visto que algumas reivindicações estavam sendo atendidas e o governo mantinha o diálogo. Naquele contexto,

a proposta era institucionalizar instâncias que congregassem sociedade política (governo) e sociedade civil (diversas organizações), a exemplo do Fórum Nacional de Educação.

A experiência do Fórum Nacional de Educação foi curta, mas funcionou enquanto perdurou um governo cujos movimentos estavam mais alinhados com ele. Com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o presidente Michel Temer passou a atacar a composição e o funcionamento do fórum, levando à desconfiguração da representação e de seu andamento, tido como democrático, o que comprometeu o cumprimento de suas funções, provocando a ruptura de setores do movimento, conforme relatam Monlevade e Fernandes Filho (2018, p. 30-31):

Em abril de 2017, por meio de seu Ministério da Educação, o governo editou a Portaria Ministerial nº 577, que alterou e desfigurou a composição do FNE, cuja marca era a participação de importantes segmentos de todos os níveis da educação brasileira por meio de representações governamentais e de entidades da sociedade civil, de cunho acadêmico e sindical. [...] A partir daí, com o incremento de uma agenda da década de 1990, inclusive com o retorno a postos-chaves da gestão governamental no MEC de figuras públicas de governos passados, as entidades educacionais que faziam parte do Fórum Nacional de Educação, até aquelas que não foram atingidas pela Portaria, decidiram por esvaziar aquele espaço, outrora um espaço de diálogo social. O pano de fundo para essa decisão coletiva foi a percepção de que as entidades educacionais não poderiam se submeter ao arbítrio perpetrado pelo MEC contra o setor da educação. [...] Explicitamente, a reconfiguração do FNE tinha como objetivo retomar o controle do processo das conferências de educação, justamente quando se estava na iminência da realização da Conae 2018, para, assim, inviabilizar, a partir do esvaziamento de sua pauta e da protelação de sua data, sua realização antes das eleições gerais. [...] O Decreto Executivo de 26 de abril de 2017 mudava a data da realização da Conferência, indicando que ela seria realizada somente no segundo semestre de 2018. Ali estava claro que os objetivos do governo eram que a Conferência fosse realizada somente depois das eleições gerais marcadas para o segundo semestre.

É importante lembrar que havia um acordo pela alternância da coordenação do Fórum Nacional de Educação entre governo e entidades da sociedade civil – o governo havia coordenado o fórum de 2010 a 2014, sendo de responsabilidade de representante da sociedade civil coordená-lo no período seguinte, 2015 a 2018, e a entidade indicada era a CNTE, representada pelo professor Heleno Araújo Filho (Monlevade; Fernandes Filho, 2018). Dessa forma, em 2017 e também em 2018, quando deveria ser realizada a CNE, a coordenação do Fórum Nacional de Educação estaria a cargo de entidade da sociedade civil.

As mudanças na conjuntura política, com o recrudescimento do ideário neoliberal articulado com o conservadorismo e a troca de governo em 2016, conformaram um cenário favorável a medidas que permitiram desrespeitar os acordos e as práticas em torno da legislação que prevê o Fórum Nacional de Educação e a realização das CNEs, que, se por força da lei continuaram existindo em governos pouco ou nada afeitos à democracia, não foram com as mesmas características nem conteúdos do período anterior.

De certo modo, observamos aqui que políticas de Estado adquirem especificidades na forma de funcionamento a depender do governo, principalmente quando são muito dependentes de regulamentação própria. Se para o exercício da democracia participativa a conquista da institucionalidade é importante, ela não deve substituir ou limitar a capacidade de organização independente dos setores da sociedade civil vinculados às classes trabalhadoras e em condições de subalternidade. Contudo, mesmo em governos autointitulados

populares e democráticos, foi possível perceber o recurso a algum grau de constrangimento à independência de setores da sociedade civil mais críticos às políticas governamentais adotadas na área educacional.

Diante do cenário que se desenhou, várias entidades se retiraram do Fórum Nacional de Educação para “disputar publicamente, por meio da constituição de um Fórum Nacional Popular de Educação, a realização de uma Conae também de caráter popular. Daí nasce a ideia da [Conferência Nacional Popular de Educação] Conape” (Monlevade; Fernandes Filho, 2018, p. 34).

