

017

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SESSÕES TEMÁTICAS



ABORDAGEM NEOCORPORATIVISTA DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Jorge Alberto Fernandes de Medeiros (UFRN)

Resumo: A relação do Estado com as instituições promove influências na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas as quais podem alterar o sentido no que compete aos interesses difundidos nas políticas. Para tanto compreender o comportamento da relação institucional do Estado contribui para identificar a natureza de uma política pública e as transformações que se dá na sociedade. Nesse sentido, este artigo busca identificar práticas da abordagem neocorporativista do Estado na formulação do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) a qual objetiva melhorar a qualidade da educação para decênio 2014 - 2024 por meio de vinte metas estabelecidas para todas as etapas da educação. Dessa forma, o artigo apresenta como campo teórico a discussão da abordagem neocorporativista do Estado provenientes da concepção corporativista. Como objeto de análise, o documento elaborado pela Câmara dos Deputados Federais foi utilizado em virtude de, além de destacar as metas e estratégias, apresentar toda a discussão que perpassou a elaboração e aprovação da lei o que se torna essencial para identificar as características da abordagem neocorporativa do Estado. A metodologia utilizada foi a análise de conteúdo como meio, mediante a discussão para aprovação da lei, de identificar o comportamento do Estado as demais instituições para formulação da política. Assim, o artigo conclui que a abordagem neocorporativista do Estado está presente na formulação do Plano Nacional de Educação mediante a participação de diversas instituições representativas na discussão para aprovação da lei, ao identificar que essas instituições tem interesses diferenciados procurando atender o próprio grupo e que o Estado se torna articulador e mediador procurando impor os próprios interesses.

Palavras Chaves: Estado, neocorporativismo, Plano Nacional de Educação.

INTRODUÇÃO

O problema existente em uma sociedade e que passa a demandar a atenção do Estado para ingresso na denominada agenda pública, surge de diferentes circunstâncias e envolve diversos atores os quais desejam ter a demanda atendida da forma que for mais conveniente e interessante. A participação e o envolvimento desses atores ocorrem, na maioria das vezes, de forma representada delegando às instituições formais a sua representatividade as quais vão assumir o papel de representação e utilizam de fundamentos econômicos, sociais e políticos para procurar defender os interesses e alcançar, por meio da ação pública, os objetivos desejados.

Ao dimensionar o problema a ser tratado na agenda e, quando essa demanda sempre está na agenda política governamental, como é o caso da educação no Brasil, percebe-se que o envolvimento dos atores e grupos de representação toma maior proporção por ser tratar de assunto relevante e condição de transformação da sociedade, por meio do direito básico capaz de conduzir uma nação a outra realidade.

Dentre as abordagens do Estado consideradas pluralista, corporativista, neocorporativista e neomarxista, a abordagem neocorporativista do Estado é um arranjo institucional pensada na forma de uma comissão tripartite, onde se tem a presença preponderante na definição da agenda pública o Estado, as instituições do movimento sindical e as entidades empresariais. Essas instituições, na visão neocorporativista, passam a predominarem nas decisões e ações do Estado, por meio da formulação da agenda, escolha das alternativas e implementação das políticas públicas as quais podem ser controladas e julgadas pela composição tripartite juntamente com outros participantes.

A partir dessa abordagem percebe-se a influência nas escolhas públicas, no que diz respeito a formulação de políticas públicas nos mais diversos setores da país, principalmente os que vão ter relação com as atividades econômicas e o processo de crescimento e geração da riqueza nacional. Para tanto a educação se torna relevante por ser formadora de conhecimento, capacidade crítica, propulsora do desenvolvimento tecnológico, aprimoramento de processos como também formação de massas organizadas para o trabalho e subservientes aos ditames e imposições dos interesses das classes dominantes

Na área educacional no Brasil, a agenda da educação é discutida e rediscutida de forma contínua o que pode se apresentar como necessidade de mudança nos parâmetros para solucionar efetivamente os problemas da área educacional no Brasil como pode ser forma de induzir a implementação de pensamentos e interesses os quais influenciam diretamente a formação da sociedade e a destinação do conhecimento aplicado.

