

## **Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024**

Idevaldo da Silva Bodião<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza/CE – Brasil

**RESUMO – Reflexões sobre as Ações da Sociedade Civil na Construção do PNE 2014/2024.** Apoiando-se em conceitos como democracia e participação social, este texto discute a incidência da sociedade civil na construção do PNE 2014/2024, a partir da atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Para tanto, descrevem-se aspectos da realização da CONAE/2010, apresentam-se elementos das tramitações do texto oficial no Congresso Nacional e relatam-se as ações da *Campanha* ao longo de cada uma dessas fases. Ao final destacam-se os limites das intervenções da sociedade civil, a fragilidade dos mecanismos de participação e a desproporção entre os esforços mobilizados e as alterações efetivadas, elementos que podem asfixiar os estímulos à futuras participações.

**Palavras-chave: Política Educacional. Plano Nacional de Educação. Participação Social.**

**ABSTRACT – Reflections on the Actions of Civil Society in Building the PNE 2014/2024.** Based on concepts such as democracy and social participation, this essay discusses the civil society incidence into building the National Education Plan 2014/2024, from the work of the Brazilian Campaign for the Right to Education. For this purpose, some aspects of the CONAE/2010 are described, some elements from the official text in process in the National Congress are presented and the actions of the *Campaign* along each of these steps are reported. At the end, the limits for civil society intervention, the weak mechanisms for its participation and the disproportion between the mobilized effort and the changes that actually take effect, elements that may discourage future participation of civil society, are highlighted.

**Keywords: Educational Policy. National Education Plan. Social Participation.**

## Introdução

Governar, tendo como referência planejamentos é, no âmbito da educação brasileira, um atributo relativamente recente e elaborado somente a partir da década de 30 do século passado. Ainda que concebida com propósitos distintos, a ideia está presente no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, que, por sua vez, influenciou a Constituição Brasileira de 1934; é objeto de intensa disputa entre os anos de 1946 e 1964, momento em que a concepção tem uma guinada substantiva, quando “[...] o protagonismo no âmbito do planejamento educacional se transfere dos educadores para os tecnocratas, o que, em termos organizacionais, se expressa na subordinação do Ministério da Educação ao Ministério do Planejamento” (Saviani, 1999, p. 128).

A Constituição Federal de 1988, que restaurou os marcos legais depois dos governos militares, para além de definir a educação como direito de todos e dever do Estado e da família (Art. 205) e explicitar em que consiste a ação do Estado na garantia da educação como direito dos indivíduos (Art. 208), propugnava, também, a necessidade de lei específica que viesse a estabelecer um plano nacional de educação plurianual.

Diferente de propostas anteriores, marcadas por vínculos com específicos governos, o Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado durante a gestão do ministro Murílio Hingel (Brasil, MEC, 1993), tinha perspectiva decenal, no entanto não incluía todos os níveis e modalidades da educação brasileira.

Ao seu tempo, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (Lei n. 9394/1996) estabeleceu, no âmbito das disposições transitórias<sup>1</sup>, prazo de um ano para que o executivo encaminhasse um Plano Nacional de Educação de caráter decenal (Art. 87, § 1.).

As disputas pelas elaborações e efetivações dos novos marcos regulatórios educacionais, desde os embates que objetivaram influenciar o capítulo destinado a regulamentar a Educação, Cultura e Desporto, na Constituição Federal de 1988, alimentaram articulações de entidades científicas, estudantis, sindicais, acadêmicas, profissionais e setores organizados dos movimentos sociais, contexto que originou o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), que manteve atuação contínua, tanto no período de elaboração da Constituição Federal, da LDBEN e da proposta de Plano Nacional de Educação<sup>2</sup>; realizou Congressos Nacionais de Educação (CONEDs) em Belo Horizonte (1996 e 1997), Porto Alegre (1999), São Paulo (2002) e no Recife (2004).

No último quarto do século passado assistimos, também, o surgimento de outros atores sociais, organizados através de entidades, que sem serem empresariais, estatais, ou sindicais, alcançaram alto grau de capilaridade e certo poder de intervenção. Tendo matrizes de composições distintas, espaços de atuações muito diferentes e densidades de propósitos também diferenciadas, algumas têm realizado relevante

trabalho no monitoramento e controle social das políticas públicas, em especial, no campo do direito à educação.

Estimulada por organizações da sociedade civil que se articulavam em torno da participação na Cúpula Mundial de Educação, a ser realizada em Dakar, em 2000, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) foi fundada em outubro de 1999, tendo como estratégias de intervenções mobilizações, ações de pressões políticas e divulgações em mídia e espaços da comunicação de suas pautas de atuações.

Em 2001 a CNDE mobilizou-se pela derrubada dos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso ao PNE 2001/2011 (Lei 10.172/2001) e, a partir de 2002, entre outras ações, promoveu um conjunto de atividades objetivando dar concretude ao conceito *Custo Aluno-Qualidade (CAQ)*, processo que culminou com uma publicação (Carreira; Pinto, 2007) que serviu de referência para o Parecer 8/2010, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação.

Sua organização atual pode ser definida como *uma rede de redes* de movimentos sociais, que opera com mais de 200 grupos e entidades articuladas em comitês regionais distribuídos em 22 dos 27 estados brasileiros. Seu funcionamento operacional é gerido por uma coordenação sediada em São Paulo e é dirigido por um comitê nacional constituído por onze instituições<sup>3</sup>. É cofundadora da Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE) e da Campanha Global pela Educação. As ações de participações e mobilizações, durante os processos conferenciais que culminaram na CONAE/2010 e CONAE/2014, bem como as intervenções durante as tramitações do PNE no Congresso Nacional, foram apoiadas pelo Fondo Regional de la Sociedad Civil para la Educación (FRESCE), pela ActionAid e pelo Instituto C&A.

Reconhecendo as diferenças das conjunturas social, econômica e política dos períodos 1997/2001 e 2008/2014, este artigo, de natureza ensaística, objetiva refletir sobre as atuais possibilidades de intervenções decisórias da sociedade civil na construção do Plano Nacional de Educação para o decênio 2014/2024<sup>4</sup>, tomando como referência o caso particular das atuações da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em função de sua intensa e contínua participação desde as conferências preparatórias para a CONAE 2010.

## Democracia e Participação

Há, no atual cenário democrático brasileiro, polarizadas considerações em torno de possíveis avanços e retrocessos da participação social nos rumos da vida política. Ao tempo em que muitos reconhecem uma crise de representatividade no atual sistema político-partidário, e as manifestações de junho de 2013 deram sinais explícitos da fadiga dessas estruturas, tem havido substantivos focos de resistências nas implementações de mecanismos que garantam maior participação direta dos

cidadãos na vida política do país; experiências localizadas, geográfica e temporalmente, não tem conseguido significativa capilaridade.

Reconheço, com Henri Weber (1980), por exemplo, que o Estado não é monolítico e que as ampliações dos processos democráticos podem permitir às classes populares e trabalhadoras a conquista de espaços institucionais onde façam avançar suas reivindicações. Por outro lado, reconheço, também, que esses avanços são/têm sido limitados, uma vez que as parcelas de poder alcançáveis nessas disputas são restritas, constituindo-se, muitas vezes, mais como “[...] dispositivos de resistencia, como elementos de corrosión o de acentuación de las contradicciones internas del Estado” (Poulantzas apud Weber, 1980).

