

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DOUTORADO ACADÊMICO EM EDUCAÇÃO

MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA

O CONTROLE SOCIAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA/PA NA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA

O CONTROLE SOCIAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA/PA NA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação emEducação, Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P436c Pereira, Maria do Socorro Vasconcelos

O CONTROLE SOCIAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA/PA NA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL / Maria do Socorro Vasconcelos Pereira. — 2019. XV, 218 f.: il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

1. Políticas públicas. 2. Controle social. 3. Relações público-privadas. 4. Gestão municipal. I. Título.

CDD 370

MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA

O CONTROLE SOCIAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA/PA NA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Educação, Universidade Federal do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

	como requisito parcial para obtenção de Doutora em Educação.
Aprovada em:/	
BANCA EXA	MINADORA
Prof. ^a Dr. ^a Terezinha Fátima Andrade Universidade Feder	
Prof. Dr. Antonio Sousa Al Universidade Estadual da Região To	
Prof. ^a Dr. ^a Luciana Ferreir Universidade da An	
Prof. ^a Dr. ^a Dalva Valente Guimarãe Universidade Feder	
Prof. Dr. Cilman Panaina Da	Gil Fi 1 1 1

Prof. Dr. Gilmar Pereira Da Silva - Examinador Interno Universidade Federal do Pará - UFPA

AGRADECIMENTOS

A Deus, agradeço pela existência e possibilidade de aprender.

A minha orientadora, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, agradeço pela carinhosa acolhida, pelo profissionalismo na condução do processo de ensino e pela sábia e valiosa orientação que resultaram na conclusão desta tese.

Ao professor Antonio Alves Sousa, pelas valiosas contribuições feitas na qualificação, e à professora Dalva Guimarães Gutierrez, pelos questionamentos que me obrigaram a refinar o tratamento dado ao tema desta tese.

Com admiração, agradeço ao professor Gilmar Pereira, que, apesar dos inúmeros compromissos, aceitou participar da banca de qualificação, de forma generosa e inspiradora.

À professora Luciana Ferreira, agradeço por aceitar fazer parte desta avaliação, embora em um momento corrido de fim de semestre letivo.

Aos colegas do Observe, pelo companheirismo e disponibilidade sempre.

Aos colegas do Gepeseed, pelos diálogos, trocas e incentivos na caminhada.

Aos amigos de militância Alice, Afonso e Bárbara, pela força e credibilidade nos projetos que sonhamos.

Agradeço aos profissionais do Observatório Social de Abaetetuba/PA, que dedicadamente me acolheram e ajudaram a coletar os documentos, participar de reuniões do OS Abaetetuba. O apoio de vocês foi significativo para a coleta de dados do estudo.

Agradeço às técnicas da Casa dos Conselhos de Abaetetuba/PA, pela viabilização da documentação necessária às análises.

À minha irmã, Maria da Conceição, que, apesar de sua jornada diária repleta de responsabilidades, sempre encontrou meios de me auxiliar a encontrar mais uma legislação que faltava.

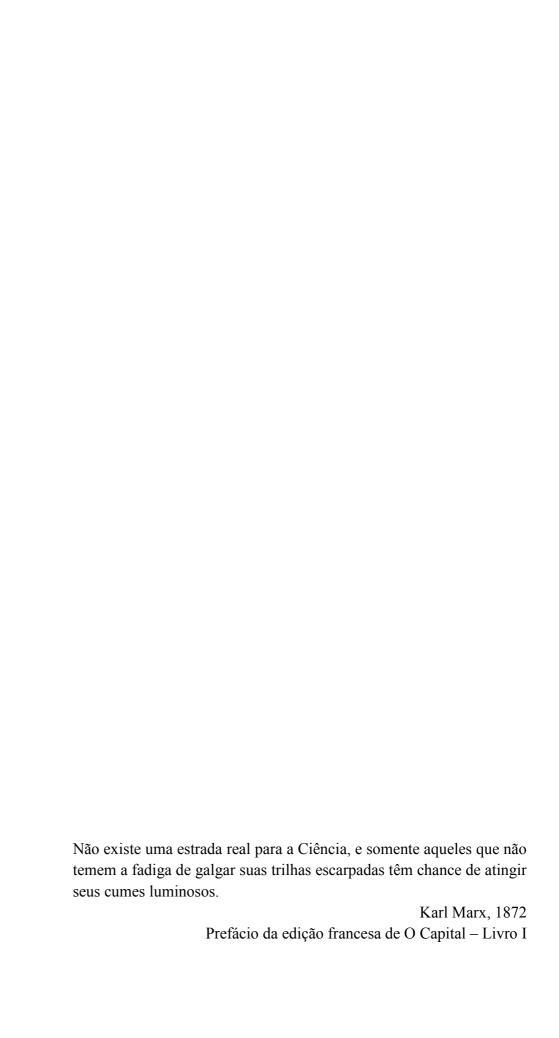
Agradeço aos companheiros que gentilmente se dispuseram a contribuir enquanto sujeitos da pesquisa, concedendo-me entrevistas e informações para compor as análises da tese.

Agradeço a Elis, Karina, Lena, Nazinha, Nilda, Paula e Regina, pelo apoio desinteressado para dedicar-me ao estudo e, em especial a Inês, que flexibilizou de todas as formas possíveis minha jornada de trabalho para que eu pudesse marcar frequência no estudo, que resultou nesta tese.

A Marco Antônio – meu companheiro de existência –, cuja convivência, amizade e apoio incondicional são presentes da vida, e aos meus filhos, Gil e Suzy, pela compreensão.

Agradeço ao amigo Cassio Vale, pela companhia, cuidado e incentivo em todas as fases deste projeto, e às amigas Genilda e Simone pelo acolhimento nos momentos desafiadores.

Finalmente, agradeço à minha mãe, Cesarina Vasconcelos, e a minha neta, Júlia Emanuella, por me permitirem não estar presente em todos os momentos que precisaram de minha companhia.



RESUMO

As políticas públicas sociais e educacionais no Brasil, na década de 1990, foram o centro de muitas discussões. Entre os vários enfoques dados às políticas, chama a atenção a questão do controle social, bem como a constante expressão da qualidade da educação no discurso de segmentos da sociedade civil, como Conselhos, Fóruns, Movimentos pela Educação, Organizações da sociedade civil e até mesmo empresas e organizações do ramo do privado. Esta pesquisa tem como objeto de investigação o controle socialpor meio da atuação do Observatório Social de Abaetetuba/PA (OS Abaetetuba); o objetivo é investigar o controle social sobre a gestão pública da educação municipal por meio da análise do, organismo privado, pertencente à rede de Observatórios do Brasil (OSB). O referencial teóricometodológico que serviu de base à análise e compreensão da dinâmica e processo que envolve o objeto em estudo é o materialismo histórico-dialético a partir da contribuição de teóricos marxistas que analisam o Estado, a sociedade e as políticas que se efetivam a partir dessa relação, com utilização de pesquisa bibliográfica, documental e de campo. A pesquisa aponta para o fato de que a gestão municipal assentada no horizonte da democratização, bandeira de luta de segmentos ligados à educação, serve como canal de desresponsabilização do executivo municipal, transferindo a responsabilidade pela definição e administração das políticas públicas para agentes exógenos, utilizando-se do discurso da autonomia e da democratização, otimizando-a a partir de metodologias salvadoras. As relações público-privadas ganham reforço para assumir a centralidade das políticas públicas a partir das sugestões exógenas como sinônimo de democratização, escamoteando a privatização e a mercantilização que tornou-se o âmago das políticas no Estado moderno, reduzindo o sentido da ação estatal sobre estas, esvaziando e/ou apagando suas construções históricas. O controle social efetivado, mesmo sob a perspectiva da cidadania liberal consubstanciada no Estado burguês moderno, não está sendo efetivado em pleno atendimento para o acompanhamento das políticas públicas educacionais propostas no âmbito do território analisado, de acordo com a perspectiva assumida por este estudo, nem pelos colegiados tampouco pelo OS Abaetetuba, que se limitaà análise de gastos públicos. O Estado, nesse contexto, ao assumir a posição de elaborador da política educacional, veicula a ideologia de que cumpre seu papel, abrindo espaço para a investida da iniciativa privada e o OS Abaetetuba atua como protagonista na condução e fortalecimento do controle social pela via do privado, legitimando a ideia neoliberal de que os recursos destinados às políticas públicas educacionais são suficientes, fazendo-se necessário o combate à corrupção presente em sua execução. Por fim, o significado do controle social para o executivo e o OS Abaetetuba se resume na eficácia, eficiência e racionalidade imanentes da perspectiva gerencial de gestão, enquanto os segmentos da sociedade atribuem-lhe o sentido mais abrangente, incluindo o social, o político e o cultural.