O Plano Nacional de Educação, por ser um instrumento de planejamento, orienta a execução e o aprimoramento da política pública para o setor educacional no país e na sua elaboração tem como diretrizes a erradicação do analfabetismo, melhoria da qualidade da educação e a valorização dos profissionais. Diante da relevância, a aprovação do plano passa por longa e ampla discussão com a participação de entidades representativas que prezam para serem atendidas em suas demandas já na formulação da política pública para assim usufruir de condições favoráveis como forma de alcançar os interesses.

Nesse sentido procurar compreender como se dá a discussão e a formação da política passa a ser fator relevante e que merece atenção, pois pode esclarecer comportamentos, o sentido da política, os interesses pleiteados e como se dá o processo de formulação. Para tanto como problema de pesquisa tem-se que a seguinte questão: existe a participação da abordagem neocorporativista do Estado na formulação do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)?

Dessa forma, o artigo tem por objetivo identificar as características da abordagem neocorporativista do Estado na formulação do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024). Para isso, na primeira seção apresenta a abordagem neocorporativista do Estado, posteriormente no segundo momento trata da discussão e formulação do último PNE que foi discutido e aprovado em 2014. Por conseguinte, faz uma análise baseada no conteúdo do documento oficial da Câmara dos Deputados o qual destaca as instituições e discussões estabelecidas para aprovação da lei. Por fim este artigo apresenta as conclusões e considerações finais que destacam a existência de características da abordagem neocorporativista do Estado na formulação do PNE 2014 – 2024.

NEOCORPORATIVISMO

Ao tratar de abordagem considera-se o modo de se comportar, de lidar com alguma coisa ou entende-la e, dessa forma, pode-se presumir que existe uma configuração do Estado se comportar no que compete as relações institucionais e procedimentos decorrentes dessas relações em virtude das deliberações, escolhas e decisões engendradas pelos entes públicos como forma de atuação do próprio Estado. Para tanto o modo de organização dos interesses, a forma de associação, a maneira como as decisões são tomadas e aplicadas representam a forma como o Estado e as instituições conduzem e deliberam sobre as demandas sociais, a agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Para compreensão da abordagem neocorporativista do Estado deve-se entender a base do corporativismo e sua ideia base a qual, proveniente da idade média, perpassa a dimensão de corporações de artesão, ou seja, grupos fechados (aprendizados, normas rígidas) que se distinguem pela profissão. Tem um sentido negativo do grupo fechado que não se abre para o mundo, não dialoga com o campo social, político visando basicamente os próprios interesses econômicos. Esse encerro limita o diálogo e novos processo intermediar como afirma Araújo e Tápia (1991):

A recusa em assimilar as novas formas de intermediação de interesses — tanto por parte do velho modelo corporativista dos anos 20 e 30 como dos “desvios passageiros” do sistema político liberal —, é o denominador comum das diferentes correntes que se desenvolveram dentro do marco das análises sobre o neocorporativismo. (ARAÚJO e TÁPIA, 1991. p 15)

Essa herança da abordagem corporativista que foi abarcada pelo comportamento neocorporativista do Estado permite visualizar a consciência corporativa das classes as quais enfatizam o sentido econômico e esquecem do sentido do Estado, ou seja, da própria diferença de classes.

O neoliberalismo percebe o corporativismo como algo ruim fundamentado na percepção que os trabalhadores pensam somente em si diferentemente do que prega o corporativismo fascista ou estatal — com a ideia de profissão. As profissões diferentes devem estar juntas e trabalhar conjuntamente. Já o corporativismo estatal é o corporativismo que tem incidência no Estado, mas é o Estado quem dita as regras.

Essas formas de organização do corporativismo permite um número limitado de associações não competitivas entre si e que têm de forma clara e definida os interesses dos integrantes controlando seu comportamento, na situação que esses grupos possuem ordem hierárquica são funcionalmente diferenciados. Independente de sua constituição — pública ou privada — deve-se fundamentalmente ser reconhecida pelo Estado e derivam do monopólio da representação. (SCHMITTER, 1982)

Nesse sentido Vatta (1998) afirma que:

No conjunto, o motivo que induz o Estado a adotar ou apoiar soluções corporativas se explica pela tentativa de conquistar influência sobre o comportamento dos atores econômicos e sobre o curso das variáveis macroeconômicas. [...]. Observa, além disso, que a formulação corporativa das políticas públicas pode ser sancionada pela lei, tomando-se assim “oficial” e vinculante para todos. (VATTA, 1998. p 15)