Uma decorrência, delicada, dessas premissas é que, enquanto abrem possibilidades limitadas de inserções políticas para a classe trabalhadora e para as camadas populares, “[...] o funcionamento regular das instituições democráticas (eleições regulares, pluralismo partidário, liberdades políticas etc.) têm igualmente contribuído para a legitimação da ordem burguesa” (Toledo, 1994, p. 34).

O ponto que aqui se quer defender é que, na atual conjuntura brasileira, considerando as múltiplas combinações dos matizes econômicos, políticos e sociais, bem como as restrições impostas aos avanços das conquistas das camadas populares e da classe trabalhadora, a democracia burguesa, ainda assim, cria condições, em suas contradições, para que os cidadãos trabalhadores das camadas populares lutem por uma sociedade mais justa e igualitária, razão pela qual é bom que ela, a democracia, seja institucionalmente consolidada e continuamente ampliada. (Callinicos, 1992 apud Toledo, 1994).

Bobbio (2000, p. 371), objetivando tratar dos seus fundamentos, assinala que, “[...] por democracia os antigos entendiam a democracia direta, os modernos, a democracia representativa”. Logo a seguir, discutindo o caráter complementar da participação e da eleição no âmbito das duas concepções, afirma:

Nas duas formas de democracia a relação entre participação e eleição está invertida. Enquanto hoje a eleição é a regra e a participação direta é a exceção, antigamente a regra era a participação direta, e a eleição, a exceção. Poderíamos também dizer da seguinte maneira: a democracia de hoje é a democracia representativa às vezes complementada por formas de participação popular direta; a democracia dos antigos era uma democracia direta, às vezes corrigida pela eleição de algumas magistraturas (Bobbio, 2000, p. 374).

Discorrendo sobre as concepções que emergiram na segunda metade do século XX, Santos e Avritzer (2002) caracterizam a democracia como uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade; discutindo o papel dos movimentos sociais e sua inserção na vida política, afirmam: “Os movimentos sociais estariam

inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (Santos; Avritzer, 2002, p. 52).

Trata-se, desse modo, no âmbito de fortalecimento de novas gramáticas sociais, de buscar inserir esses novos atores na vida política, que não poderiam se deixar iludir pela sedução da participação de ritos formais, sem efetivas capacidades transformadoras. Em texto em que discorre sobre a conceituação de sociedade civil articulada ao conceito de democracia, Duriguetto (2008, p. 87) afirma:

No campo da institucionalidade política, [Coutinho<sup>5</sup>] defende a permanente articulação dos organismos populares com os ‘tradicionais’ de representação indireta. [...] É essa permanente articulação entre democracia representativa e democracia de base direta que possibilitaria, segundo Coutinho, a projeção permanente das classes subalternas no Estado, transformando-o.

Em trabalho em que buscam caracterizar o fenômeno político das conferências nacionais realizadas no período 2003/2011, Souza et al (2013) identificam diferentes tipificações que a elas podem ser atribuídas: “espaços públicos institucionalizados”, “canais de participações”, ou “partes de arranjos institucionais”. Para além das suas caracterizações formais, interessa, aqui, atentar para as atribuições conferidas às essas participações sociais, uma vez que é em função delas que se poderão, por exemplo, atribuir maiores poderes à sociedade civil, ampliando, institucionalmente, os canais de influência social nas definições dos rumos políticos do.

Apoiados no aparato conceitual da teoria deliberativa, Souza et al (2013) discutem o possível caráter decisório dessas conferências, evidenciando uma duplicidade de interpretações. Depois de listar um conjunto de autores para os quais a natureza decisória se incorpora ao caráter deliberativo do evento<sup>6</sup>, o que deveria garantir às decisões suas incorporações às agendas governamentais, ilustram essa percepção, assinalando que

[...] as conferências nacionais são espaços institucionalizados de participação social nos quais sociedade civil e Estado mobilizam-se, dialogam e deliberam sobre determinada política pública, produzindo resultados a serem incorporados nas agendas e ações governamentais. (Oliveira, 2011, apud Souza et al., 2013, p. 10).

De modo semelhante, depois de citar autores para os quais as conferências não teriam caráter deliberativo vinculante<sup>7</sup>, ilustram essa percepção com a citação:

Os delegados que atendem as conferências discutem em grupos as políticas institucionais, votam por demandas

e constroem o relatório final. O limite desta participação está no caráter consultivo destas decisões que apesar de serem solicitadas pelo governo, não tem, legalmente, qualquer responsabilidade com elas. (Pinto, 2009, apud Souza et al, 2013, p. 10).

Considerando a sociedade civil como o conjunto de espaços em que podem se desenvolver processos políticos que contribuam para a organização dos interesses das camadas populares, em direção à construção de uma sociedade mais justa e igualitária (Duriguetto, 2008), é possível conjecturar que os processos conferenciais estimulados durante os governos petistas poderiam ter sido criados como espaços de fortalecimento dos canais de participações decisórias da sociedade civil. Em função disso, considera-se, neste trabalho, importante compreender os papéis que tem sido atribuídos pelos mecanismos/instrumentos de participações sociais nas conferências municipais, estaduais, distrital e nacional de educação que culminaram na CONAE/2010, bem como elementos da tramitação no congresso nacional da Lei n. 13.005/2014, discutindo-se as capacidades de interlocuções e as possibilidades de intervenções dos movimentos sociais nos resultados desses processos.

### Sociedade Civil e Governo no PNE 2001/2011

Convencida da importância de dar continuidade ao movimento de resistência aos avanços do novo ordenamento econômico mundial, principalmente por ter visto seu projeto de construção democrática da LDBEN ser substituído por proposta arditosamente articulada pelo executivo, a coordenação do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, “[...] representando parcela significativa da sociedade civil organizada, tomou para si a incumbência de elaborar democraticamente uma proposta de PNE que contemplasse os anseios e a concepção de educação, estado e sociedade das entidades que integravam o Fórum” (Bollmann, 2010, p. 661).

O texto que ficou conhecido como *PNE – Proposta da Sociedade Brasileira* foi construído a partir de debates abertos, organizados em torno de seminários temáticos, locais e nacionais, cujas elaborações convergiram para o I e II Congresso Nacional de Educação - CONED, ambos realizados em Belo Horizonte<sup>8</sup>. O documento final, consolidado na plenária de encerramento, foi protocolado na Câmara Federal em 10 de fevereiro de 1998, através de proposta subscrita pelo deputado Ivan Valente e mais 70 parlamentares (PL 4.155/1998).

Esse movimento da sociedade civil obrigou o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso “[...] a desengavetar o seu plano e encaminhá-lo, em 11 de fevereiro de 1998, à Câmara, onde tramitaria, de modo *sui generis*, como anexo ao PNE da Sociedade Brasileira” (Valente; Romano, 2002, p. 98). Convém lembrar que, ainda que a legislação determinasse o estabelecimento de um plano nacional de educação

(LDBEN/96, Art. 87, § 1.), o governo federal, até aquele momento, não havia demonstrado qualquer empenho na sua elaboração.

O PNE que foi aprovado no parlamento, ao fim de fortes embates entre o governo e setores organizados em defesa da educação pública, ficou ainda mais fragilizado com os nove vetos impostos pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (Cury, 2011), o que, comprometeu sua efetivação, transformando-o em uma carta de intenções (Valente; Romano, 2002); é oportuno frisar que, a despeito das expectativas em contrário, os referidos vetos foram mantidos durante toda a vigência do PNE 2001/2011, nos dois governos do presidente Luís Inácio Lula da Silva.

