

## Crise da democracia, justiça social e o novo plano nacional de educação: diálogos com Nancy Fraser

Maria Luiza Rodrigues Flores  
Gwerson Gley dos Santos

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

### RESUMO

O trabalho tem como quadro histórico a crise estrutural do capitalismo no espaço-mundo e suas repercussões no Brasil, principalmente, a partir da crise democrática iniciada em 2013 e radicalizada, em 2018, com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República. O ensaio tem o objetivo de evidenciar limites e possibilidades em relação ao fortalecimento da democracia no país desde o campo das políticas educacionais, em um futuro próximo. Para tanto, partimos de uma aproximação entre os construtos de Nancy Fraser sobre justiça social e o conteúdo da Carta de Natal, produto coletivo da Plenária Final da II Conferência Nacional Popular de Educação de 2022. Desde uma abordagem metodológica qualitativa, recorreremos à revisão bibliográfica e à análise documental. As análises realizadas apontam que o conceito de justiça social nos termos fraserianos encontra materialidade no conjunto do documento, o qual articula as dimensões redistributiva, de reconhecimento e de representação, apresentando-se como importante pressuposto para embasar o novo Plano Nacional de Educação em uma perspectiva democrática e emancipadora; porém, dada à correlação de forças presente, já desde o contexto de transição política, é necessário reconhecer os desafios postos para a efetivação dos avanços propostos.

**Palavras-chave:** Plano Nacional De Educação; Justiça Social; Nancy Fraser; Conferência Nacional Popular De Educação; Democracia.

## Crisis of democracy, social justice and the new plan national education: dialogues with Nancy Fraser

### ABSTRACT

The work has as its historical framework the structural crisis of capitalism in the world-space and its repercussions in Brazil, mainly from the democratic crisis that began in 2013 and radicalized in 2018, with the election of Jair Bolsonaro to the Presidency of the Republic. The essay aims to highlight limits and possibilities regarding the strengthening of democracy in the country from the field of educational policies, in the near future. We start from an approximation between Nancy Fraser's constructs on social justice and the content of the Natal Letter, a collective product of the Final Plenary of the 2022 II National Popular Conference on Education. The analyzes point out that the concept of social justice in Fraser's terms finds materiality in the document as a whole, which articulates the redistributive, recognition and representation dimensions, presenting itself as an important assumption to base the new National Education Plan in a democratic perspective and emancipatory;

however, given the current correlation of forces, already from the context of political transition, it is necessary to recognize the challenges posed for the realization of the proposed advances.

**Keywords:** National Education Plan; Social justice; Nancy Fraser; National People's Education Conference; Democracy.

## Crisis de la democracia, justicia social y el nuevo plan nacional de educación: diálogos con Nancy Fraser

### RESUMEN

El trabajo tiene como marco histórico la crisis estructural del capitalismo en el espacio-mundo y sus repercusiones en Brasil, principalmente a partir de la crisis democrática iniciada en 2013 y radicalizada, en 2018, con la elección de Jair Bolsonaro a la Presidencia de la República. El ensayo tiene como objetivo evidenciar límites y posibilidades respecto al fortalecimiento de la democracia en el país desde el campo de las políticas educativas, en un futuro próximo. Para ello, partimos de una aproximación entre los constructos de Nancy Fraser sobre justicia social y el contenido de la Carta de Natal, producto colectivo de la Plenaria Final de la II Conferencia Nacional Popular de Educación de 2022. Desde un enfoque metodológico cualitativo, recurrimos a la revisión bibliográfica y el análisis documental. Los análisis realizados señalan que el concepto de justicia social en los términos de Fraser encuentra materialidad en el documento en su conjunto, el cual articula las dimensiones redistributiva, de reconocimiento y de representación, presentándose como un supuesto importante para fundamentar el nuevo Plan Nacional de Educación en una perspectiva democrática y emancipadora; sin embargo, dada la correlación de fuerzas presente, ya desde el contexto de transición política, es necesario reconocer los desafíos que se plantean para la efectividad de los avances propuestos.

**Palabras Clave:** Plan Nacional De Educación; Justicia Social; Nancy Fraser; Conferencia Nacional Popular De Educación; Democracia.

### Introdução

Em 2018, Levitsky e Ziblatt publicaram trabalho de repercussão internacional, tematizando sobre o colapso das democracias, incluindo-se aquelas vistas como tradicionais, tais como a dos Estados Unidos e a da Inglaterra. Crescente entre a década de 1980 do século passado e os anos de 2010, o número de Estados democráticos passou a decrescer em continentes como a África, a Ásia e no Leste Europeu. Mais recentemente, em 2016, a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos pôs o mundo em alerta acerca de um processo

em curso, em diferentes países, no qual “[...] regimes democráticos tradicionais e consolidados são enfraquecidos de modo ‘legal’, por dentro [...]” (NICOLAU, 2018, s/p.)

Preocupados com o caso norte-americano, Levitsky e Ziblatt (2018) identificaram características comuns em países onde as democracias se encontram fragilizadas, tais como a polarização entre políticos, que se tornam inimigos, estratégias de intimidação à imprensa livre e ameaças de rejeição ao resultado de eleições: “Eles tentam enfraquecer as salvaguardas institucionais de nossa democracia, incluindo tribunais, serviços de inteligência, escritórios e comissões de ética.” (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018, p. 9). Diferentemente da estratégia até então comum de colapsar uma democracia a partir de um golpe militar, o mundo tem acompanhado a fragilização de algumas democracias “desde dentro”.