Palavras-chave: Políticas públicas. Controle social. Relações público-privadas. Gestão municipal.

ABSTRACT

Social and educational public policies in Brazil in the 1990s, were the focus of several discussions. Among the various approaches given to policies, the issue of social control is highlighted, as well as the constant expression of the quality of education in the discourse of segments of civil society, such as Councils, Forums, Movements for Education, Civil Society Organizations and even companies and organizations from the private sector. This research has as investigation object the social control of the Social Observatory of Abaetetuba / PA -OS Abaetetuba, the aim is to investigate the social control over the public administration of public education through the analysis, private body, belonging to the Observatory network in Brazil - OSB. The theoretical-methodological framework that underpinned the analysis and understanding of the dynamics and process that surrounds the object under study is dialectical historical materialism based on the contribution of Marxist theorists that analyze the state, society and policies that take effect from of this relationship, using bibliographic, documentary and field research. The research points to the fact that municipal management seated on the horizon democratization, battle flag segments related to education, serves as the unaccountability of the municipal executive, transferring the responsibility for the definition and management of public policies to exogenous agents, using the discourse of autonomy and democratization, optimizing it from saving methodologies. Public-private relations are reinforced to assume the centrality of public policies, based on exogenous suggestions, as a synonym for democratization, hiding the privatization and commodification that has become the center of policies in the modern state, reducing the sense of state action on emptying and / or erasing their historical creations. Effective social control, even from the perspective of liberal citizenship embodied in the modern bourgeois state, is not being fully implemented to monitor the educational public policies proposed within the analyzed territory, according to the perspective assumed by this study. nor by OS Abaetetuba, which is limited to the analysis of public spending. In this context, the State, by assuming the position of educational policymaker, conveys the ideology that fulfills its role, making room for the private initiative and OS Abaetetuba acts as protagonist in the conduction and strengthening of social control, through private, legitimizing the neoliberal idea that the resources allocated to educational policies are sufficient, making it necessary to combat corruption present in its execution. Finally, the meaning of social control for the executive and OS Abaetetuba is summarized in the effectiveness, efficiency and immanent rationality of managerial management perspective, while the segments of society attach its meaning more comprehensive, including social, political and cultural.

Keywords: Public policies. Social control. Public-Private Relations. Municipal management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Território de Abaetetuba	.156
Figura 2 - Composição do Índice de Desenvolvimento Humano	. 157
Figura 3 - Composição do Índice de Desenvolvimento Humano do município	.159

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação de documentos utilizados na pesquisa documental	.38
Quadro 2 - IDEB do Ensino Médio no Pará	.90
Quadro 3 - Descrição dos núcleos com os respectivos objetivos, por setor, previstos PDRAE	
Quadro 4 - Legislação que regulamenta formas de parcerias entre o Estado e o privado	118
Quadro 5 - Colegiados responsáveis pelo controle social da educação no território	166
Quadro 6 - Mapeamento de implantação de OS no Brasil	183

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e seus	componentes no
município de Abaetetuba/PA	160
Tabela 2 - Estrutura etária da população no município de Abaetetuba/PA	160

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Fluxo escolar por faixa etária – Abaetetuba/PA – 1991/2000/2010161
Gráfico 2 - Taxa de frequência em creche e na pré-escola – Abaetetuba/PA – 2000/2010 162
Gráfico 3 - Taxa de frequência líquida do ensino fundamental e médio – Abaetetuba/PA - 1991/2000/2010
Gráfico 4 - Taxa de conclusão no ensino fundamental e médio – Abaetetuba/PA - 1991/2000/2010
Gráfico 5 - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – Abaetetuba/PA – 2005/2007/2009/2011/2013/2015/2017
Gráfico 6 - Distribuição percentual das matrículas em cursos profissionalizantes segundo o sexo – Abaetetuba/PA – 2014
Gráfico 7 - Percentual da população de 18 a 24 anos, segundo nível de instrução e sexo - Abaetetuba/PA - 2010

LISTA DE SIGLAS

ACA ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE ABAETETUBA

ABGF AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES

E GARANTIAS S.A.

ANPAE ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA

EDUCAÇÃO

ANPED ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

EM EDUCAÇÃO

BM BANCO MUNDIAL – CORRETO É BIRD COMUMENTE

CONHECIDO COMO BANCO MUNDIAL

BNCC BASE NACIONAL COMUM CURRICULAR

BID BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

CF CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CAQI CUSTO ALUNO QUALIDADE-INICIAL

CEFOR CENTRO DE FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

CAQ CUSTO ALUNO QUALIDADE

CNM CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS

CAE CONSELHO MUNICIPAL DE ALIMENTAÇÃO

CF CONSTITUIÇÃO FEDERAL

CME CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

CGU CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO

CAPES COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE

NÍVEL SUPERIOR

CNM CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS

DHL DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL

DEMP DIRETORIA DE ENSINO MÉDIO E PROFISSIONAL

EC EMENDA CONSTITUCIONAL

FHC FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

FUNDEB FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA

EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS

DA EDUCAÇÃO

FMI FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL

FME FÓRUM MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

FUNDESCOLA FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA

GT GRUPO DE TRABALHO

GTL GRUPO DE TRABALHO LOCAL

GIFE GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS

GTL GRUPO DE TRABALHO LOCAL

IDEB ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

IES INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

IAS INSTITUTO AYRTON SENNA

ICED INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO

ICJ INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

IDEPA ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO PARAENSE

LDB LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO

LDO LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

LOA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL MEC MINISTÉRIO DE EDUCAÇÃO

NGP NOVA GESTÃO PÚBLICA

MARE MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO

OCDE ORGANIZAÇÃO COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

ECONÔMICO

ODS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

ODM OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

OM ORGANISMOS MULTILATERAIS

OMC ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

ONG ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL

ONU ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

OS OBSERVATÓRIO SOCIAL

OS ORGANIZAÇÃO SOCIAL

OSB OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL

OSC ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

OSCIP ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE

PÚBLICO

PA PARÁ

PAC PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO

PARFOR PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA

EDUCAÇÃO BÁSICA

PCS PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS

PDDE PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

PDRAE – PLANO DIRETOR DA REFORMA DO APARELHO DO

ESTADO

PDRAE PLANO DIRETOR DE REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

PEE PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

PFCDHL PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES PARA O

DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL

PISA PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE

ESTUDANTES

PMDDHCA PLANO MUNICIPAL DECENAL DOS DIREITOS HUMANOS DE

CRIANÇAS E ADOLESCENTES

PNAE PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO DO ESCOLAR

PME PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

PNATE PROGRAMA NACIONAL DE APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR

PNE PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

PPPS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

PNUD PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O

DESENVOLVIMENTO

PPA PLANO PLURIANUAL

PSPN PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL

PNUD PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O

DESENVOLVIMENTO

PCS PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS

PISA PROGRAMA INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO DE

ESTUDANTES

PFCDHL PROJETO DE FORTALECIMENTO DE CAPACIDADES PARA O

DESENVOLVIMENTO HUMANO LOCAL

SASE SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO DE SERVIÇOS EDUCACIONAIS