Nesse sentido caminha a ideia do corporativismo como sendo a organização das forças econômicas diante do Estado com o objetivo de promover o interesse nacional e impondo uma agenda contando com o poder de formalizar e aplicar regras a todos os integrantes do Estado Nação. (MAGANO, 1983)

Essa concepção e fundamentos da abordagem corporativista do Estado é introduzida na Carta Constitucional brasileira no ano de 1937 e de acordo com Magano (1983, p. 55) se tem como premissas as seguintes bases:

a) implantação do princípio da unidade sindical, com previsão de constituição de um único sindicato representativo de categoria profissional e econômica, numa determinada base territorial (geralmente o Município); b) integração do sindicato num sistema de relacionamento hierárquico com Federações e Confederações, constituídas respectivamente por categorias e ramos de atividade econômica; c) sujeição das entidades sindicais ao Ministério do Trabalho, através dos seguintes mecanismos: registro, fiscalização, intervenção, destituição de diretores, expulsão de associados, extinção; d) predeterminação das funções a serem exercidas pelos sindicatos.

Torna-se assim perceptível o caráter corporativista das relações institucionais para a fazer parte da organização do Estado brasileiro contribuindo para consolidação de leis e formulação de políticas públicas entretanto com o monopólio da influencia do Estado capaz de interferir diretamente na relações impondo como se dá as formas de articulação e das quais não forem interessantes para o ente estatal a relação pode ser destituída, por meio da decomposição das entidades representativas.

É nesse viés que está balizado as ideias neocorporativistas, entretanto com novos delineamentos que alteram parte da relação do estado com as instituições e na influência com os grupos de forma a manter-se ainda a atenção na obtenção dos resultados econômicos utilizando das forças representativas. Por isso necessário passar pelo comportamento do Estado corporativista para compreender melhor o desempenho e atuação do Estado na abordagem neocorporativista, pois de acordo com Araújo e Tápia (1991, p.17):

O neocorporativismo é uma resposta a dois impasses institucionais enfrentados pelas democracias capitalistas avançadas: a deterioração das identidades partidárias e as lacunas no esquema burocrático e na implementação de políticas. Esta “fórmula” política impõe restrições distintas às organizações de classe, reproduzindo, assim, as relações de assimetria, ou seja, de dominação de classe.

Por quê e como se reproduz a assimetria nos arranjos neocorporativos? O neocorporativismo produz novas assimetrias a partir da aplicação de suas regras de organização. Em primeiro lugar, os graus de liberdade das organizações ligadas ao capital e trabalho seriam distintos. Em segundo, as propostas de institucionalização dos grupos de interesse são concebidas para impor restrições mais abrangentes ao trabalho do que ao capital. (ARAÚJO e TÁPIA, 1991, p. 17)

Esse novo comportamento do caráter corporativo do Estado como forma de manter assimetria do poder e determinação das decisões, por meio da legitimidade das ações formuladas de forma interinstitucional formaliza a existência da nova abordagem do Estado nominada neocorporativista.

Para Schmitter (1982) o neocorporativismo é uma estrutura particular caracterizada pela intermediação de interesses e que para o funcionamento dessa estrutura deve existir unicidade, hierarquia, obrigatoriedade, diferenciação funcional e não competição. Corroborando com essa concepção Magano (1983) afirma que:

neocorporativismo possui basicamente as mesmas características do corporativismo, despojado, porém, da carga ideológica fascista, que lhe era própria. Distingue-se, ademais, do último por não ser compulsório e sim voluntário.

O neocorporativismo parte assim da premissa de que a harmonia das classes sociais é essencial ao funcionamento e à estabilidade da sociedade civil. Nutre-se da idéia de que tal harmonia só pode ser assegurada, se os vários grupos componentes da sociedade global, notadamente os profissionais e os econômicos, reconhecerem a existência de direitos e deveres recíprocos. Desdobra-se no conceito de que os mesmos grupos devem gozar de influência nas decisões políticas e ao mesmo tempo assumir responsabilidade quanto à atuação de seus membros, controlando-a, a fim de que não se afaste dos objetivos de relevância social previamente estabelecidos. (MAGANO, 1983. P. 60)

Nesse sentido a dimensão é que as decisões políticas são baseadas na participação dos grupos econômicos e profissionais, de forma representada, compondo um grupo institucionalizado os quais colaboram entre si e com a entidade pública, o Estado, para realização dos interesses próprios e comuns.