Desde 2013, pode-se afirmar que o Brasil tem vivido tempos turbulentos para sua democracia, e a partir do Golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016, que destituiu a Presidente Dilma Rousseff, a situação só tem se agravado. A asfixia do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), causada pela ausência de destinação dos recursos públicos necessários à efetivação de suas metas, pela falta de articulação política em torno de um Sistema Nacional Articulado de Educação e pelo esvaziamento do Fórum Nacional de Educação, seu guardião, iniciativas efetivadas desde o governo de Michel Temer (2016-2018), contribuiu diretamente para o processo de desdemocratização no que tange às políticas educacionais.

As forças democráticas da sociedade brasileira operaram um esforço de resistência ativa (SAVIANI, 2018) em defesa do Plano Nacional de Educação (PNE), documento entendido como ‘epicentro das políticas públicas educacionais’ (CONAPE, 2022), criando o Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE), que organizou a I Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) em 2018.

Agravando a crise da democracia no país, a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República, em 2018, representou um “suicídio democrático” (SAVIANI, 2018), o qual, durante os últimos quatro anos, se caracterizou pela redução de direitos sociais da classe trabalhadora (WOOD, 2011), implicando em um amplo processo de desdemocratização (DARDOT; LAVAL, 2019) marcado pelo questionamento constante às instituições democráticas.

Ao longo da crise sanitária, política e econômica causada pela COVID-19, que provocou a morte de mais de 689 mil brasileiros<sup>1</sup>, os ataques à democracia ganharam ares de barbárie, alcançando corrosivamente as políticas sociais e repercutindo de maneira forte nas políticas educacionais, em consequência dos cortes de recursos e da ausência de uma coordenação nacional das políticas para o campo, tanto durante o isolamento social quanto após o retorno à presencialidade.

O presente trabalho se soma no esforço coletivo de parte da sociedade brasileira de operar uma resistência ativa aos desmontes na educação, buscando fortalecer a importância estratégica do PNE como instrumento central para a efetivação das políticas educacionais no Brasil (DOURADO, 2017). A partir de uma perspectiva crítica e assumindo como referencial teórico as contribuições de Nancy Fraser sobre o conceito de justiça social (2006; 2009; 2022), o objetivo do texto foi evidenciar limites e possibilidades em relação às aproximações entre os construtos da autora, a Carta de Natal e a viabilidade do atendimento às demandas para as políticas educacionais presentes na sociedade brasileira nos próximos anos. Essa Carta consiste no documento produzido na II Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE, 2022), realizada em Natal, no Rio Grande do Norte, entre os dias 15 e 17 de julho de 2022. O referido documento apresenta 35 pontos como subsídio ao novo PNE, visando orientar uma retomada democrática no campo educacional.

Trata-se de um ensaio apoiado em uma abordagem qualitativa (FLICK, 2009), aprofundando a análise sobre uma questão social relevante para o contexto atual do país, que se encontra em processo de transição no nível do Governo Federal, após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência no período 2023-2026. A fim de atingir os objetivos, adotou-se como metodologia a revisão bibliográfica sobre o contexto político atual e sobre o papel do PNE como documento central da política pública e procedeu-se à análise documental na perspectiva de que documento é história: “Não é possível qualquer investigação que passe ao largo dos projetos históricos que expressa” (EVANGELISTA, 2012, p. 55).

Para a análise da Carta de Natal, fruto do debate coletivo da II CONAPE, focamos em conceitos, conteúdos e discursos presentes no documento, buscando compreender a política

---

<sup>1</sup> A pandemia da COVID-19, causada pelo Coronavírus, foi reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, como “Emergência em Saúde Pública de importância internacional”. Os dados sobre mortes provocadas pelo Coronavírus aqui apresentados foram atualizados na última semana de novembro. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>

proposta no contexto do seu tempo histórico. Sendo assim, apoiados nessa perspectiva, entendemos o texto da política como “[...] um objeto a ser trabalhado pelo pesquisador para produzir sentido” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 427).

O trabalho está estruturado em duas seções, além da introdução e das considerações finais. A seção intitulada “Crise da Democracia e resistência ativa em defesa do PNE” resgata o quadro histórico do Golpe de 2016 e suas implicações para o processo de desdemocratização do país, destacando o empenho das forças democráticas na apresentação de caminhos superadores da crise brasileira, especialmente, no campo da educação. Colocando o PNE como epicentro da política pública educacional, a seção apresenta esse documento como expressão concreta da luta pela (re)democratização educacional no país.

Na seção “A Justiça Social em Nancy Fraser e o novo PNE”, são desenvolvidas as dimensões centrais que estruturam a concepção da autora sobre a problemática da justiça social, e empreendidas análises sobre as aproximações entre o conceito de justiça social, o conteúdo da Carta de Natal e os desafios para a efetivação do direito à educação no Brasil. Os resultados do estudo evidenciam que as dimensões de redistribuição e reconhecimento, as quais sustentam o conceito de justiça social em Fraser encontram-se presentes no documento analisado, ambas animadas pela exigência de participação social (dimensão política).