SEI SISTEMA DE ENSINO INTERATIVO

SNE SISTEMA NACIONAL DE EDUCAÇÃO

SEDUC SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO

SISPAE SISTEMA PARAENSE DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL

UNTREF UNIVERSIDAD NACIONAL DE TRES DE FEBRERO

UFPA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

SUMÁRIO

	INTRODUÇAO16
1	RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL ENQUANTO INSTÂNCIAS POLÍTICAS DE CONTROLE SOCIAL
1.1	A relação entre Estado e sociedade civil no Brasil: a função do Estado moderno na vida em sociedade
1.2	O Estado e as estratégias para realização das políticas públicas educacionais: projetos políticos em disputa entre sociedade civil e sociedade política58
2	O CONTROLE SOCIAL E AS INTERFACES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO
2.1	Marcos históricos do controle social
2.2	O público e o privado na estrutura do Estado: as redes de relações123
3	O CONTROLE SOCIAL DO OS ABAETETUBANA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL
3.1	Mapeamento das questões socioeconômicas em Abaetetuba/PA156
3.1.1	O controle social do CME
3.1.2	O controle social do CAE
3.1.3	O controle social do Conselho do Fundeb
3.1.4	O controle social do FME 173
3.2	O controle social exercido pelo OS Abaetetubana gestão pública da educação municipal
3.3	As implicações do controle social exercido pelo OS Abaetetubana gestão pública da educação municipal
4	CONCLUSÃO202
	REFERÊNCIAS
	APÊNDICE A – OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE DADOS PARA PESQUISA 228
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO DO SUJEITO DA PESQUISA
	APÊNDICE C – FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO230 APÊNDICE D – QUADRO DE QUESTÕES DE PESQUISA231
	APÊNDICE E – QUADRO DE TRIANGULAÇÃO E ANÁLISES DAS CATEGORIAS INVESTIGADAS233

INTRODUÇÃO

A opção por investigar o controle social se insere primeiro no interesse pessoal e profissional sobre essa dimensão das políticas públicas, considerando-a como relevante para agestão das políticas sociais, especificamente a educacional, com relação direta com a sustentabilidade de tais políticas, bem como diretamente relacionada à qualidade decorrente desses serviços.

O interesse pessoal origina-se a partir do ano 2000, ao ingressar na profissão docente pela rede pública de educação básica. Nesse contexto, foi possível experienciar a vivência como membro da sociedade civil, por meio de Associação de Moradores, de Colegiado de Educação, com possibilidade de discutir, mobilizar e aspirar efetivações de políticas públicas que atendessem às reais necessidades de seus usuários e não somente aos arranjos governamentais. No âmbito do interesse profissional, deve-se ao fato de, no exercício profissional em educação, ter convivênciarecorrente com situações demandadas por gestores, docentes, discentes e famílias, de modo que identificamos o direito à educação desrespeitado quer pela organização administrativa responsável pela oferta, quer pelos formuladores e executores das políticas direcionadas ao atendimento desse direito na coletividade, assim como pela atuação como agente do serviço educacional no espaço da escola de ensino médio, etapa bastante destacada pelos baixos índices reveladosno cenário local e nacional. Nessa atividade, enquanto servidora pública, como integrante da equipe executora dos encaminhamentos das políticas de gestão, currículo e formação, valorização profissional e avaliação com os sujeitos da comunidade escolar, sempre esteve presente o questionamento sobre a forma de definição, critérios, ações, acompanhamentos e resultados, cujo questionamento central sempre residiu sobre a participação dos sujeitos nas definições do órgão gestore como eram executadas com os sujeitos da escola.

Soma-se a essa identificação a propagação, entre os que formulam e os que executam, da associação entre a projeção de políticas e programas com a qualidade da educação, em que se projeta para a instituição escola a viabilização da qualidade dos serviços educacionais, uma vez que estes são projetados sob o mantra da qualidade inerente à sua estrutura.

Nesse percurso, passamos a nos interrogar sobre a relação existente entre a definição das políticas, a qualidade dos resultados dessas políticas e o controle social. Esse foi o eixo de questionamento que desencadeou no curso de Especialização a postura de conhecer os elementos necessários à efetivação da gestão democrática no espaço institucional escolar, a

fim de analisar e compreender se a dinâmica das políticas poderia ser melhor atendida a partir do esforço da gestão da escola, algocuja identificação corroborou conhecimentos que já possuíamos da Licenciatura em Pedagogia, segundo os quais a gestão é um fator relevante na organização do espaço escolar, o qual, adependerda concepção adotada, poderá contribuir para o processo de legitimação ou transformação do que lhe é encaminhado.

O ingresso no curso de Mestrado em Educação da UFPA representa mais um passo na trajetória investigativa sobre a questão do atendimento das políticas educacionais às necessidades do cidadão. Compreendendo que a gestão da escola é um braço desse universo que envolve as políticas, tomamos a iniciativa de investigar a gestão em perspectiva mais ampla – no âmbito do Sistema Municipal de Ensino –, para identificar se a organização deste é determinante para a efetivação das políticas na perspectiva da necessidade dos sujeitos que por elas anseiam.

Foi no Mestrado, com a pesquisa sobre a institucionalização dos sistemas municipais de ensino como viabilizador dos processos de gestão pública municipal, em perspectiva democrática, que se desencadeou o interesse de compreensão do controle social enquanto elemento fundamental à definição do ciclo constitutivo das políticas públicas¹, uma vez que, se efetivamente realizado, poderá se configurar como um veículo para a participação dos sujeitos na definição das políticas públicas e o uso dos recursos públicos comprometido com o provimento de insumos necessários ao atendimento dos serviços sociais, a fim de que se efetivem enquanto direito social e com qualidade, processo aqui defendidocomoqualidade social ancorada no horizonte de atividades educativas emancipadoras (TONET, 2016).

Nesse estudo realizado em 2008, problematizamos a institucionalização dos sistemas municipais de ensino a partir da base legal da Constituição Federal de 1988, cujo "lócus" de análise foi o município de Barcarena/PA, pois, no contexto daquele período, o estado do Pará possuía um número irrisório de 16 municípios com Conselho e Sistema de Ensino regulamentados por Lei. Desse modo, esse foi um dos critérios para a escolha de Barcarena, por tratar-se de uma esfera pública sem Conselho, Sistema e Plano Municipal de Educação e com uma receita considerada favorável diante dos demais municípios na mesma condição de organização.

Por meio desse estudo sobre a identificação dos fatores que inviabilizavam a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino e sua repercussão na gestão e financiamento da educação, para fins de verificar os elementos que dificultavam a

¹ O ciclo de políticas de acordo com Mainardes (2018) é constituído por três contextos: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática.

institucionalização do Colegiado, assim como as estratégias de organização da educação desenvolvidas em decorrência da postura assumida, foi possível desenvolver discussões teórico-conceituais sobre federalismo, regime de colaboração e descentralização comoaspectos mediadores da gestão e do financiamento da educação entre os entes federados.

Para explicitar o significado da gestão, como base para análise dessa questão no Brasil, tornou-se necessário identificar a influência que a reestruturação do Estado nacional decorrente da Reforma dos anos 1990 representa no campo da gestão das políticas públicas e, consequentemente, da gestão da educação, para assim destacar aspectos estruturais de tal reforma em termos de gestão da educação. Com isso, a intenção éevidenciar o redimensionamento incorporado às políticas da educação nesse momento e a sua materialidade na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) 9.394/96, no Plano Nacional de Educação (PNE) e nos Programas e Políticas Educacionais delineados pelo governo federal, algo que se realiza com o escopo de fortalecimento das instâncias colegiadas municipais, como a de institucionalização dos Sistemas de Ensino enquanto órgão habilitado a efetivar a gestão democrática e da consolidação da autonomia do município a partir da compreensão deste como ente federado, com função compartilhada com a União e Estados, responsável pela efetivação do regime de colaboração recíproca baseado no modelo de federalismo cooperativo².