A cooperação entre as instituições se dá de forma tripartite ou denominada tripolar onde os polos são o Estado, entidades representativas dos trabalhadores e instituições representantes dos empregadores os quais devem procurar as instituições democráticas porem reconhecendo a existência de interesses divergentes os quais precisam ser considerados e na decisão para atuação do Estado, dirimir os conflitos entre as classes por meio do pacto social.

Com esse mesmo entendimento Costa (2012, p. 11 – 12) aduz que:

O Neocorporativismo é forma particular de intermediação de interesses entre sociedade civil e Estado. Contrariamente ao que ocorre no sistema pluralista, no sistema neocorporativista os interesses gerados na sociedade civil são organizados em números limitados de “grupos de produtores”, seja em sindicatos dos trabalhadores, seja em associações empresariais.

Essas associações sindicais ou patronais têm estrutura interna centralizada e hierárquica. Pertencer a elas quase é obrigação, quando não de direito, pelo menos de fato. Ao escolher os interlocutores, muitos Estados influenciam na formação e consolidação das organizações representativas de interesses, na maioria dispersos e incapazes de se agregar na sociedade civil.

O Neocorporativismo é visto, nesse caso, como uma específica maneira de formação das opções políticas por parte da máquina do Estado. No Neocorporativismo, as grandes organizações representativas de interesses não se limitam a exercer pressões externas, como na democracia representativa, mas são envolvidas diretamente no processo de formação e de gestão das decisões. Seria o processo de buscar consenso na política econômica. (COSTA, 2012, p. 11 – 12)

Caracteriza-se assim, a abordagem neocorporativista do Estado como uma estrutura representativa, organizada, formalizada, com relacionamento interinstitucional, atua de forma cooperada e objetiva consenso nos interesses econômicos, por meio da formulação e implementação das políticas públicas.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo é proveniente de uma pesquisa qualitativa onde se busca identificar um comportamento da atuação do Estado na relação institucional e formulação de uma política pública específica, de forma a não atribuir valor métrico e sim apresentar a conduta dessas relações e a influência para a política e sociedade. De acordo com Minayo (2001) a pesquisa qualitativa se apresenta como modelo de pesquisa com um universo de significados, crenças, aspirações e que retrata um ambiente mais profundo dos processos e fenômenos, os quais não conseguem ser traduzidos de forma mensurável por meio de variáveis. Ao caráter descritivo Triviños (1987) refere-se como um estudo que deve descrever fatos e fenômenos de determinada realidade capaz de esclarecer comportamentos que permite compreender nas ações os interesses que não estão expostos.

Essa pesquisa pautou-se em estudos bibliográficos e documentais que foram essenciais para a compreensão da concepção neocorporativista do Estado e análise da Lei 13.005/2014 que promulga o Plano Nacional de Educação para o período 2014 – 2024 e o documento do parlamento brasileiro que apresenta toda a discussão para a formulação da política. A pesquisa bibliográfica está baseada em estudos e levantamentos já realizados anteriormente capaz de fornecer conhecimento para análises de novos fenômenos. Nesse sentido, Fonseca (2002, p. 32) ensina que “Qualquer trabalho científico se inicia com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto.” Sobre a pesquisa documental o mesmo autor entende que: “A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão etc.” (FONSECA, 2002, p. 32).

Percebe-se assim que, o caminho utilizado para elaboração do presente estudo fundamenta-se nas características de uma pesquisa social, a qual entende que o comportamento das relações traduz ideias e concepções que são propagadas por meio do discurso e das atitudes revelando a subjetividade não contemplada em variáveis quantitativas.