### **Crise Da Democracia E Resistência Ativa Em Defesa Do Pne**

Em tempos neoliberais marcados pela crise estrutural do capitalismo (MÉSZÁROS, 2011), o obscurantismo beligerante (DUARTE; MAZZEU; DUARTE, 2020) campeia pelo mundo e, em especial, pelo Brasil, desde o Golpe de 2016, ganhando feições de radicalidade em 2018. Tal análise é compartilhada por Saviani (2018), ao afirmar que o momento atual do país se dá a partir de dois eixos explicativos, sendo um deles de caráter global, o qual,

[...] tem a ver com a **fase atual do capitalismo**, que entrou em profunda crise de caráter estrutural, situação em que a classe dominante, não podendo se impor racionalmente, precisa recorrer a mecanismos de coerção, combinados com iniciativas de persuasão que envolvem o uso maciço dos meios de comunicação e a **investida no campo da educação escolar**, tratada como mercadoria e transformada em instrumento de doutrinação. O segundo componente tem a ver com a **especificidade da formação social brasileira**, marcada pela persistência de sua classe

dominante, sempre resistente em incorporar a população, temendo a participação das massas nas decisões políticas. É essa classe dominante que, agora, no contexto da crise estrutural do capitalismo, dá vazão ao seu ódio de classe, mobilizando uma direita raivosa que se manifesta nos meios de comunicação convencionais, nas redes sociais e nas ruas (SAVIANI, 2018, p. 781-782, grifos nossos).

O Brasil, nesse sentido, embora esteja inserido em uma crise estrutural de natureza global, apresenta características particulares, muito em razão da sua formação social de base escravocrata, patriarcal e elitista vinculada a um capitalismo tardio e dependente (SOUSA, 2019). A ascensão de Michel Temer à Presidência da República, em 2016, expressa esses interesses históricos vinculados a uma elite do atraso (SOUSA, 2019), uma vez que sua gestão representou processos de desdemocratização de direitos sociais recém-conquistados, marcadamente com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC), conhecida como proposta do Teto dos Gastos. A aprovação dessa EC deu impulso a uma agenda austericida, sorvedora de direitos sociais fundamentais, repercutindo fortemente na educação pública. Como exemplo dessa agenda austericida, trazemos, ainda, a Emenda Constitucional 109/2021 e a Reforma Trabalhista promovida pela Lei n.º 13.467/17, ambas igualmente danosas à efetivação dos direitos sociais básicos, conforme denuncia a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE, 2021).

Após as eleições de 2018 e, em especial, no contexto pandêmico, os movimentos de retrocesso negligenciaram o direito à vida, resultando em prejuízos à gestão articulada da oferta educacional entre os entes federados, implicando no alargamento das desigualdades sociais e educacionais, fustigando ainda mais as chagas históricas de corte de classe, raça e gênero (CNDE, 2021).

No campo da educação, entre outros exemplos, a desdemocratização se materializou na destituição de representantes de entidades do movimento educacional que, até então, tinham assento no Fórum Nacional de Educação (FNE), como destaca Araújo (2022), implicando na redução da participação popular e no fortalecimento de uma agenda educacional de conteúdo neoliberal-conservadora.

O desmonte do FNE, guardião do PNE, comprometeu a agenda de realização das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), impulsionando a organização da sociedade para a resistência e a transformação, a partir da criação do Fórum Nacional Popular de

Educação (FNPE), que organizou as CONAPes de 2018 e de 2022 sem apoio do Governo Federal.

Entendemos que esse movimento de resistência que se move em função da transformação social é o que Saviani (2018) qualifica de *resistência ativa*, a qual implica, segundo o autor, em dois requisitos: “[...] que seja coletiva, pois as resistências individuais não têm força para se contrapor ao poder dominante exercido pelo governo ilegítimo e antipopular [...]” e que também seja “[...] propositiva, isto é, capaz de apresentar alternativas às medidas do governo e de seus asseclas.” (SAVIANI, 2018, p. 785). No âmbito deste artigo, defendemos que estes traços de resistência podem ser identificados como característicos do FNPE e das duas CONAPes realizadas.

Azevedo (2004) afirma que, enfrentar o debate da educação como política pública exige compreendê-la no seu contexto mais amplo, pertencente ao campo teórico-analítico próprio das políticas públicas, materializado na intervenção do Estado, ou em outros termos, no Estado em ação, revelando as relações de poder, conflitos e contradições que consubstanciam a sociedade e o próprio Estado, guardadas as particularidades fruto da sua historicidade, da sua cultura e de suas crenças e valores. A autora aponta que a dimensão relativa à memória social tem valor importante para a formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas educacionais no Brasil, dada a estrutura secular de um passado marcado por 388 anos de escravidão e de uma liberdade sem asas que, articulados com valores patriarcais, alcançam com força o tempo presente e dão ao capitalismo e ao Estado brasileiro, no período pós-Golpe, uma feição de barbárie institucionalizada.