A investigação permitiu inferir que, para a institucionalização do Sistema de Ensino na realidade estudada, far-se-ia necessário que a gestão municipal estivesse disposta a romper com o caráter de base patrimonial³ arraigado na prática governamental, pois não há garantia de democratização somente por meio da criação do Sistema de Ensino ou de outros elementos que compõem a estrutura educacional, sem um processo de construção da administração pública assentado no coletivo.

A demanda imediata identificada revelou a necessidade de: autonomia para construção de uma política educacional que atendesse à realidade municipal, mecanismos que viabilizassem a participação da sociedade nas deliberações e nos órgãos de acompanhamento e controle social dos recursos destinados à educação, por meio das diversas categorias representadas e superação da concepção do espaço público como patrimônio privado.

-

²A compreensão de pacto federativo empreendido é de Cury (2008, p. 1196) que diz: "Trata-se de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de poder e de competências legalmente definidas".

³ A gestão de base patrimonial para Bresser-Pereira (1996, p. 4) se definiu com as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos. Nesse tipo de administração o Estado era entendido como propriedade do rei. [...]. Esse tipo de administração revelar-se-á incompatível com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgem no século XIX.

Essa demanda também representava um desafio, uma vez que se apresentou muito forte no estudo a presença de conflitos e disputas de poder entre representações da sociedade civil, executivo e legislativo municipal, o que se constitui como um fator positivo a ser entendido como possibilidade para a construção da política educacional, ancorada na diversidade de opiniões, pois evidenciava que os diferentes segmentos da sociedade civil existentes no município apresentavam interesse de participação. Alguns se mobilizavam mais ativamente, outros em menor proporção, mas existiaa necessidade de que fossem reconhecidos como sujeitos sociais e de que a formação teórica, pedagógica e política também fosse compreendida como elemento fundamental à participação social nas ações de mobilização para organização do Sistema de Ensino e de reconhecimento que é um direito que precisa consolidar-se.

No decorrer dos anos, que compreendem o intervalo entre a conclusão do estudo e os dias atuais, a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino vinha acontecendo de maneira gradativa, apesar do incentivo do Conselho Estadual de Educação do Pará, que, desde o ano de 2012, realiza encontros anuais com conselheiros municipais de educação, com a pauta sobre a autonomia dos municípios por meio do Sistema de Ensino tendo sido recorrente.

Todavia, no ano de 2014 esse processo sofreu aceleração, algo que se deu, acreditamos, em razão da II Conferência Nacional de Educação⁴ e do Plano Nacional de Educação⁵ – Lei nº. 13.005, de 25 de junho de 2014, que objetivava implantar uma arquitetura integrada entre as três esferas a partir do ponto de referência do pacto federativo e do regime de colaboração, por meio de uma das estratégias que é a elaboração dos planos municipais de educação alinhados com o Plano Nacional e Planos Estaduais; essas regulamentações, embora façam parte da engenharia da política do Estado, têm na concepção de governo que exerce o poder político nesse momento a defesa pela participação social enquanto bandeira de luta desde os anos de 1989.

A participação popular é o elemento mais essencial da ruptura que o Governo da Frente Brasil Popular vai impor à tradição do autoritarismo e da exclusão das massas populares, na história do Estado brasileiro.

Ela é decisiva não somente para a definição das grandes opções nacionais, através de plebiscitos e iniciativas populares, como também no controle rotineiro de todo o funcionamento da máquina estatal.

⁵ Essa lei determinava que os estados, municípios e o Distrito Federal teriam um ano para implantar ou alinhar seus planos de educação em consonância com o Plano Nacional.

•

⁴ Essa conferência, cujo tema foi "O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração", teve como objetivo propor uma política nacional de educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino.

Muito do que as estatais apresentam, hoje, de problemático, ineficiente e desperdício, seria evitado se elas contassem com a participação de trabalhadores e usuários em sua gestão.

Quando o Estado deixar de ser a grande muralha oposta pelas elites às transformações ansiadas pelas maiorias, estaremos pavimentando a estrada que levará à construção de uma sociedade democrática, justa e socialmente equilibrada, aqui no chão brasileiro (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1989).

No município de Abaetetuba/PA, espaço de nossas análises nesta tese, após a aprovação do Plano Municipal em 24 de junho de 2015(ABAETETUBA, 2015), em que a criação do Sistema Municipal de Ensino foi estratégia aprovada na meta de gestão da educação, o projeto de Lei do sistema voltou à ordem do dia e foi aprovado como lei municipal – Lei nº. 490, de 15 de fevereiro de 2017(ABAETETUBA, 2017).

Em 2016, a autora esteve na condição de Coordenadora do Conselho Municipal de Educação (CME), participante da comissão de elaboração do Plano Municipal de Educação, com representação no Fórum Municipal de Educação, na equipe de Acompanhamento e Avaliação do Plano e membro do Grupo de Extensão, Pesquisa Sociedade e Educação do Campo: com ênfase nas políticas públicas municipal e estadual⁶. Com isso, tornou-se possível perceber que, embora o município possuísse Conselho Municipal do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização de Professores (Fundeb), com ações direcionadas para o fortalecimento de processos de democratização da educação, ao tomar a atuação desse Colegiado de forma objetiva e concreta, inserido no tecido social e mediado por correlações de forças entre setores de interesses historicamente antagônicos, persiste a penetração da esfera social nas deliberações das matérias educacionais, assim como a patológica fragilidade de efetiva participação que acomete os colegiados municipais.

A questão dos Conselhos Municipais de Educação e controle social da educação como via de descentralização, participação e cidadania tem estado presentecom frequência nas produções de vários estudiosos que se debruçam sobre o assunto buscando estabelecer um diálogo entre o tema e sua relação com o presente, passado e futuro da democracia.

A obra sob a coordenação de Souza (2008) é representativa dessa iniciativa, já que um grupo de estudiosos reúne um conjunto valioso de textos focalizando a temática e os resultados de estudos empreendidos que abrigam reflexões acerca do papel da sociedade civil, dos rumos democráticos da vida social e política do País. Não são pessimistas a ponto de considerá-la sem esperanças, inerte, condenada aos ditames da superestrutura político-ideológica, mas ativa no e pelo processo histórico de mudanças da sociedade, ou seja, não

_

⁶Gepeseed/UFPA-Campus Abaetetuba.

veem a sociedade civil como fruto de estratégias dos grupos dominantes para a consolidação e perpetuação de seu domínio – que, por meio da estrutura jurídico-política e daestrutura ideológica(Estado, religião, artes, meios de comunicação), opera a consolidação e perpetuação da dominação das classes dominantes pela utilização de estratégias que demandam ora uso da força, ora da ideologia (MARX; ENGELS,2007).

Todavia, há constatações de inviabilidades tanto de participação quanto de ruptura/transformação na perspectiva de constituição enquanto espaços de aprendizado democrático, conforme afirma Souza (2008):

[...] há que se esperar que *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania* reverbere em ambas as esferas superestruturais, quer no interior da sociedade política, quer em termos de sociedade civil, de modo a contribuir, de um lado, para o aprofundamento do conhecimento acumulado sobre a matéria e, de outro, para o amadurecimento dos processos de participação e cooperação sociopolítica possíveis, especialmente aqueles que se direcionam a superação das limitações inerentes à democracia representativa brasileira (SOUZA, 2008, p. 27-28, grifo do autor).