Para análise dos documentos (documento oficial da Câmara dos Deputados sobre aprovação do Plano Nacional de Educação e a Lei 13.005/2014) foi utilizada a análise do conteúdo que de acordo com Bardin (1979) representa técnicas de análise da comunicação, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens que permitem inferir conhecimento em relação à produção e à recepção dos códigos apresentados. Deve-se iniciar com a leitura das falas por meio de transcrições ou documentos que conduzem a relacionar estruturas semânticas com estruturas sociológicas.

A análise do conteúdo permitiu a descrição das mensagens apresentadas no plano e na lei com informações qualitativas e quantitativas de forma a compreender a expressão das instituições políticas e educacionais que ocorreram nas etapas da pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e análise.

Os pensamentos, ideias, comportamento e a própria discussão do plano contribuíram para responder ao problema de pesquisa por serem elementos que permitiram problematizar e, a partir da análise e diálogo com as teorias apresentadas, formaram substancialidade para compreender o processo de formulação a atuação das instituições envolvidas.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O processo histórico do Plano Nacional de Educação contribui para entender a formação dos atores e dos interesses específicos inerentes aos grupos que perfazem a educação brasileira. É possível perceber que as demandas para alterações na política educacional surgem da percepção de mudanças por parte de atores que estão diretamente ligados e inseridos no contexto da educação brasileira. O primeiro PNE nasce do denominado Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que foi um documento redigido por vinte e seis intelectuais diretamente ligados a educação, entre eles Fernando Azevedo – relator do manifesto - Anísio Teixeira, Roldão Lopes de Barros, Roquette Pinto, Cecília Meireles e consolidava a visão de um segmento da elite intelectual que objetivava interferir na organização da sociedade brasileira por meio da educação. Esse grupo, que passou a integrar a Associação Brasileira de Educação (ABE), aspirava que a educação não servisse aos interesses de classes e sim as necessidades dos indivíduos enfatizadas pela vida social, o caráter humano, solidário e cooperativo. (MENEZES e SANTOS, 2001)

Essa passagem histórica é reconhecida na discussão do novo PNE quando é ressaltado a dimensão temporal da política educacional ao afirmar que:

Embora, em 1931, o recém-instituído Conselho Nacional de Educação tenha iniciado um debate acerca da redação de um plano nacional de educação (CURY, 2009), a ideia cresceu no seio do movimento dos Pioneiros da Educação Nova, que, reunido em torno da Associação Brasileira de Educação (ABE), lançou um manifesto, em março de 1932, propugnando pela adoção de um plano geral de educação, de estrutura orgânica, que tornasse a escola acessível. O ponto de partida desse manifesto foi o diagnóstico de uma realidade educacional “sem unidade de plano e sem espírito de continuidade”, enfim “tudo fragmentário e desarticulado”. Perceber a questão da unidade de plano e fragmentário e desarticulado. (BRASIL, 2014. p. 10)

Percebe-se assim, a participação ativa de um grupo interessado em mudança na política educacional do país ao considerar falta de unidade do plano e continuidade por ser uma política fragmentada, isto é, atendia diferentemente aos diversos grupos de interesses e não tinha articulação com a dimensão social, humana, regional e sem considerar o contexto individual dos envolvidos na educação. Porém, não se pode deixar de ressaltar que essa era a concepção de um grupo da elite intelectual do país, que percebia a escola tradicional voltada para uma concepção burguesa sem autonomia do indivíduo diante do processo ensino aprendizagem. Esse grupo ainda defendia a educação essencialmente pública, de forma a não atender privilégios econômicos e assim promover uma política educacional para a formalização de um plano capaz de integrar a educação.

É necessário ressaltar o posicionamento desses atores, pois em virtude desse manifesto, o grupo católico que estava presente na ABE desde a fundação (1924) se retirou e fundou, em 1933, a Confederação Católica Brasileira de Educação (BRASIL, 2014). Assim verificar-se divergências de interesses dos atores participantes da educação brasileira e que estão a todo momento procurando atingir seus interesses específicos.