Nesse sentido, o PNE, como documento da política estatal para a educação, criado por lei e cuja vigência é prevista para um período decenal, precisa ser analisado como documento que expressa em seu conteúdo disputas societárias distintas e conflitantes de seu tempo. No caso específico do atual PNE (2014-2024), com a maioria das suas metas, submetas e estratégias não cumpridas ou cumpridas parcialmente e, mesmo, em alguns casos, em pleno retrocesso (CNDE, 2022), é necessário compreender os resultados do monitoramento de sua implementação como expressão dessas correlações de forças do tempo presente.

De todas as metas, a Meta 20 chama nossa atenção por ser a meta financiadora da maioria dos compromissos acordados nas outras 19 metas do PNE 2014-2024 e, como defende a Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, essa meta é instrumental para

entender o estado de descumprimento do PNE atual: “Para 2019, o PNE previa uma destinação de 7% do PIB para a educação, o que dificilmente terá sido atingido, já que os gastos estiveram em torno de 5% de 2015 a 2017, tendo uma queda ao invés de subir.” (CNDE, 2022, p. 28). Segundo o Balanço do PNE publicado pela Campanha Nacional Pelo Direito à Educação, ainda que, para 2024, tenha sido determinado como meta o alcance de 10% do PIB, a tendência observada nos últimos anos aponta para o seu não cumprimento. Além disso, há desafios na implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ), mecanismo que vincula o financiamento a parâmetros de qualidade para a educação básica, pois os insumos básicos ainda não foram regulamentados. A questão do financiamento é central para que o país avance em termos de acesso, qualidade e equidade.

É necessário insistir na tese de que não se trata de erro de percurso ou falha na execução da política educacional, muito pelo contrário, a política de descontinuidade na execução do PNE 2014-2024, assim como a precarização do conjunto das políticas públicas atingindo os grupos mais vulneráveis da sociedade é, ela própria, resultado das correlações de forças em luta no atual contexto histórico. Portanto, não se trata de uma crise enquanto resultado de erros, mas de crise enquanto projeto político (CNDE, 2021).

Nesse sentido, a defesa do PNE como eixo estruturante das políticas educacionais visando ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito, ao longo dos últimos seis anos, como realizado pelo FNE em articulação com as instituições da sociedade civil que o compõem, torna-se relevante como resistência ativa no contexto histórico recente do país.

### **A Justiça Social Em Nancy Fraser E O Novo Pne**

Neste tópico faremos uma breve apresentação de Nancy Fraser, para em seguida, apresentar as ideias centrais que estruturam sua concepção de justiça social, destacando as três dimensões que substantivam este conceito (redistribuição, reconhecimento e representação). Na sequência, faremos o uso do conceito de justiça social para analisar o documento intitulado Carta de Natal, expressão da resistência ativa das forças democráticas ao pós-Golpe de 2016 no campo da política educacional brasileira.

Nascida no ano de 1947, em Baltimore, Estados Unidos, a feminista e acadêmica radical Nancy Fraser se apresenta “[...]uma intelectual crítica politicamente engajada que se mantém atenta aos debates teóricos e às práticas políticas possíveis e existentes, com o

objetivo **emancipatório** de aclarar as lutas e os desejos de uma época (BRESSIANI, 2020, p. 77, grifo nosso)

Em sua trajetória de ativismo e de produção intelectual, Fraser desenvolveu profícua contribuição ao debate sobre a temática do “[...] capitalismo, reconhecimento, políticas afirmativas, democracia, justiça e feminismo nos Estados Unidos” (BRESSIANI, 2020, p.77). Esta abreviada apresentação, nos indica alguns elementos importantes para as nossas reflexões a seguir. O primeiro, diz respeito ao contexto socioespacial em que a autora está inserida, os Estados Unidos da América, o que requer alguns cuidados para a não transposição mecânica de suas ideias a realidades como a do Brasil. O segundo elemento a destacar é sua filiação à corrente do pensamento crítico, o que indica que os temas nos quais se debruça vão ter sempre um horizonte de emancipação humana, portanto, de superação do capitalismo (FRASER, 2019), à medida que, proclama a autora,

[...] uma economia organizada para acumulação máxima de mais valia e sua apropriação privada na forma do capital é essencialmente programada para destruir a natureza, esgotar as energias das comunidades, das famílias e das mulheres sem restituí-las; para destruir o poder público do qual, ao mesmo tempo, ela depende (FRASER, 2020, s/p).

Acreditamos serem fundamentais essas considerações iniciais para não localizarmos Fraser no campo das teóricas e teóricos que buscam apenas soluções reformistas dentro da institucionalidade do capitalismo. Embora estas lutas tenham seu devido lugar de importância tática, os problemas aos quais a autora se dedica a estudar e a apontar alternativas estão postos a serviço de transformações mais profundas na sociedade, como é o caso do tema da justiça social, o qual subsidiará de nossas análises no presente trabalho.

O percurso teórico-conceitual de Fraser no que tange à apreensão do problema da justiça social se deu num processo de amadurecimento, tendo como ponto de partida o modelo bidimensional de justiça, articulando a dimensão da redistribuição e do reconhecimento como faces de uma mesma problemática:

[...] cuando postulamos un tipo de división social situado en el médio del espectro conceptual, encontramos una forma híbrida que combina características de la classe explotada con otras de la sexualidade despreciada. Llamaré “bidimensionales” a estas divisiones. Arraigadas al mismo tiempo en la estructura económica y en orden de estatus de la sociedad, implican injusticias que pueden atribuirse a ambas realidades. Los

grupos bidimensionalmente subordinados padecem tanto uma mala distribución como un reconocimiento erróneo *en formas en las que* ninguna de estas injusticias es un efecto de la outra, sino que ambas son primarias y cooriginales. Por tanto, en su caso, **no basta ni una política de redistribución ni una de reconocimiento solas. Los grupos bidimensionalmente necesitan ambas** (FRASER, 2006, p.20, grifos nosso).