### **Sociedade Civil e Governo na Conferência Nacional de Educação/2010**

Em entrevista concedida ao Comitê Editorial da Revista Educação & Sociedade, o coordenador-geral da Conferência Nacional de Educação 2010, identifica na Conferência da Educação Básica (CONEB), realizada em 2008, a matriz da proposição da CONAE; segundo ele, foi dela que saiu o indicativo para que se fizesse uma conferência “[...] incluindo todos os níveis, etapas e modalidades da educação, com a participação da sociedade civil e das entidades governamentais” (Fernandes, 2010, p. 1033).

Assim, diferente do que ocorrera com o PNE anterior, o Ministério da Educação tomou para si a incumbência de realizar, articulando-se com a sociedade civil, a Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010 que, nos dizeres do seu coordenador-geral, iria “[...] aprovar diretrizes para o sistema nacional e, dentro dessas diretrizes, ia aprovar também diretrizes para o Plano Nacional de Educação” (Fernandes, 2010, p. 1037).

Entendendo-se como necessário que a Conferência Nacional de Educação fosse precedida por um conjunto de discussões nos estados e nos municípios, organizou-se um calendário indicando as realizações das etapas municipais (ou intermunicipais) e estaduais, antecedendo o evento nacional, agendado entre os dias 28 de março e 1. de abril de 2010. O tema central, que explicita sua intencionalidade, foi *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes e Estratégias de Ação*. As discussões, proposições e deliberações se deram a partir do Documento-Referência (Brasil/MEC, 2009), texto produzido pela Comissão Organizadora Nacional da CONAE, organizado em seis eixos temáticos.

As propostas de alterações do texto de referência se efetivaram pelo encaminhamento, a partir das conferências municipais (ou intermunicipais) de emendas supressivas (parciais e totais), substitutivas ou aditivas; apresentadas nos eixos a que estavam vinculadas, essas emendas, quando aprovadas, foram incorporadas ao documento inicial.



Para incluir modificações ao texto original, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação organizou a participação dos militantes dos seus comitês regionais, orientando-os a se distribuírem nos eixos em que se desenrolariam as discussões, como forma de garantir incidências em todos os temas.

Para dar efetividade a essas participações, objetivando que suas emendas fossem apresentadas em, pelo menos, cinco estados diferentes, o que facilitaria sua inclusão no documento final (CONAE 2010, Regimento Interno, Art. 15, § 2. e Art. 21, § 1.), a coordenação da CNDE organizou um caderno unificado de propostas para que fossem defendidas tanto nas conferências municipais, ou intermunicipais, como nas estaduais e naquela do Distrito Federal.

## **O Projeto de Lei 8035/2010 e o Projeto de Lei da Câmara 2013/2012**

### *O Projeto de Lei 8035/2010 e a CONAE/2010*

Para os que haviam participado da construção, através das discussões e deliberações ao longo de cada etapa da CONAE/2010, principalmente aqueles que haviam estado nas plenárias da etapa nacional, o texto encaminhado pelo poder executivo à Câmara dos Deputados (PL 8035/2010)<sup>9</sup> foi frustrante, pois desconsiderava decisões importantes, reafirmadas ao longo dos processos deliberativos das conferências (Educação & Sociedade, Editorial jul./set 2013), ao mesmo tempo em que incorporava ações do governo federal que não haviam sido discutidas durante o referido processo.

Pode-se citar, por exemplo, o texto da meta 1, que propunha “ampliar, até 2020, a oferta de educação infantil de forma a atender a 50% da população até 3 anos” (PL 8035/2010), enquanto a deliberação da CONAE determinava a universalização do atendimento da demanda manifesta em creche, até 2016, com “[...] a garantia de aporte financeiro do Governo Federal para a construção, reforma, ampliação de escolas e custeio com pessoal” (Brasil/MEC, Documento Final, 2010, p. 68). Há, para ficarmos na mesma meta, outra discrepância que também pode ser citada: enquanto a estratégia 1.4 do PL 8035/2010 propunha “[...] estimular a oferta de matrículas gratuitas em creches por meio da concessão de certificado de entidade beneficente de assistência social na educação”, a plenária final da CONAE deliberou que os convênios para ofertas de matrículas nas creches deveriam ser congelados em 2014 e extintos em 2018, assegurando-se o atendimento de toda a demanda diretamente nas redes públicas.

A despeito de outros tantos, o desrespeito mais marcante foi aquele vinculado a deliberação da CONAE 2010 de “[...] ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no



mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014” (Brasil/MEC, Documento Final, 2010, p. 110) que, no texto oficial, aparece como a indicação de “[...] ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país” (Brasil, PL 8035/2010), em profundo desacordo com as deliberações da conferência nacional.

Também chama a atenção a inclusão de proposições que não estiveram em discussão durante o processo conferencial, tais como: (i) a meta 7, que institui a implantação do IDEB<sup>10</sup>, como indicador da evolução da qualidade das escolas brasileiras, (ii) a estratégia 13.1, que propõe aprofundar e aperfeiçoar o SINAES<sup>11</sup> e (iii) a estratégia 13.2, que propõe ampliar a cobertura do ENADE<sup>12</sup>. Curiosamente, a conferência que fora convocada para encaminhar a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação, foi utilizada para que o governo avançasse, a passos largos, na consolidação institucional de um *Sistema Nacional de Avaliação*.

### *O PL 8035/2010 na Câmara dos Deputados*

Em tramitação normal o referido projeto de lei deveria passar por 3 (três) comissões específicas (Comissão de Educação e Cultura, de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Cidadania), sendo, posteriormente, submetido à votação no plenário da casa (513 votos). No entanto, contrário à posição de várias instituições, expressa em carta dirigida ao presidente daquela casa<sup>13</sup>, a tramitação do PL 8035/2010, na Câmara dos Deputados, se deu através de uma comissão especial, constituída por 52 parlamentares (26 titulares e 26 suplentes).

Não parece descabido supor que a intenção desse encaminhamento esteve vinculada ao grau de governabilidade que o executivo poderia ter durante as votações, afinal, numa casa onde boa parte das cinco centenas de votos pode migrar em função de interesses pessoais (ou partidários), as concessões que talvez precisassem ser feitas poderiam representar alto preço político a se pagar para a aprovação de um texto mais ao sabor das posições do governo; por outro lado, numa comissão mais restrita, onde o executivo poderia, com maior controle, ter a desejada maioria, os custos políticos poderiam ser minimizados.

Depois de intensa e extensa tramitação nessa casa legislativa, o parecer final do relator foi aprovado em junho de 2012, sendo encaminhado ao Senado Federal, onde recebeu a identificação de PLC 103/2012; dentre as modificações incorporadas ao texto original, sem dúvida, a mais importante foi o texto da meta 20 que, acolhendo emenda do Deputado Federal Paulo Ruben Santiago, aprovou a destinação de 10% do PIB para a educação pública.

### *O PLC 103/2012 no Senado Federal*

Diferente do que ocorrera na Câmara dos Deputados, no Senado Federal a tramitação do texto do PNE seguiu rito normal, passando por três comissões sendo, em seguida, encaminhado para votação em plenário<sup>14</sup>.