Focalizando o controle social não somente a partir dos colegiados de educação, a realidade do território de Abaetetuba/PA apresenta uma condição singular que é a experiência de abrigar no seio social do espaço urbano um Observatório Social (OS),implantado desde o dia 18de dezembro de 20108. Foi instituído por motivação de uma entidade representativa de classe instalada na sede do Município,a Associação Comercial de Abaetetuba (ACA), cuja diretoria, no contexto que viabilizou a implantação do OS Abaetetuba, era composta de cidadãos com interesses declarados não somente pelo espaço geográfico em que seu empreendimento encontrava-se instalado, mas também de interagir na definição de metas e estratégias com vistas ao desenvolvimento do território e dos sujeitos que nele habitam. Diante disso, enquadra-se talvez na lógica da "miríade de entidades não partidárias, que se declaram não classistas e advogadas da causa democrática e participativa" apresentadas por Dantas (2014, p. 130), quando descreve o rol de instituições dessa natureza que fazem parte do campo da sociedade civil brasileira, dentre as quais se inclui um tipo

⁷O termo território é aqui adotado segundo a concepção de Santos (2010, p. 96-97),que define: "O território não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando um território usado, utilizado por uma dada população.

⁸Dado disponível na Ata da Assembleia Geral de Fundação da Associação Observatório Social de Abaetetuba, datada de 18/12/2010, registrada no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas do 2º Oficio Protesto de Letras – Cartório O. Coutinho, na Comarca de Abaetetuba em 11/01/2012.

específico que abriga uma dimensão também específica, responsável pela interação entre governo, empresa e sociedade civil, a que denomina de "Comitê de Responsabilidade Social", cujo horizonte básico é o fortalecimento da cidadania. Na definição do autor:

Atualmente, em torno da autoproclamada *responsabilidade social* das empresas – conceito que ganhou força no Brasil dos anos 1990 -, ergue-se um importante edificio ideológico que pretende não só melhorar a imagem do deletério modo de produção capitalista, face às chamadas "questão ambiental", "questão social" e à "pobreza", que se apresentam diante de nós de modo inegável, mas também colar à imagem do capital à defesa de valores associados à democracia e à participação cidadã (DANTAS, 2014, p. 132, grifos no original).

O OS Abaetetuba é vinculado a uma rede com 117 unidades, distribuídas em 17 estados do Brasil, em que os estados do Amazonas (com 1 unidade), do Pará (com 3 unidades e do Tocantins (com 2 unidades) são os três da Região Norte com essa experiência, sendoo Pará o estado com mais unidades implantadas (3), nos municípios deBelém, Abaetetuba e Capanema; a esse respeito, Abaetetuba é a primeira unidade, depois da capital, Belém.

A estratégia que tem como justificativa o combate à corrupção no Brasil desenvolve-se como uma iniciativa de controle social de reconhecimento nacional como experiência inovadora para a transparência nos gastos públicos.

De acordo com o *site* da rede de observatórios(OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, [201-]), os organismos são integrantes de um movimento pela transparência na Administração Pública que tomou corpo a partir do órgão que orienta e controla todos os demais Observatórios do Brasil por meio da Rede de Controle Social - Observatório Social do Brasil (OSB). Além da preocupação com a correta aplicação dos recursos públicos e a transparência, desenvolvem programas de educação fiscal dirigidos ao cidadão com vistas a conscientizá-lo dos seus deveres e direitos, estimulando-os a praticar o voluntariado e a prevenir a corrupção.

Apresentam como característica fundamental, defendida pela rede OSB, o fato de serem entidades criadas a partir dos anseios da sociedade civil, mantidas sem quaisquer recursos públicos e constituídas por dirigentes e voluntários sem vínculo político-partidário.

A implantação em Abaetetuba/PA se efetivou por meio da Diretoria da ACA, uma entidade que reúne sócios do ramo do comércio local, cuja consolidação teve como aliança o Projeto de Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local (Projeto Capacidades), coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o

Desenvolvimento(PNUD), que foi desenvolvido no município com a justificativa de fortalecer as capacidades dos sujeitos para olhar e valorizar as potencialidades locais.

A aliança se constituiu com a participação de 21 membros de 3 (três) segmentos (público, privado e sociedade civil organizada) para a composição do Grupo de Trabalho Local 21 (GTL - 21), os quais, por meio de metodologia específica⁹, identificaram fragilidades e potencialidades do território como subsídio para a elaboração do Plano de Ação Estratégico constituído por temas (Resíduos Sólidos e Líquidos, Recursos Naturais, Saúde, Economia e Produção, Desenvolvimento Político, Integração e Comprometimento, Segurança e Violência e Educação), para compor o Projeto de Fortalecimento de Capacidades para o Desenvolvimento Humano Local (PFCDHL), aprovado em 06 de abril de 2011 pelo coletivo do GTL - 21.

Todavia, por ocasião do desenvolvimento desse projeto, com a posse das informações dos indicadores sociais da esfera municipal, e ao estabelecer relação entre o que supostamente arrecada a esfera pública com a fragilidade dos serviços oferecidos aos munícipes, tornou-se perceptível aos membros do segmento privado a necessidade de uma intervenção sobre a realidade.

Nesse mesmo período, ao obter informações positivas sobre a Rede Cidades Sustentáveis 10 e considerar compatível com os anseios dos participantes do GTL - 21,a ACA

⁹ A metodologia do PFCDHL assume como princípio manter a transparência e a legitimidade das práticas de coleta de informações integrando os saberes técnicos (assessorias destinadas pela coordenação do programa,

coleta de informações integrando os saberes técnicos (assessorias destinadas pela coordenação do programa, também denominado de PFCDHL) e os saberes comunitários sobre o local, cujo produto desse conhecimento sobre as bases territoriais (estudo do território em sua totalidade) e sobre bases de capacidades para o Desenvolvimento Humano Local (DHL), envolvendo o conhecimento sobre os três segmentos, eram partilhados entre os membros do GTL-21 como subsídio à composição de relatórios que, somados aos resultados dos produtos obtidos pelas ferramentas (oficinas e visitas técnicas), possibilitaram a construção das visitas técnicas, comunitárias e compartilhadas para dar corpo ao plano de ação estratégico. Trata-se de uma metodologia de construção a partir de 5 momentos: Pré-diagnóstico (oficinas por segmento, criação do grupo GTL-21 e início de coletas sobre o território); Leitura Técnica (oficinas e aplicação de instrumentos de pesquisa junto aos 3 segmentos para identifica problemas, vocações, tendências e possibilidades de estabelecer alianças e parcerias na proposição e gestão de alternativas para o desenvolvimento do território, denominado de "bases territoriais", assim como de identificação e envolvimento dos interessados no desenvolvimento de capacidades, mobilizações e motivações à identificação do potencial de empreendedores, empreendimentos, atividades produtivas, atores sociais, líderes comunitários e agentes locais e avaliação das capacidades instaladas e dos déficits de capacidade, chamado de "bases das capacidades para o DHL; Leitura Comunitária (exercício de das capacidades de reflexão sobre o território a partir das vivência cotidianas, observações, diálogos e negociações sobre os problemas/necessidades e tendências para o desenvolvimento local que reflete um cenário parcial da realidade do território); Leitura Compartilhada (consolidação do cenário local a partir das evidências e corresponsabilidades de todos os segmentos nas políticas sustentáveis e prioritárias para o território, alinhadas essencialmente ao controle social definido); Plano de Ação (reunião dos produtos das ações anteriores para servir de subsídio à definição dos temas prioritários para atuação do Projeto) (Confederação Nacional dos Municípios - CNM/PNUD/Brasil, 2010).

¹⁰De acordo com a página da *internet* da rede Nossa São Paulo a plataforma do Programa Cidades Sustentáveis (PCS) tem o papel fundamental de apoiar a municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a implementação da Agenda 2030 em nível local. Disponibiliza conteúdos, indicadores, dados,

motivou-se pela adesão, em 2012, constituindo também a rede "Nossa Abaetetuba", a qual somada ao OS Abaetetuba teve como primeira empreitada a Carta Compromissos¹¹, documento por meio do qual os candidatos ao pleito eleitoral se comprometeram em elaborar um Plano de Metas¹² e, caso eleitos, a prestar contas em audiência pública como forma de publicização dos resultados de seu mandato, para fins de evidenciar o percentual atingido em cada meta desenhada.