Nessa primeira fase de reflexão, a pensadora oferece importante contribuição ao debate sobre a questão da justiça social, ao apontar a falsa oposição entre os dois paradigmas vigentes sobre o tema, chamados de Teorias Unidimensionais de Justiça, porque se estruturavam em uma única dimensão (redistribuição ou reconhecimento). Para Fraser (2006), a justiça social deveria ser constituída tanto da dimensão econômica do problema (redistribuição) como da dimensão cultural (reconhecimento), formando uma importante unidade que incidiria sobre sujeitos e grupos de sujeitos que, na prática, são integrais e plenos; em outras palavras, não só são sujeitos econômico-sociais, mas, também, são sujeitos culturais. Portanto, trabalhar apenas um dos aspectos, significaria mutilar a justiça social e, em última instância, os seus próprios destinatários em sua condição de classe e, também, em suas múltiplas identidades culturais.

Contudo, numa segunda fase de reflexão teórico-prática, Fraser vai constatar a carência de mais uma dimensão em seu modelo teórico de justiça social; por essa razão, passando a ser caracterizado como modelo tridimensional, pois além das dimensões preexistentes, também ganha igual atenção a noção de representação (dimensão política):

Distribuição e reconhecimento pareciam constituir as únicas dimensões da justiça apenas enquanto o enquadramento Keynesiano-Westfaliano<sup>2</sup> era tomado como pressuposto. Uma vez que a questão do enquadramento se torna sujeita à contestação, o efeito disso é tornar visível uma terceira dimensão da justiça, que foi negligenciada em meu trabalho anterior – bem como no trabalho de muitos outros filósofos (FRASER, 2009, p. 18).

A terceira dimensão de justiça que Fraser vai advogar é a dimensão do político ou de representação que, em seu sentido específico, esclarece ela, “[...] diz respeito à natureza da jurisdição do Estado e das regras de decisão pelas quais ele estrutura as disputas sociais.” (FRASER, 2009, p. 19). E arremata a pensadora: “O político, nesse sentido, **fornece o palco**

<sup>2</sup> Segundo Fraser (2009, p.12): “A expressão “enquadramento Keynesiano-Westfaliano” tem o propósito de assinalar os fundamentos nacionais-territoriais das disputas em torno da justiça no auge do Estado de bem-estar democrático do pós-guerra, entre os anos 1945 e 1970”.

em que as lutas por distribuição e reconhecimento são conduzidas.”, estando associado ao olhar da representação e pertencimento social (FRASER, 2009, p. 19, grifo nosso).

Como podemos observar nessa sucinta exposição, houve um salto qualitativo na elaboração teórica de Fraser sobre a justiça social, partindo de uma perspectiva bidimensional de justiça para uma abordagem tridimensional, na qual, além das dimensões econômicas (redistributiva) e culturais (reconhecimento), é acrescida a dimensão da representação (política).

Considerando, então, a Teoria Tridimensional de Justiça, para iniciar um diálogo com o documento da política educacional por nós escolhido, propomos as seguintes questões: quais são as aproximações possíveis entre o pensamento de Fraser sobre justiça social e o conteúdo da Carta de Natal? Como os aportes de Fraser acerca da justiça social podem contribuir para pensarmos um novo PNE como documento da política pública educacional em consonância com a realidade brasileira e com as necessidades postas no momento atual?

Considerando as três dimensões constitutivas da concepção fraseriana de justiça social, a redistribuição, o reconhecimento e a representação, passamos a enfrentar a primeira questão operando aproximações entre esta última dimensão e o documento final da plenária da CONAPE 2022, para, em seguida, tratar dos aspectos da redistribuição e reconhecimento.

A dimensão política ou de representação merece especial atenção por ser o elemento que põe em movimento as duas outras dimensões. Embora consideremos a relevância da situação política do país que levou à produção da Carta de Natal, focaremos nossa análise no próprio documento, já que ele mesmo reflete e sintetiza a resistência ativa de parte da sociedade brasileira aos desmontes no campo da educação. Essa dimensão está diretamente expressa em cinco itens do documento, mais precisamente nos itens 7, 8, 14, 17 e 18, articulando escalas, níveis e espaços distintos de participação política. Destacamos o item 7, que defende o monitoramento e consolidação do PNE, “[...] à luz das deliberações das CONAEs de 2010 e de 2014, e das CONAPes de 2018 e 2022, como epicentro das políticas públicas educacionais, instrumento fundamental de articulação do SNE (CARTA DE NATAL, 2022, p.1).

O item 7 faz importante referência a dois processos de participação democrática anteriores ao Golpe de 2016, começando pelas conferências nacionais de educação de 2010 e 2014, que deram sustentação ao texto do atual PNE (2014-2024), aprovado sem vetos pela

Presidenta Dilma Rousseff. Em seguida, o texto traz as conferências nacionais populares de educação realizadas no contexto pós-Golpe de 2016, portanto, fruto da resistência ativa de parcela representativa da sociedade brasileira, encarnando o espírito do tempo presente que reclama participação popular democrática nos rumos do país.