Alguns dos avanços conseguidos na Câmara dos Deputados, que permitiram recuperar parte das deliberações da CONAE 2010, sofreram retrocessos durante a passagem pela casa revisora; merece destaque especial a nova conceituação de *investimentos públicos em educação*, introduzida no texto aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos, que teve sua nefasta abrangência ampliada na Comissão de Constituição e Justiça. Essa concepção passou a permitir que recursos transferidos para a iniciativa privada ou para instituições sem fins lucrativos, na forma de incentivos e isenções fiscais ou subsídios, além de convênios para atendimentos de creches e pré-escolas ou para a efetivação de propostas de educação inclusiva fossem contabilizados como *investimentos em educação pública*.

Outro retrocesso significativo diz respeito ao parâmetro de financiamento da educação básica; foram mantidas as proposições do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ), retirando-se a responsabilização da União na complementação para os estados que não viessem a atingir os valores de referência.

### *O PL 8035/2010, de volta à Câmara dos Deputados*

As modificações interpostas pela Casa Revisora obrigaram o texto do PNE a voltar a tramitar na Câmara dos Deputados, onde alguns dos retrocessos puderam recuperar a textualidade anterior.

No seu retorno à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, as discussões do PL 8035/2010 foram centralizadas em torno de três pontos: (i) o inciso III do Art. 2., em função da manutenção da expressão original com que fora aprovado naquela casa “[...] com ênfase na promoção da igualdade racial, regional, de gênero e de orientação sexual”; (ii) a meta 20, associada ao § 5. do art. 5<sup>15</sup>, pois, ainda que se mantivesse no texto da meta a referência explícita aos recursos públicos a serem investidos em educação pública, no corpo da lei, a modificação advinda do Senado Federal, permitia a contabilização, como tal, de recursos transferidos para a iniciativa privada empresarial, para instituições não lucrativas e para alguns convênios e (iii) a recuperação do texto aprovado na Comissão Especial da Câmara, no que diz respeito do à complementação da União para os estados que não conseguissem atingir os valores mínimos do CAQi/CAQ.

Negociações entre os parlamentares envolvidos diretamente com a Comissão Especial e a mesa diretora da casa conseguiram superar en-

traves regimentais, garantindo a votação da matéria em plenário, em 3 de junho de 2014 e o texto, sancionado pela presidenta da república em 25 de junho de 2014, transformou-se na Lei 13.005.

### **Ações da *Campanha* na Tramitação do PL 8035/2010 e do PLC 103/2012**

Por compreender que o prazo para apresentação de emendas poderia estar sendo contabilizado desde a legislatura anterior, a coordenação da *Campanha* entregou à presidenta da Comissão de Educação, em fevereiro de 2011, um conjunto de 75 emendas a serem incorporadas à proposta oficial; como o prazo para a apresentação de emendas começou, de fato, a ser contado somente a partir de 23/05/2011, a CNDE pode rever e ampliar a proposta inicial, encaminhando, no total, 113 emendas originais de alterações daquele texto.

A estratégia de apresentação das emendas através de deputados federais foi efetivada pelos comitês regionais da *Campanha*, que as propuseram aos parlamentares com os quais tinham interlocuções. Ao encaminhar as mesmas emendas a partir de parlamentares distintos, a CNDE pretendeu garantir o maior número de adesões às mesmas propostas, entendendo que essas recorrências aumentavam suas densidades políticas, majorando, assim, as chances de serem acolhidas pelo relator.

Ao fechamento dos prazos das proposições, contabilizaram-se 2.915 emendas ao PL 8035/2010, um número maior do que aquelas vinculadas à tramitação do projeto que consolidou a Constituição Federal de 1988, fato, por si só, relevante.

Por compreender que as possibilidades de sucesso nos embates que se travariam no parlamento dependeriam de musculatura política maior do que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação tinha, isoladamente, naquele momento, sua coordenação trabalhou para estruturar uma movimentação nacional que pudesse agregar novas adesões, a partir dessa temática específica. Constituiu-se, assim, o *Movimento PNE pra Valer*, uma ampla e plural articulação de instituições, redes de organizações, cidadãos e cidadãs que, individual ou coletivamente tomaram para si a tarefa de atuar nas pressões ao Congresso Nacional para que a lei de constituição do PNE refletisse as deliberações aprovadas na CONAE 2010, o princípio motor do *Movimento*.

Difícil precisar quantos indivíduos ou instituições atuaram em consonância com as proposições e estímulos do *PNE pra Valer*, de qualquer modo, pode-se contabilizar, dentre outras, inclusões de entidades acadêmico-científicas (ANPEd, ANFOPE, CEDES e FINEDUCA, por exemplo), de entidades sindicais (CNTE, SINTE e SINTESE, por exemplo)<sup>16</sup>, de entidades estudantis (UNE e UBES, por exemplo), de articulações da sociedade civil (Fóruns de Educação de Jovens e Adultos do

Piauí, Ceará e São Paulo e Fóruns de Educação Infantil do Ceará, Pernambuco e Minas Gerais, por exemplo), além da UNDIME, entidade que congrega os secretários municipais de educação.

As capilaridades geográficas das instituições e indivíduos que passaram a constituir o *Movimento* possibilitaram ampliações dos espaços de atuações, sem que isso tenha implicado na perda do foco das proposições e, ao mesmo tempo, potencializaram, pelo menos, duas formas de atuação, a saber: as reuniões em/de comunidades específicas e as mobilizações em locais públicos em defesa das suas bandeiras<sup>17</sup>.

Como parte das dinâmicas próprias da Comissão Especial instalada na Câmara dos Deputados para proferir parecer sobre o Plano Nacional de Educação, inúmeras sessões foram realizadas para ouvir a *sociedade civil*. Em Brasília foram realizadas várias audiências temáticas e a *Campanha* esteve presente em muitas delas, parte das vezes, na condição de convidada para compor as mesas dos debates e apresentar suas posições; são exemplos dessas participações, aquela de 11 de maio de 2011<sup>18</sup>, que teve como tema a qualidade da educação, a audiência de 25 de maio, do mesmo ano, cujo tema foi *Financiamento da Educação*<sup>19</sup>, ou, ainda, a que tratou das políticas da educação infantil, realizada em 17 de agosto de 2011<sup>20</sup>.

Em vários estados brasileiros foram realizadas audiências públicas com as mesmas finalidades, sem que estivessem restritas a específicas abordagens temáticas; a primeira delas ocorreu em Fortaleza, no dia 16 de maio de 2011, e contou com a presença do presidente e do relator da *Comissão Especial*. Onde ocorreram audiências dessa natureza a Campanha Nacional pelo Direito à Educação esteve presente através dos membros dos comitês regionais e, quando possível, também através de membros da sua coordenação.

Uma estratégia importante, que impôs constantes interlocuções entre os membros da CNDE com vários deputados federais e senadores, foi a abordagem *corpo-a-corpo* junto aos parlamentares que, direta ou indiretamente, pudessem interferir nos rumos do texto do PNE naquelas casas legislativas. Em função da hierarquia institucional ou das posições que defendiam, alguns parlamentares foram abordados de forma recorrente, com discursos e documentos mais elaborados; enquadraram-se nesses casos, os presidentes e os relatores das comissões envolvidas, alguns líderes de partidos, as lideranças do governo, além daqueles que tinham interlocução, no campo da educação, com os movimentos sociais.