A aliança do OS Abaetetuba com a rede "Nossa Abaetetuba" também fomentou e articulou a criação da Lei Municipal do Plano de Metas, Lei nº354/2013(ABAETETUBA, 2013a),em consonância com a Lei Federal n. 12.527, de 18 de dezembro de 2011(Lei de acesso à informação), que assegurou ao território o título de cidade a criar uma lei de iniciativa popular que une perspectiva de desenvolvimento sustentável à transparência doexecutivo e à participação direta da sociedade no acompanhamento da execução das atividades estabelecidas pelo governo municipal no Programa de Metas.

Hoje, com 08 (oito) anos de atuação no território, o OS Abaetetuba funciona em um espaço da ACA, tem como Diretor um dos membros da Associação possui uma agenda de atividades junto ao poder executivo e legislativo municipal e de retorno à população, por meio de ações de acompanhamento semanal das sessões plenárias do legislativo, monitoramento do processo de licitações do executivo em todas as áreas, não somente nas demandas da educação, ou seja, desenvolve um controle social que tem como premissa apenas o monitoramento das compras públicas.

> Através de uma metodologia padronizada, os Observatórios Sociais monitoram as compras públicas dos municípios desde a publicação do Edital de licitação até a entrega do produto, para ver se ele chega corretamente até à escola, hospital, ou seja, onde for. O mesmo vale para serviços como a construção de creches ou estradas. Esse acompanhamento melhora a qualidade dos serviços e da administração municipal, também previne as irregularidades, corrupção e mau uso do dinheiro; é o chamado controle social dos gastos públicos (JANELA..., 2013).

metodologia, banco de boas práticas nacionais e internacionais e ferramentas para suporte e fortalecimento dos gestores públicos no planejamento urbano integrado. É também canal da academia e do setor privado com a administração pública que objetiva ampliar a transparência da gestão ao incentivar o controle e a participação social, envolvendo a sociedade civil na tomada de decisão de políticas públicas.

A carta é um documento de adesão ao Programa Cidades Sustentáveis (PCS), pelo qual o pré-candidato se compromete, caso seja eleito, a adotar as diretrizes dos 12 eixos do Programa - que estão alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas - ONU como norteadores de sua atuação parlamentar. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br.

¹²O Plano de Metas é um instrumento de planejamento e gestão que auxilia as prefeituras a definir as prioridades e ações estratégias do governo ao longo dos quatro anos de mandato.Representa uma possibilidade de ser transformado em um Projeto de emenda à Lei Orgânica do Município, de modo que sua elaboração e cumprimento se tornem uma obrigação do gestor público prevista na legislação local. Disponível em: https://www.cidadessustentaveis.org.br.

Tendo por base o acompanhamento presencial e análise de alguns relatórios parciais das ações do OS Abaetetuba no território, foi possível identificar que o organismo realiza o **monitoramento do executivo**por meio acompanhamento e comparação dos orçamentos ano a ano do gabinete e secretarias com base na Lei do Orçamento Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA).

No **monitoramento da produção legislativa**, avalia a frequência dos legisladores às sessões, a participação em termos de quantidade e qualidade na elaboração de projetos de leis e proposições, que devolve sob a forma de relatório.

No que tange ao retorno para a população, coordena a realização de audiências públicas de prestação de contas do próprio OS Abaetetuba e dos dois poderes, com exposição de Relatórios de Monitoramento das ações realizadas.

Além do coordenador, que é sócio da ACA, conta com um bolsista voluntário, outrora tendobolsista remunerado pela receita formada da contribuição dos associados. Tem como meta: a inserção de dados na Plataforma Cidades Sustentáveis e no OBS do Brasil; o acompanhamento do Plano Diretor; o aperfeiçoamento dos relatórios de prestação de contas; o acompanhamento de todo o processo das licitações; e acriação de um sistema de monitoramento das metas e a ampliação do quadro de associados.

Isto posto, ressalta-se que o conjunto legal no Brasil voltado ao direito social à educação, visando garantir sua eficácia, destaca a participação da comunidade por meio dos conselhos, todavia, é reconhecida as dificuldades de operacionalização desses colegiados atreladas à crise de resolubilidade que permeia as questões sociais no país, refletindo um paradoxo social, como sinaliza Pompeu (2008, p. 31):

[...] Ao tempo em que crescem a demanda de participação e um ganho de liberdade, representando um avanço político, constata-se a ausência de energia direcionada às conquistas no campo da igualdade e da democracia social.

É sabido que o controle social dos atos administrativos, das políticas públicas e da aplicação dos recursos deve existir de forma coerente e sistemática, focado nos interesses e objetivos da comunidade, a fim de que reflita a eficácia do direito subjetivo à educação. Entretanto, verifica-se que os sujeitos sociais ainda se apresentam distanciados do direito estatal, seja pelo usufruto do serviço social, seja pelo acompanhamento de sua execução para o conjunto da população (POMPEU, 2008).

Ainda assim,é legítimo também o reconhecimento de que as políticas sociais expressam as ideologias que se configuram, a partir da materialidade social em atendimento a uma lógica global, que tem no Estado o sistema de comando político do capital, que por sua vez configura o modo de reprodução sociometabólico do capital¹³ engendrado por meio de uma reciprocidade dialética do domínio reprodutivo material, legal e político do sistema do capital (MÉSZÁROS, 2002).

Assim, tomando a realidade do território de Abaetetuba/PA, identifica-se a possibilidade de que esteja se efetivando uma forma de "ajuda externa à comunidade" para o controle das políticas públicas e aceleração ou efetivação do controle social, que, sob a forma voluntária, soma força aos colegiados no acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Porém, simultaneamente, indagamos: será Abaetetuba uma experiência diferenciada de controle social ou mais um exemplo das estratégias do capital na definição das "regras do jogo" da democracia, autonomia, participação e gestão?

A escolha do tema faz parte de uma trajetória acadêmica e profissional em permanente construção que busca analisar, por um lado, as repercussões das políticas e programas na educação pública brasileira e, por outro, as influências das relações público-privadas na formulação e implementação dessas políticas com a concessão do governo nacional e local.

A pesquisa intencionou perseguir tal desvendamento de forma a contribuir para a diversificação da investigação no campo temático do controle social das políticas educacionais, bem como para a diminuição da desigualdade do acesso ao conhecimento sobre direitos sociais que contribui sobremaneira para a exclusão de inúmeras oportunidades, dentre as quais a garantia da efetividade e exigibilidade do direito à educação e o inalienável poder quanto à condução dos destinos do país. A esse respeito, como frisa Pompeu (2008, p. 34): "[...] o maior grau de autoritarismo ou de democracia está ligado ao desenvolvimento humano e social, resultante do processo educacional e cultural da população", pois a forma de conhecimento da realidade produz formas de consciências da realidade. Assim, a pesquisa também tem papel importante na produção e divulgação do conhecimento, tornando-se veículo relevante para uso sob a perspectiva da crítica ou da mistificação da realidade.

Desta feita, configurando a referida temática enquanto problema de pesquisa, concebemos que a gestão das políticas sociais e da educação constitui-se em área que abriga

_

¹³Uma das dimensões fundamentais à compreensão do contexto contemporâneo de desenvolvimento do capitalismo é a incontrolabilidade do sistema sociometabólico do capital, elaborada por Mészàros (2002), em que o autor concebe como orientada pela expansão e estruturada pela acumulação em que o Estado assume parte da estrutura totalizadora do comando político do capital e dos mecanismos de controle social.

várias perspectivas, concepções, dimensões e estratégias em sua materialização no âmbito dos diferentes sistemas de ensino.