A divergência de ideias, própria do campo social e político, se dá na dimensão educacional e quando da necessidade de mudança e revisão das ações planejadas que são apresentadas no embasamento histórico do último PNE ao afirmar que:

A natureza processual do planejamento, entretanto, nem sempre foi reconhecida. A proposta da ABE previa que o PNE, uma vez promulgado, não poderia sofrer qualquer alteração senão após seis anos de sua execução e, se modificado, nova alteração só ocorreria após igual período. (O PROBLEMA..., 1934; MARTINS e PINTO, 2013). A Constituição de 1934 continha termos mais atenuados, mas, ainda assim, previa que o PNE só poderia se renovar “em prazos determinados” (art. 150, *parágrafo único*). Sob essas regras foi elaborado um projeto pelo Conselho Nacional de Educação, em maio de 1937, que dispunha que o plano somente poderia ser revisto após vigência de dez anos. (BRASIL, 2014. p. 12)

O plano deixa de ser plurianual e passa a ser decenal ao apresentar que é necessário longo prazo para verificar os efeitos desejados na política educacional e que seja capaz de produzir mudanças na sociedade. Entretanto apenas em 1962 cria-se o primeiro PNE por iniciativa de apenas um ator, o Estado por meio do Ministério da Educação e aprovado pelo Conselho Federal de Educação não sendo ainda efetivamente um plano por enfatizar apenas a distribuição de fundos, ou seja, os recursos para a área educacional do país. Ao estabelecer essas diretrizes o próprio Estado se torna o detentor da construção e formalização da distribuição dos recursos sendo ele autônomo no processo de escolhas da destinação das verbas educacionais. Não seria esse o estado democrático nem participativo, mas um Estado com comportamento corporativista que, por meio das instituições representativas, apresenta-se com uma abordagem neocorporativista.

Esse novo comportamento do Estado é percebido no discurso promulgado pelo documento oficial da Câmara dos deputados que apresenta o Estado como poder público diferente de um ator social na formulação da política pública de educação ao dizer que: “Neste novo texto, fruto de amplos debates entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis – infantil, básico e superior – a serem executados nos próximos dez anos.” (BRASIL, 2014. p. 07). Nesse discurso a relação entre os atores não afeta o poder público, mas é este que determina o interesse por meio da articulação institucional ou do autoritarismo mascarado na forma de participação das entidades representativas, próprio da atuação do Estado neocorporativista. Não seria assim o Estado um ator social em debate na formulação da política e sim o poder que procura impor seus interesses, porém de uma forma que se apresenta como democrática.

Outro ponto a considerar é quem monitora e avalia a implementação da política, pois assim determina que no PNE 2014 – 2024: “O seu cumprimento é objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas realizadas pelo Ministério da Educação (MEC), pelas comissões de educação da Câmara e do Senado, pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação.” (BRASIL, 2014. p. 07) Dessa forma caracteriza de forma acentuada a abordagem neocorporativista do Estado ao atribuir as instituições representativas a capacidade de julgar as ações implementadas proveniente do Plano Nacional de Educação. Esses grupos não são todos os atores envolvidos no processo educacional e sim fazem parte da ligação entre o Estado e a sociedade observado em outro conteúdo da elaboração e discussão de plano onde afirma que: “A sustentação do plano, considerando a natureza política do processo de planejamento, dá-se a partir do apoio dos atores envolvidos.” (BRASIL, 2014. p. 11) Fundamenta-se a participação dos atores, mas de forma apenas representativa corroborando com a concepção do Estado neocorporativista o qual não tem a participação e transparência das ações e dos interesses, mas articula na dimensão tripartite a consumação dos seus interesses.

Dessa forma a construção do PNE em vigor apresenta-se contraditório ao considerar a exposição de motivos que critica o PNE vigente de 2001 a 2010 na condição de formas para favorecer o engajamento dos atores da sociedade civil para existência do controle social sendo isso fundamental para o sucesso. Isso está apresentado quando o conteúdo apresentado relata que:

A EM nº 33/2010 criticou o PNE 2001-2010 por sua estrutura baseada no tripé “diagnóstico-diretrizes-metas”, na medida em que as metas vinham desacompanhadas das estratégias necessárias para seu cumprimento. Além disso, explicou a opção pela redução a vinte metas, acompanhadas pelas estratégias, como forma de favorecer o engajamento da sociedade civil e o controle social na execução do plano, fundamentais para seu sucesso. (BRASIL, 2014. p. 15)

A contradição perpassa o conteúdo que afirma a sustentação política do plano se dá com as instituições envolvidas, porém o sucesso depende do engajamento da sociedade civil e o controle social. Como a sociedade civil pode participar ativamente no controle social se não está contemplada para a sustentação política do plano. E está na forma representativa e articulada do Estado presente no seu caráter neocorporativista.