Destacado papel cumpriram os comitês regionais da *Campanha* que, atuando a partir das bases eleitorais dos parlamentares, representaram um importante fator de convencimento ou de constrangimento, o que os fazia lembrar, sempre, que havia setores da sociedade civil que estavam atentos aos seus posicionamentos e que acompanhavam os seus votos.

Um ponto importantíssimo, que ajudou a mudar a inflexão na curva das discussões em torno do financiamento do PNE, foi a divulgação, em agosto de 2011, da nota técnica “Por que 7% do PIB para a educação é pouco? Cálculo dos investimentos adicionais necessários para o novo PNE garantir um padrão mínimo de qualidade”<sup>21</sup>.

Adotando a mesma metodologia de cálculo utilizada pelo governo federal na elaboração da planilha de custos do documento intitulado *Previsão de investimento necessário para cumprir o PNE, além do investimento atual de 5% do PIB*<sup>22</sup>, mas tomando como referência o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), nos moldes em que ele estava proposto pelo Parecer CNE/CEB 8/2010 do Conselho Nacional de Educação, o resultado a que a CNDE chegou foi que seriam necessários recursos adicionais equivalentes a 5,403 % do PIB, valor bastante diferente dos cálculos apresentados pelo MEC, que o estimava em 1,943% do PIB<sup>23</sup>. Como, em 2010, se assumia que os investimentos em educação haviam sido da ordem de 5% do PIB, o valor estimado pela Campanha indicava que, para o Brasil efetivar o PNE, seriam necessários recursos da ordem de 10,403 % do PIB, montante expressivamente distinto daquele defendido pelo governo federal.

Cientes de que as intervenções, as de mobilizações, as de produções de documentos e textos e as de atuações junto aos parlamentares ganhariam maior densidade política se estivessem vinculadas a repercussões midiáticas, a coordenação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação sempre procurou estabelecer contatos com os a imprensa escrita e televisada, mantendo diálogos tanto com veículos locais, como com aqueles nacionais; no primeiro caso os comitês da *Campanha* tiveram papel importante, ora concedendo entrevistas, ora escrevendo artigos, ora realizando eventos para os quais os órgãos de imprensa sempre foram convidados.

Conhecendo o vigor e a capilaridade das redes sociais, principalmente na interlocução com atores individuais, a CNDE, além de manter site próprio<sup>24</sup>, criar outro, específico para o Movimento PNE pra Valer<sup>25</sup> e manter um grupo nacional de e-mails, estimulou a criação de grupos locais, além de adesões ao Facebook e ao Twitter, como formas de garantir a difusão das informações sobre os andamentos da tramitação do PNE. Em certos momentos foram estimulados os envios coletivos de correspondências eletrônicas para os parlamentares, filiações às suas páginas no Twitter e no Facebook; hashtags específicas circularam, em momentos adequados, com alguma intensidade pelas redes internauticas.

Durante a tramitação no Senado Federal, a *Campanha* manteve os usos das estratégias utilizadas durante os ritos na Câmara dos Deputados, ainda que alterando as intensidades e as frequências de algumas delas; continuaram, por exemplo, os diálogos com os parlamentares/senadores, mesmo reconhecendo a Câmara Alta como menos permeável às interlocuções com a sociedade civil, ao mesmo tempo, intensifica-

ram-se as divulgações de notas oficiais, onde a CNDE explicitava posicionamentos públicos a cada nova etapa da tramitação ou a cada nova ameaça de retrocesso no texto em elaboração. Os documentos “PNE no Senado Federal: O texto precisa ser aprimorado, não desconstruído”<sup>26</sup> e “PNE no Senado Federal: A responsabilidade do Estado é retomada no texto da Comissão de Educação”<sup>27</sup>, são exemplos dessas iniciativas. Em 18 de dezembro de 2013, logo após a votação no plenário do Senado Federal do PLC 103/2012, a coordenação da *Campanha* divulgou a *Carta à Sociedade Brasileira: PNE pra valer é o da Câmara dos Deputados*, onde explicitou os retrocessos incorporados ao texto final aprovado naquela casa.

## Considerações Finais: as reais incidências da sociedade civil no PNE 2014/2024

### *CONAEs Consultivas, Deliberativas ou Decisórias?*

Com certa razão, o *Documento Final* da CONAE 2010 ressalta o caráter democrático do processo conferencial citando a participação de 450 mil delegados nas várias etapas do evento e o envolvimento de cerca de 3,5 milhões de pessoas. No entanto, uma reflexão, ainda que inicial, sobre a efetiva capacidade de incidência dessas centenas de milhares de sujeitos que, em princípio, teriam participado da construção do texto da lei que foi aprovada, gera preocupações.

Um primeiro aspecto importante a ser considerado é o *status* que o governo deu às deliberações da CONAE 2010, ao encaminhar à Câmara Federal o Projeto de Lei 8035/2010, incorporando apenas as propostas que lhe eram convenientes, excluindo aquelas com as quais tinha divergências e incluindo outras que, sem terem sido discutidas nas plenárias nacional ou subnacionais, representavam o interesse oficial.

Para além da não incorporação de emendas vitais para a exequibilidade do PNE, como aquelas vinculadas ao financiamento da educação pública, por exemplo, outro comportamento que merece atenção especial é a incorporação de certos programas do executivo federal entre as estratégias do PNE, sem submetê-las às plenárias; ao fazê-lo, o governo pretendeu que ações *de* uma específica gestão fossem transformadas, sem discussões, em *plataformas da sociedade brasileira*. Ora, os planos decenais têm sido defendidos a partir da prerrogativa segundo a qual se configuram como propostas de Estado, não devendo estar vinculados, exclusivamente, a específicos governos.

É interessante assinalar que o próprio coordenador da CONAE 2010 defende o processo conferencial como ação do Estado brasileiro, independentizando-se do governo que a estava organizando; em entrevista publicada em setembro de 2010, portanto depois da realização da conferência, ele afirma:

Eu sempre costumo, quis dizer e procurei dizer, como coordenador da conferência, que era importante nós avançarmos no sentido de um conceito para a conferência e ser uma conferência de Estado, mesmo convocada por um governo, mas que ela fosse uma conferência de Estado, porque a perspectiva que nós temos é de que é independente do governo (Fernandes, 2010, p. 1037).

De modo bastante esclarecedor, ele mostra não ter a mesma compreensão, quando se refere à construção do Plano Nacional de Educação e do papel que o MEC poderia exercer nessa elaboração, ao afirmar:

Por exemplo, vamos dizer que a conferência não tivesse aprovado a ação sistêmica da educação, mas, como o MEC tem, nos últimos anos, trabalhado na perspectiva de que a ação da educação deva ser sistêmica da creche até a pós-graduação, caberia incluir, no novo PNE, os avanços conquistados nessa direção. O MEC com certeza vai tentar fazer uma proposta de PNE que avance em relação à ação sistêmica. Estou dando um exemplo de que o MEC está elaborando um esboço de proposta de PNE que vai levar em consideração o que a conferência aprovou, mas, também, as concepções que estão sendo desenvolvidas durante esse período (Fernandes, 2010, p. 1038).