Ao situar a gestão como objeto de investigação e ação pública, Dourado (2007) focaliza-a no contexto nacional a partir dos eixos de concepção, formação e financiamento da educação em que a concepção de educação é entendida, para o autor, como prática social constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas, tendo a escola como lócus privilegiado de produção e apropriação do saber, e políticas educacionais com implicações em termos de envolvimento e comprometimento dos diferentes sujeitos vinculados aos sistemas de ensino.

Ao publicar acervos investigativos sobre diversas situações, inovações e reformas sobre a gestão das escolas no estado do Pará, a partir da preocupação sobre as relações de poder na escola pública, Santos (2008) focaliza prioritariamente a defesa da educação gratuita e de qualidade como direito de todo cidadão. Deixa claro no conjunto das produções, a análise da gestão educacional e das políticas educacionais no contexto do Estado e do país, investigadas a partir das "[...] nuanças e exigências desse novo momento do capitalismo [...]" (SANTOS, 2008, p. 16). Trata-se de um exemplo passível de análise sobre as políticas educacionais, articulado a processos mais amplos do que a dinâmica intraescolar, sem, no entanto, desconsiderar a importância de seu percurso. Ao contrário, parte dos processos de gestão intrínsecos à escola sem perder de vista sua mediação do contexto histórico mais amplo, confirmando o que aponta Dourado (2007, p. 922):

Assim, a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição de seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobremaneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade. Tal perspectiva implica detectar os tipos de regulação subjacentes a esse processo.

À gestão das políticas públicas sociais vincula-se o acompanhamento, que, de acordo com o preconizado constitucionalmente, deverá se efetivar ancorado ao princípio democrático, ou seja, pela participação dos diferentes sujeitos sociais objetivados por "um conjunto de princípios e estratégias coletivamente discutidas pelos agentes sociais interessados na ação (sociedade organizada)" (SANTOS, 2009, p. 118), consolidando o controle social, aqui assumido na conceituação definida pela autora:

Controle social é aqui entendido como a participação da sociedade na formulação, no acompanhamento e na verificação das ações da gestão

pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício efetivo de cidadania (SANTOS, 2009, p. 109).

Considerando as diferentes possibilidades de abordagem sobre o tema gestão das políticas sociais e educacionais, buscamos apreender a gestão pública municipal do território de Abaetetuba/PA focalizada a partir das concepções político-sociais que norteiam as ações da experiência de um organismo não governamental – o OS Abaetetuba – no tocante ao controle social sobre a gestão pública da educação municipal.

A focalização do controle social sobre a gestão pública da educação municipal, sem perder de vista as várias mediações que interferem nesse processo, pretendeu identificar se esta se faz efetivamente mais democrática a partir da implantação do organismo no território municipal em duas dimensões específicas: marco legal, compreendido como o arcabouço documental de regulamentação do controle social no âmbito do território; e elaboração política da prestação do serviço educacional, constitutiva dos planos de gestão com estratégias definidas de participação e de mecanismos de prestação de contas à sociedade, avaliação de objetivos, processos e resultados das ações públicas, representatividade plural, como elemento essencial de viabilização do controle social com vistas a uma perspectiva democrática no trato da coisa pública – ou se é como diz Saviani (2014, p. 105): "[...] a força do privado traduzida na ênfase nos mecanismos de mercado contaminando crescentemente a própria esfera pública" e determinando seus rumos.

Buscamos apreender, no interior da gestão da educação municipal, os limites e possibilidades do controle social da educação a partir da mediação do OS Abaetetuba, de modo a evidenciar elementos para a compreensão da lógica presente nessa proposição e os limites interpostos à potencialização da iniciativa, considerando o que alerta Santos (2014) sobre o discurso participacionista de ampliação do papel da sociedade civil na implementação de políticas públicas como novo mecanismo de um projeto democrático de desenvolvimento.

[...] a partir dos anos oitenta, tem-se um outro formato de desenvolvimento, de diminuição do papel do Estado e discurso participacionista, de maior papel da sociedade civil na implementação de políticas públicas, em nome de um projeto democrático, a partir do que outras ideias se fizeram sentir no posicionamento das elites dirigentes do País, decorrentes de novas orientações de política econômica advindas dos organismos multilaterais como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), para dar resposta à crise estrutural do capital desencadeada desde 1970 (SANTOS, 2014, p. 229).

A experiência reconhecida, executada e analisada no Brasil em termos de fomento ao controle social revela-se frágil por uma série de fatores que pesquisadores da área têm sucessivamente veiculado nos meios acadêmicos e fora destes, assim como a própria condução do país em matéria de educação tem mostrado esses percalços — a exemplo dal Conferência Nacional de Educação, realizada em 2010, que teve como tema central, somente nessa década, a construção do Sistema Nacional Articulado de Educação no País.

Não por acaso, Saviani (2014), um dos pesquisadores de destaque da educação brasileira, salienta a necessidade de organização sistêmica e, consequentemente, política e civil. Na vasta produção sobre a matéria que, reunida no período superior a quatro décadas – como ele mesmo declara, assemelhando-se a uma "voz que clama no deserto" –,foi assumida como necessidade de encaminhamento a partir do ano de 2010, embora de iniciativa governamental, mas com participação da sociedade civil de maneira integrada, não mais em paralelo como outrora ocorria.

Tal fragilidade atinge a efetiva ação de controle social exercida por meio dos colegiados de educação – um dos mecanismos inerentes da participação e da descentralização administrativa, que poderiam realçar as potencialidades democráticas nas relações Estado e sociedade, considerando que a afirmação da instância municipal pela via efetiva do pacto federativo quando reconhece e fortalece o papel fundamental do município na descentralização das políticas sociais e na contribuição para a organização da educação de maneira sistêmica.

Embora Pinto (2008) destaque que os Conselhos, em suas primeiras formas de organização na sociedade moderna, tenham surgido com caráter revolucionário, como na experiência da Comuna de Paris de 1871 e na Revolução Espanhola de 1936, com o stalinismo na Ex-União Soviética, adverte também que estes sofreram modificações significativas em sua maneira de agir no curso dos tempos:

Com a vitória do stalinismo na Ex-União Soviética e a implantação, com diferentes graus de abrangência, do Estado de bem estar social nos países capitalistas desenvolvidos, esses conselhos de caráter revolucionário, que apareciam como gérmen da sociedade do futuro e que tanto assustaram a burguesia mundial, foram dando lugar a congêneres mais bem-comportados, que passaram a atuar essencialmente como órgãos auxiliares na definição e controle das políticas públicas. É nesse modelo que, com certeza, enquadram-se os atuais conselhos da área da Educação, da Saúde e do Meio Ambiente, por exemplo. Estes conselhos geralmente cumprem um papel de linha auxiliar do Estado, mecanismo legitimador de políticas e atenuador de crises sistêmicas. Todavia, dependendo de suas atribuições, grau de autonomia e competências, eles podem representar um instrumento

importante de controle popular da ação do Estado e de democracia participativa (PINTO, 2008, p. 154).

O curso da história imprime sua marca no funcionamento das estruturas sociais. A fragilidade dos órgãos colegiados de educação como espaços de representação e de controle social também éherdeiradessa lógica. Carnielli e Gomes (2008) apresentam estudo que confirma o modesto desempenho dos colegiados, atribuindo que este comportamento em parte decorre do fim para o qual foram criados – legitimar as políticas de Estado, mascarando uma descentralização sob a forma de desconcentração. De todo modo, os autores defendem que, apesar desse infortúnio, o processo abriga contradições que podem desencadear a ação cidadã.