O próprio conteúdo do documento expõe que parlamentares suscitavam a transparência das ações e intenções da política como forma de consciência da sociedade sobre o tema e para contribuição exatamente daqueles que sofreriam os efeitos diretos da política a ser formulada. Caso todos os atores participassem o plano poderia atender aos interesses de forma mais democrática e fiel as necessidades individuais e sociais. Esse trecho apresenta-se da seguinte forma:

A parlamentar argumentava que a divulgação desse documento à sociedade e ao Congresso Nacional por parte do Poder Executivo tornaria o debate educacional mais concreto e proveitoso, permitindo a todos os atores a avaliação que embasava a proposta do segundo PNE e da adequação das metas e estratégias formuladas.

[...] A proposição do segundo PNE passou a tramitar na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 8.035/2010. O processo legislativo manteve curso normal para matéria da complexidade do PNE, que teve um amplo debate, com participação dos atores sociais, por meio de audiências públicas e seminários, e requereu a construção de consensos. (BRASIL, 2014. p. 15)

O pedido e para a permissão da participação de todos os atores e dessa forma percebe-se que seria limitado as dimensões institucionais representativas. Se é uma política pública não deveria ser necessária a intervenção parlamentar para permitir a participação de todos os atores sob o preceito de que somente assim o debate seria mais concreto e proveitoso. Não obstante é possível presumir que sem esse tipo de intervenção, que deveria ser desnecessária pelo caráter da política pública, o debate estaria restrito aos grupos representativos, formalizados e interessados na formulação da política educacional.

Entretanto ocorreu uma limitação da relevância dos assuntos tratados os quais pautaram-se de forma mais importante, assim como o documento do Ministério da Educação em 1962, nos recursos destinados a educação por meio do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Esse contexto é apresentado no documento de acordo com o conteúdo que diz: “O debate do segundo PNE aprovado por lei assemelhou-se menos ao do primeiro PNE e mais ao processo de discussão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).” (BRASIL, 2014. p. 17). A limitação do debate no aspecto econômico financeiro da política presume que esse é o ponto principal da política discutido e que é a questão de maior interesse dos atores envolvidos na formulação da política pública educacional. As outras dimensões que estão escritas e planejadas universalização do ensino, gestão democrática, superação das desigualdades, valorização dos profissionais ficaram condicionadas à discussão da repartição dos recursos. Sabe-se que sem os recursos é difícil realizar a implementação das políticas, porém o debate permear estritamente a condição dos recursos não se pode atribuir que se trata da discussão para formulação de um Plano Nacional de Educação e sim minimiza para um plano de utilização ou obtenção de recursos para a educação.

Esse caráter da discussão é explicado pela existência dos atores envolvidos que promovem a concepção do Estado neocorporativista na formulação da política educacional. Eles são inicialmente mais ligados a estrutura geral do Estado e posteriormente criação de novos interlocutores para participar do processo de formulação exatamente na etapa que trata dos recursos financeiros destinados à educação do país. E o documento segue relatando o surgimento de novos atores de forma que:

O processo do segundo PNE seguiu esse padrão de discussão e mobilização. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação, mais uma vez, constituiu um submovimento – o “PNE pra Valer!”. Outros atores ocuparam esse cenário, como o movimento Todos pela Educação, fundado em 2006, e a Fineduca, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, fundada em 2011.

O segmento privado também constituiu suas redes: em 2008, Abmes, Anup, Abrafi, Anaceu e Semesp criaram o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. E os interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto fundaram sua própria associação, a Abraes.

Em dezembro de 2010, em decorrência de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae), foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, instituído pela Lei do PNE e composto por 35 entidades, muitas das quais aqui mencionadas. (BRASIL, 2014. p. 18)

A participação dos atores decorreu por meio das instituições representativas tanto da sociedade civil, das entidades empresariais e do Estado que decorreu diante do parlamento no que compete a formulação diante das comissões parlamentares e votações em plenário. Essa formação caracteriza o comportamento neocorporativista do Estado delegando a interlocução com os grupos de interesses e restringir a participação total dos atores como forma adotar soluções corporativas e promover o poder econômico sobre as classes.