Parece, a ele, natural que o MEC inclua uma concepção que, no entender do próprio Ministério, seja considerada um avanço, *a ação sistêmica da educação*, mesmo que ela não tenha sido considerada no processo conferencial; sem que se pretenda discutir o mérito da proposição, é preciso atentar para o significado da aceitação de procedimentos dessa natureza. Pode não ser exageradamente tendencioso que se cogite, como aspectos implícitos em sua fala, que “[...] o MEC está elaborando um esboço de proposta de PNE que vai levar em consideração o que a conferência aprovou [aquelas proposições com que tem concordância], mas, também as concepções que estão sendo desenvolvidas durante esse período [mesmo que não tenham sido discutidas na CONAE 2010]”<sup>28</sup>.

Ao agir dessa maneira, dar-se o direito de incorporar apenas certas decisões da conferência nacional, ou, em função dos seus pontos de vista, incluir estratégias que sequer tenham sido discutidas, o executivo coloca-se ao lado dos autores que defendem o caráter deliberativo, mas não decisório, das conferências nacionais o que, seguramente, frustra a participação de muitos delegados, que não foram alertados para essa condição da CONAE 2010, ao mesmo tempo em que pode estar transformando a participação da sociedade civil em cooptação para medidas de interesse do executivo.

Esse encaminhamento consolida, também, uma duplicidade de sentidos que está sendo dado à essa conceituação no âmbito das conferências, pois a aplicação do conceito *deliberativo*, presente nos regimentos internos das conferências municipais, estaduais e distrital prepara-



tórias para as conferências nacionais lhes confere o atributo *decisório*, uma vez que as proposições são acolhidas – sob condições definidas a priori – nas etapas posteriores, enquanto o mesmo conceito (deliberativo) não tem o mesmo caráter decisório vinculante, quando se refere às proposições aprovadas na conferência nacional.

Essa contradição poderá se tornar mais evidente, quando o distrito federal, os estados e os municípios, estiverem envolvidos nas elaborações dos respectivos planos distrital, estaduais e municipais. É possível que se venha a trabalhar com uma proposta dupla para a conceituação *deliberativo*, no âmbito do próprio ente federativo, uma vez que, a se manterem os padrões atuais, as etapas subnacionais seriam (têm sido) deliberativas e decisórias, enquanto parte das etapas preparatórias para as CONAEs e teriam caráter deliberativo não vinculante, quando se referissem às construções dos próprios planos de educação.

Se é possível encontrar argumentos/autores que possam justificar o atual *status*, deliberativo e não decisório, conferido às conferências nacionais de educação, o mínimo que se espera é que se explicita, clara e publicamente, que é essa a compreensão que tem presidido o Artigo 1., § 2., dos Regimentos Internos, tanto da CONAE I, quanto da CONAE II. Ao mesmo tempo, é preciso, também, que se discuta o caráter, possivelmente duplo, das conferências subnacionais. Tanto num caso, quanto no outro, é preciso que os atores que têm compromissos com o fortalecimento dos processos democráticos, com assento no Fórum Nacional de Educação, avaliem as parcelas de responsabilidades dessa instância, nesses procedimentos.

### *No Meio do Caminho Tinha uma Eleição*

Não há como negar que eleições gerais, como as que ocorreram em outubro de 2010, representam importantes catalizadores da vida política do país, assim, não deve surpreender o fato do governo ter encaminhado, para a Câmara Federal, a proposta de Plano Nacional de Educação somente depois do pleito eleitoral; essa ação, adiada continuamente, efetivou-se somente em 15 de dezembro de 2010, depois de pressões explícitas de importantes atores políticos, dentre os quais a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Embora a eleição presidencial tenha sido vencida no primeiro e no segundo turno, pela candidata Dilma Rousseff, é bom lembrar que à época em que se realizou o processo conferencial da CONAE 2010 o cenário eleitoral era bastante distinto<sup>29</sup>, e que, tendo esse pano de fundo, o MEC construiu o esboço da proposta de Plano Nacional de Educação a ser encaminhada ao legislativo.

Parece plausível cogitar que, se o candidato do PSDB houvesse vencido aquela eleição, peças importantes do documento seriam substancialmente diferentes do que foi proposto e, nesse caso, o texto do PL 8035/2010 talvez houvesse incorporado a decisão de destinar 10% do

PIB para a educação, até 2014, com o irrepreensível argumento que fora uma deliberação resultante da mobilização de mais de 450 mil delegados, que haviam participado nas várias etapas da CONAE.

Trata-se, é verdade, de uma especulação que não se poderá comprovar; no entanto, o mais relevante dessa consideração é que evidencia possibilidades de manipulações das deliberações avalizadas por centenas de milhares de delegados, segundo interesses restritos de determinadas gestões de governo, risco que continuará presente no futuro, se forem mantidos os rituais dos processos conferenciais, como praticados nas duas CONAEs. Se o governo incorporou, da Conferência Nacional de Educação de 2010 as decisões que lhe interessavam e se, de modo complementar, incluiu estratégias que não haviam sido discutidas, não parece descabido cogitar que, de modo oposto, tentasse impor ao seu opositor uma agenda que ele próprio considerava inconveniente.

### *A Desproporcionalidade entre os Esforços e as Modificações*

Ao ser sancionada pela presidente Dilma Rousseff, a lei que aprova o PNE, não foi capaz de mobilizar grandes entusiasmos nos segmentos vinculados à defesa da educação pública como um direito; na verdade, o sentimento mais forte, presente depois da sua promulgação, foi o de alívio, por exemplo, pela manutenção da estratégia 20.10 que corria risco de ser vetada. Se, por um lado, foi possível manter a responsabilização da União pela complementação dos recursos para os estados que não conseguissem atingir os valores mínimos do CAQi/CAQ (Estratégia 20.10), por outro, a mesma lei nos impôs uma flexível e delicada conceitualização dos “[...] recursos públicos investidos em educação pública” (Art. 5., § 4.) que, além de desviar somas substantivas para instituições privadas e filantrópicas, deixa aberta a possibilidade de inclusões futuras de novos beneficiados dessa concepção, ampliação, aliás, que ocorreu, na transição da Comissão de Assuntos Econômicos para a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal.

Importa lembrar que, se não houve veto presidencial para derrubar a estratégia 20.10, também não o houve para extirpar a instituição, em lei, de política de bônus apoiada no IDEB como a forma de valorizar o trabalho realizado nas escolas (estratégia 7.36).

Para além desses, há um bom número de outros pontos - metas e estratégias – de contribuição, no mínimo, duvidosa para a implantação de uma proposta de educação como direito social em que se sobressaia, como propõe o próprio Documento-Referência da CONAE 2010,

[...] de um lado, a defesa da *educação pública, gratuita, laica, democrática, inclusiva e de qualidade social para todos e, de outro, a universalização do acesso, a ampliação da jornada escolar e a garantia da permanência* bem-sucedida para crianças, adolescentes, jovens e adultos, em todas as etapas e modalidades (Documento-Referência CONAE 2010, p. 20).

Ainda está por ser feito o balanço das efetivas modificações introduzidas no corpo da Lei 13.005/2014, como decorrências das atuações da sociedade civil, no entanto, é legítimo dizer que o texto teria ficado pior, se não fossem as atuações e pressões dos movimentos sociais.