Desse modo, por um lado, o Fórum Nacional de Educação organizou as Conaes em 2018 e 2022, sob a coordenação do governo e sobretudo com a participação de instituições da sociedade política. Por outro, o Fórum Nacional Popular de Educação organizou as Conapes em 2018 e 2022, com a participação de entidades da sociedade civil que integraram o FNDEP e que se retiraram do fórum. Além das Conaes e Conapes, no mesmo período ocorreram os Encontros Nacionais de Educação, organizados especialmente pelo Andes-SN, que também participou ativamente do FNDEP e dos Coneds, mas que entendeu ter ocorrido uma aproximação entre setores do movimento e o governo dito “democrático popular” no processo da Conae que interferiu em pautas históricas da educação pública, optando pela realização de encontros independentes para a construção de um projeto de teor mais classista e democrático de educação.

As Conapes 2018 e 2022 mantiveram a prática de realizar conferências municipais, regionais, intermunicipais, inter-regionais, estaduais, distritais e conferências livres como preparação à conferência nacional. A primeira ocorreu no período de 24 a 26 de maio em Belo Horizonte, e a segunda, entre os dias 15 e 17 de julho em Natal (RN).

Diante de uma conjuntura marcadamente de retrocesso em termos de direitos sociais e de ameaça à democracia, entre os muitos pontos da Carta de Belo Horizonte destacamos a defesa do Estado Democrático de Direito, a revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016, aprovada no governo de Michel Temer, que congela investimentos nas áreas sociais, a defesa de 10% do PIB e dos recursos do pré-sal para a educação pública, o posicionamento contrário à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e à reforma do ensino médio e a manifestação pelo fim da interferência do Ministério da Educação no FNE e pela reconstituição de sua composição original.

A Carta de Natal, além de reafirmar muitas das questões presentes na Carta de Belo Horizonte, defende a revogação da BNCC, da reforma do ensino médio, da política de alfabetização vigente naquele momento, das Diretrizes Nacionais para a Formação Inicial de Professores, Resolução CNE/CP nº 2/2019 (Brasil, 2019b), e das Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação Continuada, Resolução CNE/CP nº 1/2020 (Brasil, 2020), ou seja, a revogação de um conjunto de políticas educacionais implantadas nos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro. Defende a gestão democrática da educação nacional e manifesta-se contra as iniciativas de privatização da educação pública. Declara reforçar a luta pela retomada democrática do Fórum Nacional de Educação e das CNEs, conforme definida no PNE 2014–2024. Diante de constantes ameaças à democracia, reafirma a defesa do Estado Democrático de Direito e o respeito ao resultado eleitoral⁸.

Ambas as cartas contêm um conjunto maior de pontos que são defendidos ou que receberam posicionamento contrário dos/as delegados/as presentes nas Conapes, de modo que trazemos aqui alguns que têm polarizado o debate nacional e destacamos a defesa do FNE nas duas conferências, na Carta de Belo Horizonte pela retomada da composição original, o que não aconteceu com a eleição de Jair Bolsonaro para presidência da república em 2018; e na Carta de Natal, pela retomada do Fórum Nacional de Educação e das CNEs nos moldes do PNE 2014–2024. É importante observar que a Conae⁹ e a Conape de 2022 em alguma medida iniciaram o debate sobre o próximo plano decenal de educação.

Com a eleição da chapa Luiz Inácio Lula da Silva-Geraldo Alckmin no pleito de outubro de 2022, houve uma recomposição do Fórum Nacional de Educação por meio da Portaria nº 718/2023 (Brasil, 2023a),

atualizada pela Portaria nº 1.775/2023 (Brasil, 2023b). A composição do fórum, com representantes da sociedade política e da sociedade civil, contempla 63 diferentes entidades ou órgãos. Desses 63, 35 têm vaga como titular e suplente e 28 têm acento no Fórum Nacional de Educação como titular ou como suplente. Dessa forma, nas reuniões, 49 representantes votam.

Uma análise sobre a representação da sociedade política e da sociedade civil mostra que, entre as entidades com titular e suplente, 18 são vinculadas à sociedade política, e não há nenhuma entre aquelas com direito a titular ou a suplente. Como representantes da sociedade civil, temos 17 entre aqueles com direito a titular e suplente e 28 com direito a titular ou a suplente. Portanto, 31 pessoas representando a sociedade civil (63%) e 18 representando a sociedade política (37%) podem votar nas reuniões do fórum.