CONCLUSÕES

A existência das instituições é legítima e ratifica o caráter representativo dos atores diante da organização do Estado para sua atuação frente a formulação de políticas públicas em qualquer área. Entretanto e representação deve existir para buscar consensos diante das demandas provenientes da sociedade e não de grupos específicos que desejam capturar o Estado. O poder de representação, imposto pela organização do Estado, atribui as instituições a capacidade de serem interlocutoras entre o Estado e a sociedade em todos os aspectos para melhorar o processo de comunicação e atuação de todos os atores.

Com a presença e participação do Estado como articulador, da representação da sociedade civil e das entidades empresariais se apresenta a característica do Estado neocorporativista na formulação do plano que, mesmo com discussões e debates, prevalece os interesses do Estado

Na formulação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024) existe o interesse relevante na discussão sobre os recursos financeiros proveniente do Estado para utilização na área educacional que minimiza ou restringe toda a dimensão da política pública e do plano educacional. Essa limitação é proveniente dos interesses dos grupos representativos que permitiram aduzir que todas as outras dimensões da política estariam atreladas e seriam possíveis de serem realizadas mediante apropriação dos recursos financeiros.

Apesar da discussão, dos debates proposições permaneceu os interesses do Estado que articulou junto as instituições as necessidades do ente público o que caracteriza de forma específica o comportamento do Estado neocorporativista na formulação da política.

Essa forma de atuação com legitimidade de participação, minimização da atuação dos atores por meio da representatividade, visão economicista da política, articulação entre as instituições, e promoção dos interesses estatais com aprovação de metas quantitativas do plano caracterizam o comportamento neocorporativo do Estado e tem efeitos interessantes para o ele e superficiais para a sociedade tendo esta que sempre demandar antigas necessidades sendo apenas propostas e implementadas ações paliativas na área educacional, porém com favorecimento do ente público na dimensão política.

Nesse sentido, esta pesquisa conclui que existiu o comportamento neocorporativista do Estado na formulação do Plano Nacional de Educação com a presença de instituições representando grupos de interesses e o Estado promovendo, por meio de articulação institucional, o estabelecimento dos seus interesses e das vantagens econômicas em detrimento as necessidades sociais na área educacional.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Ângela M.C. TÁPIA, Jorge R. B. Corporativismo e Neocorporativismo: o exame de duas trajetórias. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 32, 2º semestre de 1991, pp. 1-30
- BANDEIRA, Claudia. **A avaliação educacional no Plano Nacional de Educação PNE**. São Paulo. USP, 2014.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 1979.
- BRASIL. Lei nº 13.0005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm> Acesso em: 20 jul 2018.
- _____. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. Plano Nacional de Educação 2014-2024 [recurso eletrônico]: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. – (Série legislação; n. 125). Disponível em <<http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>> Acesso em: 20 jul 2018.
- COSTA, Fernando Nogueira da. **Capitalismo de Estado neocorporativista**. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 207, jul. 2012.
- FERREIRA, Lívia Andrade. **A avaliação do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)**. Meta Avaliação. Rio de Janeiro. V. 8. N. 24, p.410 – 439. Set/dez, 2016.
- FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila
- MAGANO, O. B. Liberalismo, corporativismo, pluralismo e neo-corporativismo. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 78, p. 52-64, 1 jan. 1983.
- MEDEIROS, Jorge Alberto Fernandes de. ARRUDA, Maritza Waleska. **Avaliação política de educação superior: uma revisão narrativa**. In. Congresso Nacional de Educação, 5, 2018, Recife. Anais V CONEDU, Campina Grande, Editora Realize, V. 1, 2018, ISSN 2358-8829.
- MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001.
- MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas**. Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, 1986.
- SCHMITTER, Philippe. Continúa el siglo del corporativismo? In: SCHITTER, Philippe; LEHMBRUCH, Gerhard (coords.). **Neocorporativismo I**. 2 ed. México: Alianza Editorial, 1992.
- TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.
- VATTA, Alessia. O Neocorporativismo na Europa: desenvolvimentos recentes e perspectivas para o futuro. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 10/11, 1998, pp. 153-194