É possível que quando se confrontarem os avanços efetivos, os esforços mobilizados, bem como o peso específico da legitimação transferida à referida lei, em função da participação social na sua elaboração, o resultado final não seja nada animador; talvez se conclua que a sociedade civil tenha conseguido, apenas, evitar danos maiores, constituindo-se em trincheira de resistência. De qualquer forma, não se poderá se furtar de realizar essas reflexões, ainda que isso venha a implicar no reconhecimento da vulnerabilidade da participação social nos processos das conferências de educação.

### *A Autonomia do FNE e o Adiamento da CONAE 2014*

Se havia dúvidas sobre o caráter secundário dado às participações sociais na elaboração do PNE 2014/2024, a suspensão da CONAE 2014, às vésperas da sua realização, explicitou, de modo indubitável, o papel atribuído pelo MEC às participações da sociedade civil nesse processo, bem como a fragilidade da instituição organizadora da conferência, o Fórum Nacional de Educação. Marcada para ocorrer no período de 17 a 21 de fevereiro, a conferência teve o adiamento anunciado em 24 de janeiro, a menos de um mês da sua realização.

Na justificativa oficial<sup>30</sup>, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos do MEC argumenta que os valores necessários para sua realização teriam inviabilizado sua efetivação, como se, às vésperas da sua realização, tivessem se dado conta do seu orçamento; é importante lembrar que o evento estava agendado desde dezembro de 2012<sup>31</sup>.

Em nota sucinta, em que comunica o adiamento da CONAE 2014 para novembro, o Fórum Nacional de Educação, assinala que “[...] cumpriu com todas as etapas necessárias para a realização da etapa nacional da CONAE 2014, no período de 17 a 21 de fevereiro” (20. NOTA FNE sobre o adiamento da CONAE 2014), transferindo, assim, toda a responsabilidade para o Ministério da Educação. De qualquer modo, a rápida aceitação pelo FNE dessa proposição, além de evidenciar sua total dependência orçamentária do Ministério da Educação, delicada situação que deve se reproduzir nas instâncias subnacionais, mostra uma limitada autonomia dessa instância política.

A despeito de muitas entidades terem se manifestado, com ênfases distintas, contrárias ao cancelamento<sup>32</sup>, tais posicionamentos não parecem ter abalado, minimamente, as convicções do Ministério da Educação.

Parece mais razoável procurar as razões de tal *canceladiamento* na coincidência do período da conferência com o início do calendário

legislativo, principalmente num ano em que teríamos eleições para a Câmara dos Deputados, do que na frágil argumentação administrativo-financeira o que, se aceito, demonstraria uma incompetência gerencial primária.

### *A Título de Fechamento*

Não há como negar que o campo da educação é um espaço privilegiado de disputas de concepções e que os embates próprios enfrentamentos, tem nas ações dos governos as explicitações de posições de um campo político que, em muitas situações, se opõem às teses defendidas pelos movimentos sociais, que incluem importantes parcelas dos setores acadêmicos.

Se olharmos para nossa vida política institucional e, neste caso particular, com a inclusão dos processos das conferências nacionais de educação (2010 e 2014) e suas decorrências, pode-se dizer que as demandas da sociedade civil não têm conseguido se sobrepôr ao sólido entrenchamento dos governos e seus aliados, fazendo com que as, assim qualificadas, participações democráticas, contribuam, quase exclusivamente, para a legitimação da democracia burguesa, como adverte Coutinho (1979), não sendo úteis, sequer, para assinalar as contradições internas dos discursos governamentais, como gostaria Poulantzas apud Weber, 1980).

Para que esses processos conferenciais pudessem cumprir o papel político de ampliações dos poderes a serem exercidos por atores sociais excluídos dos ritos decisórios institucionais, como advogam Santos e Avritzer (2002), teria sido necessário hierarquizar as dinâmicas próprias da democracia direta o que, no caso das conferências de educação, implicaria, por exemplo, na explicitação, nos regimentos das conferências, dos compromissos dos executivos com o caráter decisório das deliberações que têm sido construídas nessas instâncias coletivas.

A manipulação das deliberações da CONAE 2010 na construção do PL 8035/2010, que poderia ter tomado rumo diametralmente oposto, se o PSDB houvesse vencido as eleições presidenciais, são portas que continuarão abertas enquanto as conferências de educação não forem deliberativas e decisórias, o que contribui para o fortalecimento dos interesses dos governos e dos partidos que lhes dão sustentação, asfixiando os canais de participação que poderiam oxigenar a democracia direta e as possibilidades de transformações do Estado.

Reafirma-se, por isso mesmo, a necessidade de se fortalecer os canais de efetivação da democracia direta que, na atual conjuntura, deve ser entendida como complementar à democracia representativa, o que poderia possibilitar à sociedade civil o exercício decisório que, hoje, está concentrado nas instituições governamentais, percurso importante em direção às necessárias transformações sociais.

Recebido em 21 de outubro de 2014  
Aprovado em 09 de novembro de 2015

## Notas

- 1 Possível duplicidade de interpretações foi superada pela edição da Emenda Constitucional 59/2009, que alterou o texto do artigo 214 da Constituição Federal, explicitando a necessidade de lei específica para estabelecer um plano nacional de educação, decenal (Cury, 2011).
- 2 Refiro-me ao Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira, consolidado na plenária de encerramento do II Congresso Nacional de Educação, realizado em novembro de 1997.
- 3 Compõem o Comitê Diretivo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação as seguintes instituições: Ação Educativa, ActionAid, Centro de Cultura Luiz Freire, Cedeca Ceará, CNTE, Fineduca, Fundação Abrinq, MIEIB, MST, UNCF e Undime.
- 4 Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.
- 5 Refere-se ao texto *A Democracia Como Valor Universal*, de Carlos Nelson Coutinho, publicado em 1979.
- 6 Os autores citados são: Escorel et al. (2005), Ferrarezi e Oliveira (2010), Oliveira (2011) e Avritzer (2012).
- 7 Neste caso, os autores citados são: Maricato e Santos Junior (2006), Souza (2008), Pinto (2009), Silva (2010), Brittos, Rocha e Nazário (2010), Zimmermann (2011) e Almeida (2012).
- 8 O I CONED foi realizado entre 31 de julho e 3 de agosto de 1996 e o II CONED em novembro de 1997.
- 9 O Projeto de Lei 8035/2010, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências, foi apresentado à Câmara dos Deputados em 20 de dezembro de 2010.
- 10 O IDEB é um índice criado em 2007 e pretende ser um indicador da qualidade da educação básica, no Brasil.
- 11 O SINAES, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, foi criado pela Lei 10.861, de 14 de abril de 2004.
- 12 O ENADE – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes é parte do SINAES.
- 13 A referida carta, datada de 3 de março de 2011, foi assinada pelo diretivo da CNDE, pela ANFOPE, ANPAE, ANPEd, CEDES e INESC.
- 14 Na Comissão de Assuntos Econômicos o parecer foi aprovado em 28/05/2013, na Comissão de Constituição e Justiça, em 25/09/2013, na Comissão de Educação em 27/11/2013 e no plenário da casa o texto foi aprovado em 17/12/2013.
- 15 No texto final esse parágrafo transformou-se no § 4.
- 16 SINTE, Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina; SINTESE, Sindicato de Trabalhadores de Educação de Sergipe.
- 17 Maiores informações podem ser encontradas em: <<http://pnepraval.org.br/>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