Do ponto de vista da correlação de forças, além de considerar as características do governo, porque isso influencia no posicionamento das entidades, também é necessário levar em conta aquelas cujos posicionamentos têm se aproximado de pautas progressistas e de defesa dos interesses das classes trabalhadoras e aquelas que se identificam com os interesses do capital. Todavia, mesmo tendo em vista certas dinâmicas mais gerais dos posicionamentos e ações das entidades, é preciso pensar em como elas se posicionam sobre as diferentes temáticas. Portanto, não é possível analisar a participação das entidades que compõem o fórum no debate nem no estabelecimento de políticas públicas para a educação apenas com base em seus vínculos de classe e frações de classe, mas sim dizer que há mais entidades com viés progressistas e com vínculos mais próximos aos interesses das classes trabalhadoras do que das classes dominantes enquanto representantes da sociedade civil.

Apesar disso, as posições hegemônicas podem aproximar-se mais dos interesses das classes dominantes do que das classes dominadas, tendo em vista as condições de elaboração e organização que aquelas têm para a construção de concepções e propostas políticas e ideológicas em conformidade com seus interesses e a manutenção do *status quo*.

O FNE, sob a coordenação da CNTE, foi responsável pela organização da Conae 2024, e espera-se nesse novo contexto que as propostas para a educação nacional aprovadas na Conape 2022 e na Conae 2024 sejam contempladas no próximo plano decenal de educação. Sem embargo, as condições social, cultural, econômica e política do país, o ascenso do conservadorismo reacionário, os permanentes ataques ao Estado Democrático de Direito e a forte influência de instituições vinculadas ao capital na definição das políticas públicas, numa vertente neoliberal e gerencialista, constituem enormes desafios para que o novo PNE seja orientado pelas discussões e proposições da Conape 2022 e da Conae 2024.

Trata-se de uma luta em curso e da necessidade de construir uma hegemonia tendo como base propostas que rompam com o neoliberalismo e o gerencialismo na educação pública, e isso exige muita mobilização e organização dos setores que defendem uma escola pública de qualidade socialmente referenciada. As posições e a conduta dos/as intelectuais orgânicos das classes dominadas serão fundamentais nesse processo, mas para isso é importante lembrar a advertência de Ellen Wood (2011): que o fortalecimento da participação das organizações da sociedade civil na elaboração de políticas públicas para a educação não distancie as ações relacionadas à pequena política daquelas da grande política, para que a luta contra o capital não seja enfraquecida.

Algumas Considerações

Essa breve retomada histórica acerca dos PNE pós-CF/88 sugere que, não obstante as limitações da participação de educadores/as na formulação da agenda e da política educacional, os/as educadores/as

se organizam em associações desde a primeira metade do século XX e as conferências organizadas pela Associação Brasileira de Educação já buscavam incidir politicamente nas políticas educacionais, enquanto sociedade civil organizada, o que se intensificou com a (re)democratização do país.

A primazia nos processos de elaboração dos planos de educação até a CF/88 e a LDB/1996 foi da sociedade política, do Ministério da Educação ou do Conselho Nacional ou Federal de Educação, sendo a sociedade civil de modo geral apenas consultada. Essa situação modificou-se, e nos dois planos que se seguiram à LDB/96 a sociedade civil foi bastante atuante, embora nenhum das leis, nº 10.172/2001 e nº 13.005/2014, tenha contemplado questões importantes da pauta educacional dos setores da sociedade civil que defendem a escola pública.

A organização e o engajamento de amplos setores da sociedade civil na luta pelo fim da ditadura empresarial-militar e as importantes conquistas de democratização da sociedade permitiram institucionalizar formas de participação da sociedade civil para discussão e acompanhamento de políticas públicas, principalmente na modalidade de conselhos, cuja efetividade nem sempre ocorreu a contento, um dos motivos que explica a baixa resistência, quando em 2019 o então presidente Jair Bolsonaro acabou com muitos deles com a publicação do Decreto nº 9.759/2019, conhecido como “revogaço”, revogando 250 decretos.