Este item estabelece importante aproximação com as formulações de Fraser sobre os dois níveis da representação ou da dimensão política:

O que está em jogo aqui é a inclusão ou a exclusão da comunidade formada por aqueles legitimados a fazer reivindicações recíprocas de justiça. Em outro nível, pertinente ao aspecto da regra decisória, a representação diz respeito aos procedimentos que estruturam os processos públicos de contestação. Aqui, o que está em questão são os termos nos quais aqueles incluídos na comunidade política expressam suas reivindicações e decidem suas disputas (FRASER, 2009, p. 20).

Podemos inferir que o Golpe de 2016, nos termos fraserianos, imprimiu nas políticas públicas em geral e, em particular, nas políticas educacionais, o que ela chama de *falsa representação* “[...] à medida que as regras de decisão política equivocadamente negam a alguns dos incluídos a chance de participar plenamente, como pares, a injustiça é o que eu chamo de falsa representação *política-comum*” (FRASER, 2009, p. 21, grifo da autora). É o que ocorreu com o FNE e com o CONAE, a partir dos seus respectivos esvaziamentos iniciados imediatamente ao Golpe em 2016 a partir da Portaria n.º 577/17, do Ministério da Educação (MEC), que retira os movimentos sociais mais críticos do FNE (ARAÚJO, 2022).

No que diz respeito à dimensão da redistribuição, podemos constatá-la em vários pontos da Carta de Natal; aqui, destacaremos os cinco primeiros itens do documento:

1. revogação da Emenda Constitucional n.º 95/2016 e, portanto, pelo fim do congelamento de recursos primários associados ao Poder Executivo e pela retomada dos investimentos na educação e em áreas sociais, com a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal;
2. revogação da privatização, ocorrida na Petrobrás, Eletrobrás, patrimônios naturais e públicos do povo brasileiro, e pelo resgate dos 75% e dos recursos dos 50% dos royalties do petróleo e do Fundo Social do Pré-Sal para o financiamento da educação pública estatal, de gestão pública;
3. **efetivação de uma reforma tributária fortemente redistributiva e pela implementação da taxação das grandes fortunas;**
4. auditoria da dívida pública e revogação das demais medidas de ajuste e renúncia fiscal que fragilizam as políticas sociais, principalmente na área educacional, social e da saúde;

5. suspensão da tramitação das PECs 13 e 32 e de quaisquer medidas similares que tenham a intenção de estabelecer o fim das vinculações mínimas obrigatórias de recursos, privatizando, terceirizando e retirando direitos dos servidores públicos e, ainda, por uma regulamentação de ICMS que não retire recursos da área da educação e das demais políticas setoriais garantidoras de direitos; [...] (CONAPE, 2022, p. 1, grifos nossos)

Nos cinco primeiros itens da Carta de Natal, é possível fazer aproximações ao sentido ‘redistributivo’ presente no conceito fraseriano de justiça social, tendo em vista que todos os itens são atravessados pela ideia de repartição da riqueza coletivamente produzida pelo conjunto da sociedade. Entre as proposições, destacamos o item 3, onde se encontra a defesa de “[...] uma reforma tributária fortemente redistributiva e pela taxação das grandes fortunas”.

Quando analisada a dimensão de “reconhecimento”, também encontramos aproximações importantes, especialmente, nos itens 23, 24, 26 e 27 da Carta. Vejamos como exemplo, o item 23:

[...] eliminação da pobreza, da miséria, do racismo, do sexismo, da LGBTQIA+fobia, da xenofobia, do capacitismo e todo e qualquer tipo de discriminação, preconceito, violência, intolerância e violação de direitos que devem ser entendidos/as como injustiças sociais a serem superadas, com políticas de Estado e com a afirmação do papel da sociedade civil e da justiça civil em uma perspectiva inclusiva e democrática como fundamental para a resolução da tensão entre **diversidade e desigualdade**; (CONAPE, 2022, p. 3, grifos nossos)

O item 23 chama a atenção por promover em sua formulação uma importante aproximação à teoria da tridimensionalidade de justiça social em Fraser, pois articula os aspectos da eliminação da pobreza e da miséria (dimensão redistributiva ou objetiva), a igualmente importante necessidade de eliminação de todo “[...] e qualquer tipo de discriminação, preconceito, violência, intolerância e violação de direitos, que devem ser entendidos/as como injustiças sociais a serem superadas com políticas de Estado”. Este item dialoga, ainda, com a dimensão de reconhecimento, também chamada de intersubjetiva.

Ainda, na formulação do item 23, é possível inferir aproximações com a ideia de *representação* defendida por Fraser com a “[...] afirmação do papel da sociedade civil e da justiça civil em uma perspectiva inclusiva e democrática como fundamental para a resolução da tensão entre diversidade e desigualdade” (CONAPE, 2022, p. 3).