- 18 A Campanha esteve representada pelo seu coordenador geral, Daniel Cara.
- 19 A Campanha, nessa oportunidade, foi representada pelo professor José Marcelino Rezende Pinto, da Universidade de São Paulo.
- 20 Nessa sessão, as posições da *Campanha* foram defendidas pela professora Malu Flores, do Fórum de Educação Infantil do Rio Grande do Sul, vinculado ao MIEIB.
- 21 Disponível em: <[http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/Documents/NotaTecnica\\_10PIBEducacao\\_17agosto2011.pdf](http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/Documents/NotaTecnica_10PIBEducacao_17agosto2011.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2013.
- 22 A referida planilha acompanhava o texto em que o governo federal expunha suas opções para as metas propostas (O PNE 2011-2020: metas e estratégias).
- 23 A metodologia utilizada nos dois estudos trabalhou como se todas as metas fossem cumpridas no ano de 2009 e, coerente com isso, utilizou o PIB daquele ano como referência.
- 24 Disponível em: <<http://www.campanhaeducacao.org.br/>>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- 25 Disponível em: <<http://pnepravalor.org.br/>>. Acesso em: 18 jun. 2013.
- 26 Divulgada em 9 de maio de 2013, logo após a apresentação do substitutivo do senador Pimentel, na CAE.
- 27 Divulgado depois da aprovação do texto na Comissão de Educação daquela casa parlamentar.
- 28 Os trechos entre colchetes e em *itálico* são de responsabilidade do autor.
- 29 Ao longo do ano de 2009, o também candidato José Serra apareceu em primeiro lugar nas pesquisas realizadas, mantendo-o até maio de 2010, quando um e outro alternaram-se na liderança. A partir de agosto, com o início do horário eleitoral gratuito em rádio e TV, a candidata do PT tomou a liderança, para não mais deixá-la.
- 30 Nota Técnica n. 001/2014/SAA/SE/MEC, de 23 de janeiro de 2014.
- 31 Portaria MEC1410, de 3 dezembro 2012.
- 32 A título de exemplo, podemos citar, ANPAE, ANPEd, ANFOPE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE, CONTEE, FEE-Ceará, MST e UNE.

## Referências

- ALMEIDA, Debora. **Representação Política e Conferências**: os desafios da inclusão da pluralidade. Texto para Discussão 1750. Brasília: Ipea, 2012.
- AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Texto para Discussão 1739. Brasília: Ipea, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 649-653, jul./set. 2010.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Presidência da República, Casa Civil, Brasília, 1988. Disponível em:

- <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 9 out. 2013.
- BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Presidência da República, Casa Civil, Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>. Acesso em: 9 out. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: MEC, 1993.
- BRASIL. Projeto de lei n. 8035 de 15 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, 2010. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=831421&filena me=PL+8035/2010](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421&filena me=PL+8035/2010)>. Acesso em: 9 out. 2013.
- BRASIL. Projeto de Lei da Câmara n. 103/2012 [n. 8035, na casa de origem]. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. De iniciativa da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=115871&tp=1>>. Acesso em: 9 out. 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **CONAE 2010**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o plano nacional de educação, suas diretrizes e estratégias de ação. Documento Referência. Brasília: MEC, 2009.
- BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **CONAE 2010**. Documento Final. Brasília: MEC, 2010.
- BRITTOS, Valério Cruz; ROCHA, Bruno Lima; NAZÁRIO, Paola Madeira. Tomando posição: uma análise política da I Conferência Nacional de Comunicação. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 4, p. 45-54, nov. 2010.
- CALLINICOS, Alex. **A Vingança da História**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar 1992.
- CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno Qualidade Inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.
- CONAE 2010 – Conferência Nacional de Educação. Documento Final. In: FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, Brasília. **Documento...** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria Executiva Adjunta, 2013.
- COUTINHO, Carlos Nelson. A Democracia Como Valor Universal. In: SILVEIRA, Ênio et al. **Encontros com a Civilização Brasileira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. P. 33-47.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Novo Plano Nacional de Educação. **CADERNOS DE PESQUISA**, São Paulo, v. 41, n. 144, p. 790-811, set./dez. 2011.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário. **Libertas**, Juiz de Fora, v. 8, n. 2, p. 83-94, jul./dez. 2008.
- SCOREL, Sarah et al. As Conferências Nacionais de Saúde na Construção do SUS. In: LIMA, Nísia Trindade et al. (Org.). Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. P. 83-118.
- FERNANDES, Francisco das Chagas. A Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o Plano Nacional de Educação (PNE). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010. Entrevista concedida ao Comitê Editorial da Revista.



FERRAREZI, Elizabete; OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. **Conferências Nacionais de Saúde e Processos Participativos na Administração Pública Federal Brasileira**. Casoteca de Gestão Pública. Brasília: Enap, 2010.

MARICATO, Erminia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Conferências Nacionais: uma política urbana participativa. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, v. 19, n. 66, p. 28-30, abr./maio 2006.

OLIVEIRA, Mariana Siqueira de Carvalho. Novos Caminhos para a Participação Social na Administração Pública Brasileira: a experiência da 1. Conferência Nacional de Segurança Pública. In: 1. CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DA 2. CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2, 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: Ipea, 2011.

PINTO, Celi Regina Jardim. As Conferências Nacionais no Brasil: uma experiência de esfera pública de médio alcance? **Revista Interseções (UERJ)**, Rio de Janeiro, v. 2, p. 195-214, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. P. 39-82.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de Ensino e Planos de Educação: o âmbito dos municípios. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SILVA, Fábio de Sá e. Desenho, Contexto e Qualidade Deliberativa em Conferências Nacionais: uma análise dos debates e proposições sobre o sistema penitenciário na I Conferência Nacional de Segurança Pública. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento: estudo, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. P. 603-627. (v. 3).

SOUZA, Clóvis H. Leite de; CRUXÊN, Isadora Araujo; LIMA, Paula P. Fiuza; ALENCAR, Joana L. Oliveira; RIBEIRO, Uriella Coelho. Conferências Típicas e Atípicas: um esforço de caracterização do fenômeno político. In: ENCONTRO INTERNACIONAL PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, APROXIMANDO AGENDAS E AGENTES, 2013, UNESP, Araraquara. **Anais...** Araraquara: UNESP, 23-25 abr. 2013.

SOUZA, Clóvis H. Leite de. **Partilha de Poder Decisório em Processos Participativos Nacionais**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, Brasília, 2008, 158 p.

TOLEDO, Caio Navarro de. A Modernidade Democrática da Esquerda: adeus à revolução? **Crítica Marxista**. São Paulo: Brasiliense v. 1, p. 27-38, 1994.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 96-107, set. 2002.

WEBER, Henri. Entrevista com Nicos Poulantzas. **Teoria & Política**, São Paulo, n. 4, 1980.

ZIMMERMANN, Silvia Aparecida. **A Pauta do Povo e o Povo em Pauta: as conferências nacionais de segurança alimentar e nutricional, Brasil – democracia, participação e decisão política**. Tese (Doutorado em Sociologia em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, 200 p.

**Idevaldo da Silva Bodião** é professor-aposentado do Departamento de Teoria e Prática do Ensino da Faculdade de Educação da UFC. Doutor em Didática, pela FEUSP e pós doutoramento em Políticas Educacionais, na Universidade do Minho (Braga, Portugal). Ex-Secretário de Educação e Assistência Social de Fortaleza. Membro do Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará e da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.  
E-mail: idbodiao@uol.com.br