Essas questões mostram que, muito embora a institucionalização de formas de participação seja fundamental numa sociedade democrática, sua efetividade depende essencialmente de mobilização dos setores organizados da sociedade civil e, importante, de sua autonomia em relação à sociedade política. A experiência mais recente do Fórum Nacional de Educação e da Conae requer atenção para a necessidade de estabelecimento legal mais preciso acerca das questões relativas à participação. A ausência de qualquer indicação na Lei nº 13.005/2014 (Brasil, 2014) sobre a composição do fórum permitiu aos governos de Michel Temer e de Jair Bolsonaro desrespeitar acordos e práticas que vinham sendo realizados nos governos anteriores, sem operar na ilegalidade.

A legislação não dará conta de resguardar totalmente a democracia nem a participação quando a sociedade acena para o autoritarismo e elege governantes de cariz declaradamente autoritário, mas a história tem ensinado que, diante de guinadas autoritárias, o respaldo legal pode catapultar a organização e a participação da população ou de setores dela na resistência aos desmandos autoritários. Igualmente, sabemos que os períodos de ascenso de valores democráticos e de conquistas sociais promovem legislações que visam resguardá-los, e aproveitar esses momentos para garanti-los de forma mais rigorosa, no sentido de minimizar os efeitos dos desmandos de governantes, tem se mostrado uma necessidade histórica.

Notas

1. Na Conferência Nacional de Educação realizada na cidade de Brasília no período de 28 a 30 de janeiro de 2024, foi aprovado na plenária que discutiu o Regimento Geral da etapa nacional no dia 28 de janeiro de 2024 que as deliberações da conferência têm caráter vinculante, conforme artigo 2º do regimento. Dessa forma, entende-se que o governo deve considerar o documento aprovado e consolidado para a elaboração do projeto de lei do novo PNE.
2. “*l'egemonia non si produce solamente nella società civile, se per società civile si intende un piano 'superstrutturale', como lo stesso Gramsci del resto ancora fa. Egemonia si produce dappertutto, ove vi sai un rapporto di forze, che è sempre già 'saturo' di rappresentazioni e di funzioni connettive suorte da intellettuali (nell'accezione straordinariamente estesa che alla nozione di intellettuali viene assegnata nei Quaderni)*”.

3. Dados os limites deste artigo, não contemplamos em nossas análises a atuação de entidades (fundações, institutos e movimentos) vinculadas aos interesses do capital. Priorizamos os debates do campo progressista/democrático da sociedade civil, embora cientes de que a atuação dessas entidades, especialmente na Conae de 2010 e 2014, influenciou as decisões do Executivo na formulação de projeto de lei do PNE e sua aprovação no Congresso Nacional.
4. Não é possível analisar neste artigo a agenda do Todos pela Educação para a educação brasileira. Para o leitor interessado numa análise crítica, recomenda-se o livro de Martins (2016). Para uma leitura direta do pensamento e das propostas do movimento naquele momento, sugere-se a leitura de *Todos pela Educação: rumo a 2022* (Todos pela Educação, 2006).
5. Nossa intenção aqui não é discutir ou apresentar uma caracterização dos governos do Partido dos Trabalhadores, o que fugiria do escopo deste artigo. Com base no referencial gramsciano, sugerimos as análises de Francisco de Oliveira (2010), “Hegemonia às avessas”, e de Carlos Nelson Coutinho (2010), “A hegemonia da pequena política”, publicadas no livro *Hegemonia às avessas*, organizado por Francisco de Oliveira, Ruy Braga e Cibele Rizek (2010); e o artigo de Alvaro Bianchi e Ruy Braga (2005), “Brazil: the Lula government and financial globalization”.
6. Ver Brasil (2010a).
7. O impedimento da presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores, foi orquestrado sem base legal por parlamentares, incluindo da base aliada, por setores da imprensa, das classes média e média alta, da burguesia e do vice-presidente Michel Temer. Também teve apoio de setores da população.
8. Ver as cartas na íntegra em <https://fnpe.com.br>. Acesso em: 21 set. 2023.
9. Realizada nos dias 29 e 30 de novembro e 1º de dezembro de 2022, no formato remoto.