No item 24, há elementos para um diálogo com a dimensão de reconhecimento, quando é defendida a importância do fortalecimento da educação em suas diferentes modalidades: “[...] do/no campo, educação quilombola, educação especial, educação escolar indígena, educação com pessoas em situação de itinerância, educação de jovens, adultos e idosos, educação de pessoas LGBTQIA+, educação nas prisões e educação para adolescentes submetidos a medidas socioeducativas; [...]” (CONAPE, 2022, p. 3).

Desenvolvida a primeira de nossas questões, passemos agora a segunda: Como os aportes de Fraser acerca da justiça social podem contribuir para pensarmos um novo Plano Nacional de Educação como documento da política pública educacional em consonância com a realidade brasileira e com o momento atual?

A despeito de Nancy Fraser ser uma teórica que reflete a partir da realidade estadunidense, com parte de sua produção teórica vinculada aos anos 1990, em nossa avaliação, seus aportes teóricos sobre o tema de justiça social apresentam balizas potentes para orientar o campo das políticas sociais, especialmente, no campo das políticas educacionais, dados os marcadores que historicamente estruturam a sociedade capitalista brasileira, fundada no racismo, no patriarcado, amalgamados a uma elite política e econômica dominante atrasada (SOUSA, 2019).

A caracterização do cenário mundial vivido desde a década de 90 do século passado, estendendo-se ao contemporâneo, é nominada pela autora (2022) de "condição pós-socialista", a partir de três marcadores: (1) a ausência de uma visão progressista que mereça crédito como alternativa ao contexto recente; (2) o fortalecimento de movimentos reivindicatórios em torno de pautas identitárias, fragilizando o debate sobre as demandas com foco no social; e (3) o agravamento das políticas de caráter ultra neoliberal no campo das políticas de Estado.

Ainda que o documento Carta de Natal sistematize, sob a forma de uma agenda, aspectos necessários para o avanço das políticas educacionais no país, contemplando as dimensões de redistribuição, reconhecimento e participação, conforme a Teoria de Justiça Social de Fraser, entendemos que a mera coalizão de grupos políticos distintos em torno da construção do programa do candidato eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, não se torna garantia incontestada de que um projeto social emancipatório venha a ser factível de implementação nos próximos quatro anos, dada a correlação de forças posta no

Congresso Nacional, a polarização política que levou à eleição do vencedor por uma margem pequena de votos e os limites do Teto de Gastos.

### **Considerações Finais**

Com o presente ensaio, partindo da compreensão do PNE como um documento da política pública com *status* estratégico, buscou-se evidenciar, em um primeiro momento, as aproximações possíveis entre a teoria de justiça social em Fraser e o documento chamado Carta de Natal, o qual visa embasar a construção de um novo PNE, em consonância com as demandas do povo brasileiro referentes ao campo das políticas educacionais.

Em um segundo movimento, considerando a complexidade vivida no Brasil no momento atual, marcado pelas expectativas que cercam a transição de governo em nível federal, saindo de uma gestão que atuou a partir de políticas de caráter austericida, desdemocratizante e genocida para iniciar um governo que se anuncia como democrático e progressista, nosso esforço foi no sentido de evidenciar a CONAPE e o documento dela resultante como um movimento de resistência ativa da sociedade civil organizada no país, o qual tem potencial para contribuir na efetivação de um projeto educacional emancipador.

Concluimos, a partir da análise do documento coletivo intitulado Carta de Natal – CONAPE da Esperança, que o conteúdo deste apresenta estreita aproximação com a Teoria Tridimensional de Justiça Social de Fraser, pois nos itens elencados ao longo do documento estão presentes as dimensões da representação, da redistribuição e do reconhecimento como bases orientadoras para a formulação do novo PNE, que deve ser aprovado para vigência por uma década a partir de 2025.

Neste momento, nos alinhamos a Fraser (2022), quando esta afirma ter a esperança de, pelo menos a partir do pensamento, atravessar a condição por ela nominada como pós-socialista “[...] com a esperança de sair do outro lado.” Ainda que, no momento presente, não possamos saber “[...] o que exatamente nos espera desse outro lado.” (FRASER, 2022, p. 23). O complexo contexto atual do Brasil, que não se separa da crise da democracia em escala global, ao mesmo tempo em que exige um pensamento crítico em relação à realidade posta, nos exorta à esperança, como grafado no nome do documento aqui analisado, no sentido de que as dimensões da redistribuição, reconhecimento e

representação materializadas nas políticas educacionais contribuam para o fortalecimento do campo democrático no país.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Heleno. **A CONAPE como espaço de mobilização e luta pela educação**. Disponível em: <<https://fnpe.com.br/artigo-a-conape-como-espaco-de-mobilizacao-e-luta-pela-educacao/>> Acesso: 22/07/2022.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. INEP. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_quarto\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf) Acesso em: 13/08/2022.

BRESSIANI, Nathalie. Nancy Fraser e o Feminismo. **Blog de Ciências da Universidade Estadual de Campinas: Mulheres na Filosofia**, v. 6, n. 3, 2020, p. 77-98. Disponível em: <https://www.blogs.unicamp.br/mulheresnafilosofia/nancy-fraser-e-o-feminismo/>. Acesso em: 20/11/2022.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Balanco do PNE 2022**. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/balanco-do-pne-2022/>. Acesso em: 22/07/2022.