Referências

- AGUIAR, M. A. da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul.-set. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300004>
- AZANHA, J. M. P. Planos, diretrizes e bases da educação nacional. In: AZANHA, J. M. P. **Educação: temas polêmicos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 221-231.
- AZANHA, J. M. P. Planos e políticas de educação no Brasil: alguns pontos para a reflexão. In: BARROS, R. S.; MENESES, J. G. C.; BARROS, R. S. M.; NUNES, R. A. C.; HAIDAR, M. L. M.; TANURI, L. M.; AZANHA, J. M. P.; DIAS, J. A.; FAUSTINI, L. A.; MOREIRA, R.; CASTRO, A. A. D.; FONBSECA, J. P.; SILVA, J. M.; MELCHIOR, J. C. A.; MARTELLI, A. F. (org.). **Estrutura e funcionamento da educação básica**. São Paulo: Pioneira/Thomson Learning, 2001. p. 102-126.
- BIANCHI, A.; BRAGA, R. Brazil: the Lula government and financial globalization. **Social Forces**, v. 83, n. 4, p. 1745-1762, 2005. <https://doi.org/10.1353/sof.2005.0054>
- BOLLMANN, M. da G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300002>

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. (org.). **Planos de educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 29-54.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/lei9394_ldbn1.pdf. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.155, de 1998**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 1998a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=25633>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.173, de 1998. Institui o Plano Nacional de Educação. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 5.986-6.018, 1998b.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Conferência Nacional de Educação**. Conae 2010. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília, 2010a. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010**. Brasília, 2010b. Disponível em: http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>. Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de junho de 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13451.htm. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019**. Brasília, 2019a. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/71137350. Acesso em: 3 set. 2022.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019**. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2019-pdf/135951-rcp002-19/file>. Acesso em: 3 set. 2022.

- BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 1, de 27 de outubro de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2020-pdf/164841-rcp001-20/file>. Acesso em: 3 set. 2022.
- BRASIL. Portaria nº 718, de 13 de abril de 2023. **Diário Oficial da União**, seção 2, n. 72, p. 20, 14 abr. 2023.
- BRASIL. Portaria nº 1.775, de 1º de setembro de 2023. **Diário Oficial da União**, seção 2, p. 18-19, 4 set. 2023.
- COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43.
- CURY, C. R. J. O Plano Nacional de Educação: duas formulações. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 104, p. 162-180, jul. 1998.
- CURY, C. R. J. Por um novo Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742011000300008>
- DOURADO, L. F. Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>
- FROSINI, F. **La religione dell'uomo moderno: politica e verità nei Quaderni del cárcere di Antonio Gramsci**. Roma: Carocci, 2010.
- GRAMSCI, A. **Quaderni del carcere: Quaderni 6-11 (1930-1933)**. Torino: Einaudi, 2014a. v. 2.
- GRAMSCI, A. **Quaderni del carcere: Quaderni 12-29 (1932-1935)**. Torino: Einaudi, 2014b. v. 3.
- HORTA, J. S. B. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, C. R. J. (org.). **Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação**. São Paulo: Pioneira, 1997. p. 137-206.
- MARTINS, M. E. **Todos pela educação?** Como os empresários estão determinando a política educacional brasileira. Rio de Janeiro: Lamparina, 2016.
- MONLEVADE, J. A. C.; FERNANDES FILHO, H. P. A Conape como estratégia de resistência do setor educacional brasileiro ao golpe: uma experiência democrática em período de exceção. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 22, p. 23-41, jan./jun. 2018. <https://doi.org/10.22420/rde.v12i22.877>
- OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27.
- SAVIANI, D. A. A organização da educação nacional na LDB: implicações para o Plano Nacional de Educação. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2., 1997, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte, 1997. (mimeo.)
- SAVIANI, D. A. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 5. ed. Campinas: Autores Associados, 1999.
- SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, out. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>
- TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Todos pela Educação: rumo a 2022**. São Paulo: Todos pela Educação, 2006.

VIEIRA, S. L. Planos e políticas educacionais: planejamento e ações governamentais e novos modos de regulação social? *In*: SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. (org.). **Planos de educação no Brasil**: planejamento, políticas, práticas. São Paulo: Loyola, 2014. p. 55-72.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2011.

Sobre a Autora

MÁRCIA APARECIDA JACOMINI é graduada em Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutora em Educação pela Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, com atuação nas áreas de políticas educacionais e gestão escolar.

Recebido: 13 jan. 2024

Aceito: 30 abr. 2024