\_\_\_\_\_. **Não é uma crise, é um projeto**: os efeitos da Reforma do Estado entre 2016 e 2021. Subsídios para uma análise a partir de raça e gênero. Disponível em: [https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/2.\\_NAO\\_E\\_UMA\\_CRISE\\_CADERNO\\_2\\_1.pdf](https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/2._NAO_E_UMA_CRISE_CADERNO_2_1.pdf). Acesso em: 13/08/2022.

CONFERÊNCIA NACIONAL POPULAR DA EDUCAÇÃO 2022. **Carta de Natal – CONAPE da Esperança**. Disponível em: <https://fnpe.com.br/wpcontent/uploads/2022/07/Carta-Natal-Conape-2022-finalizada-para-publicac%CC%A7a%CC%83o12h18.pdf>. Acesso em: 22/07/2022.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Dardot e Laval: a “nova” fase do neoliberalismo**. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasmidias/dardot-e-laval-a-nova-fase-do-neoliberalismo/>>. Acesso em: 14/09/2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para educação brasileira**. Goiânia: Editora Imprensa Universitária, ANPAE, 2017.

DUARTE, N.; MAZZEU, F. J. C.; DUARTE, E. C. M. O senso comum neoliberal obscurantista e seus impactos na educação brasileira. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**. Araraquara, v. 24, n. esp1, p. 715–736, 2020. DOI: 10.22633/rpge.v24iesp1.13786. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/13786>. Acesso: 01/09/2022.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. In: Ronaldo M. L. Araujo; Doriedson S. Rodrigues. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas-SP: Alínea, 2012, v. 1, p. 52-71.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3 ed. – Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRASER, Nancy. La justicia social en la era de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **Redistribución o reconocimiento?** un debate político-filosófico. Madrid: Morata, 2006.

\_\_\_\_\_. Um feminismo que visa libertar todas as mulheres deve ser anticapitalista [Entrevista concedida a] Olimpia Malatesta. **Blog da Boitempo** [on-line], 2019. Disponível em:<  
<https://blogdaboitempo.com.br/2019/11/25/nancy-fraser-um-feminismo-que-visa-libertar-todas-as-mulheres-deve-ser-anticapitalista/>>. Acesso em: 15/10/2022.

\_\_\_\_\_. Reenquadrando a justiça em um mundo globalizado. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política** [on-line]. 2009, São Paulo, n.77, pp. 11-39, 2009. Disponível em:<  
<https://www.scielo.br/j/ln/a/BJjZvbgHXyxwYKHjYbTYCnn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20/11/2022.

\_\_\_\_\_. **Justiça interrompida**: reflexões críticas sobre a condição “pós-socialista”. – 1. ed. – São Paulo: Boitempo, 2022.

\_\_\_\_\_. “O neoliberalismo não se legitima mais. As pessoas querem a proteção do estado”. [Entrevista concedida a] Nádia Junqueira Ribeiro e Nathalie Bressiani. **ANPOF** [on-line], 2020. Disponível em:  
<https://www.anpof.org/comunicacoes/entrevistas/34o-neoliberalismo-nao-se-legitima-mais-as-pessoas-querem-a-protecao-do-estado34--entrevista-com-nancy-fraser>. Acesso em: 26/11/2022.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. RJ: Zahar, 2018.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. – ed. rev. e ampliada. -São Paulo: Boi Tempo, 2011.

NICOLAU, Jairo. Apresentação. In: LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. RJ: Zahar, 2018.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia Contra o Capitalismo e a Renovação do Materialismo Histórico**. São Paulo: Boitempo [1995] 2011.

TRINDADE, Cristiele de Amorim; FRATESCHI. A integração entre Redistribuição e Reconhecimento na Teoria Bidimensional de Nancy Fraser. In: XXIX CONGRESSO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA DA UNICAMP, 2021, Campinas. **Anais eletrônicos**. Campinas, Galoá, 2021. Disponível em:  
<https://proceedings.science/pibic-2021/papers/a-integracao-entre-redistribuicao-e-reconhecimento-na-teoria-bidimensional-de-nancy-fraser>. Acesso em: 26/08/ 2022.

SAVIANI, Dermeval. Políticas educacionais em tempos de golpe. [Entrevista cedida a] Jorge Fernando Hermida e Jailton Souza Lira. **Rev. Educação & Sociedade**, Campinas-SP, v. 39, nº. 144, p.779-794, jul.-set., 2018. Disponível em:  
<https://www.scielo.br/j/es/a/FfbjXtkLHPsyWJsfwVHFvJ/?lang=pt>. Acesso em: 17/10/2022.

SHIROMA, Eneida O.; CAMPOS, Roselane F.; GARCIA, Rosalba Maria C. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em:  
<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>. Acesso em: 22/11/2022.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

#### **Maria Luiza Rodrigues Flores**

Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEdu/UFRGS). Professora Associada da Faculdade de Educação da UFRGS, atuando nos cursos de graduação e no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu/UFRGS). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Políticas Públicas de Educação Infantil (GEPPPEI).  
E-mail: [malurflores@gmail.com](mailto:malurflores@gmail.com)

#### **Gwerson Gley dos Santos**

Docente na Rede Municipal de Ensino de Parauapebas (PA) e Mestrando em Educação pelo PPGEdu/UFRGS.  
E-mail: [gwerson.65@gmail.com](mailto:gwerson.65@gmail.com)