Paralelamente a isso ou de modo imbricado, com os interesses e a cultura de mercado, a democracia adquire várias molduras que exigem do Estado o exercício do seu papel cada vez mais concentrado na viabilização das necessidades do mercado e cada vez menos comprometido com as políticas de proteção da cidadania, como bem esclareceSouza (2008, p. 15-16):

No novo quadro de correlação de forças, o conteúdo da democracia é passível de uma metamorfose que lhe confere novas características. O novo poder constituído pelo processo de internacionalização da economia instituiu novas formas de controle, dispensando o uso de determinados instrumentos de força e das formas autoritárias tradicionais. [...] nas novas relações sociais e políticas desenvolvidas pelo estado atual da acumulação capitalista, o autoritarismo manifesta-se na produção de uma cultura de dominação, opressão e exclusão, que se dissemina pelo interior do corpo social, naturalizando-se e acumpliciando-se com os ritos da democracia liberal.

Essa metamorfose faz brotar diferentes estratégias de esmaecimento da real intenção de consolidação dos ditames do capital, que exige tambémdos sujeitos sociais astúcia para compreender o sentido das múltiplas faces do real à luz da sua inserção na totalidade social. Explicitar seus promotores, os interesses que expressam, os que omitem ou disfarçam, as lutas, as contradições, as falas que veiculam ou que silenciam deve ser o compromisso crítico de quem não aceita a realidade dada, mas a problematiza a partir dos seus próprios elementos.

Problematizamos a relação entre gestão pública da educação municipal e controle social, principalmente pela associação que recorrentemente é feita entre gestão democrática, controle social e qualidade dos serviços públicos, tendo como materialização dessa empreitada a ação dos colegiados com representatividade do Estado e da sociedade civil, que na realidade atual do território de Abaetetuba/PA, também é realizado por instituições pertencentes ao setor empresarial – o OS Abaetetuba.

Buscamos evidenciar as contradições presentes nas relações entre Estado e sociedade, nas políticas públicas efetivadas por esse Estado e nas práticas de gestão da educação pública municipal realizadas no território, sem, no entanto, vê-los em contraposição, uma vez que integram uma sociedade de classes e, no interior desta, tanto Estado como sociedade civil são perpassados por interesses mercantis (PERONI, 2016) – da mesma forma como ocorre com as mediações na inserção nele presentes, nos desdobramentos das ações de controle social fomentadas e executadas por meio do OSAbaetetuba em articulação com a configuração do Estado brasileiro, bem como pelo caráter mediador do OS Abaetetuba e do controle social por esse organismo praticado nas relações entre Estado e sociedade. Não se trata de uma iniciativa de oposição à relação entre a ação do OS Abaetetuba como potencializador do controle social, mas de problematização para compreensão da lógica que comporta, por considerar que o estudo consiste em um esforço de estranhamento ou desconfiguração de mais uma estratégia do "sociometabolismo do capital" de regulação social, cuja hipótese é de que o controle social do OS Abaetetuba representa uma das formas de comando da iniciativa privada para determinar os rumos da definição, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas em âmbito municipal, de modo que afirma a ideologia neoliberal segundo a qual os insumos destinados às políticas públicas são suficientes, carecendo apenas de boa gestão e do combate à corrupção.

Marcados por essa observação dada pela realidade, problematizamos os interesses ou conteúdos funcionais que se abrigam na intervenção do OS Abaetetuba em dar subsídios às necessidades sociais que o Estado tem deixado em aberto no território de Abaetetuba/PA. Assim sendo, questionamos se o OS Abaetetuba representa um aprimoramento na gestão pública da educação municipal para potencializar o controle social ou se caracteriza como os"cantos de sereias" na lógica do capital(MONTAÑO, 2014).

O canto da sereia se constitui de uma crítica à ideologia e aos projetos do "terceiro setor" empreendida por Montaño (2014) sobre os novos instrumentos ideológicos, políticos e sociais, empregados pelas classes dominantes para enfraquecer a luta de classes.

Dessa forma, a pesquisa se orientou a partir da seguinte questão: Como se realiza o controle social do OS Abaetetuba?

A partir desse questionamento, o estudo teve como objetivo geral: Analisar como se realiza o controle social do OS Abaetetuba na gestão pública da educação municipal

Como questões norteadoras:

• Em que contexto é implantado o OS Abaetetuba no território de Abaetetuba/PA?

- Como se caracterizam as ações de controle social do OS Abaetetuba?
- Como os sujeitos sociais analisam a atuação do OS Abaetetuba na gestão pública da educação municipal?

Como objetivos específicos, temos:

- Descrever o contexto político-econômico e a base estrutural que dão origem e viabilizam a implantação do OS Abaetetubano território de Abaetetuba/PA;
- Identificar as relações, as mediações e as contradições presentes nos fundamentos e regulamentações de controle social realizado pelo OS Abaetetuba;
- Analisar os limites, possibilidades e implicações do controle social realizado pelo OS
 Abaetetuba na gestão pública da educação municipal.

A sociedade brasileira é herdeira de um manancial de lutas e embates empreendidos por movimentos sociais em prol da democratização da sociedade e da educação. Resultante dessa empreitada, encontra-se presente entre nós um ordenamento legal que afirma o princípio da democracia e da descentralização na gestão da educação 14.

Ao mesmo tempo em que se asseguram garantias legais como resultado das conquistas organizadas, não se tem em mesma proporção mudanças significativas em práticas de gestão educacional. Com isso, a ampliação dos espaços de participação e o compromisso político com a prática participativa ainda não se constituem em um conjunto de práticas e de relações emancipatórias.

Desta feita, o controle social é uma etapa integrante das políticas públicas e da gestão da educação, com densidade significativa para a área, pois se vincula ao estudo de categorias como Estado, democracia, descentralização, participação, autonomia, que assumem feições de acordo com o modelo de sociedade que se desenha e se reestrutura ao longo dos séculos; consequentemente, medeiam a configuração de uma reforma da organização do sistema educacional e, nessa égide, a educação e seus desdobramentos passam a ser assunto de interesse não apenas do Estado ou dos educadores, mas também das empresas e do mercado.

Nesse sentido, este estudo se voltou para a relação estabelecida no território de Abaetetuba/PA, que se consolida pelo interesse da iniciativa privada de fortalecer o controle social sobre a esfera pública, em que a investigação teve o fim específico de estudar as

¹⁴ A Constituição Federal de 1988 define que a gestão do ensino público deve ser democrática; A LDB 9.394/96 reafirma o princípio constitucional da gestão democrática; O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) regulamentado pela Lei 11.494/2007 com destaque para a potencial contribuição à democratização da gestão por meio de conselhos de acompanhamento e controle social; e o Plano Nacional de Educação – Lei 13.005/2015 que traz como diretriz a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

estratégias que o OS Abaetetuba utiliza em relação à execução do controle social sobre a gestão pública da educação municipal e a perspectiva que este organismo possui no contexto da sociedade atual, sedimentada na lógica do capital.

Não se trata de verificar, prioritariamente, a incompatibilidade prática entre a gestão públicada educação municipal em vinculação efetiva com o controle social, nem tampouco medir com que frequência isso ocorre no território. Com talpostura se está pressupondo a presença do fenômeno, buscando apenas identificar aspectos complementares, como frequência e extensão, de modo que neste estudo interessa o exame detido da concepção do OSAbaetetubana lógica da sociedade capitalista, a importância para a ampliação ou não do controle social na gestão públicada educação municipal e sua potencialidade para fortalecimento dessa prática, bem como os óbices e as perspectivas da relação entre as ações do OS Abaetetuba e a gestão públicada educação municipal.

A investigação ancora-se na referência teórico-metodológica do materialismo histórico-dialético a partir das formulações de natureza marxiana e das sistematizações de autores marxistas com vistas a apreender a *estrutura* e a *dinâmica* do Controle Social do Observatório Social de Abaetetuba/PA;asreferências teóricas aessa perspectiva encontram-se sistematizadas em: cartas de Marx sobre a obra de Proudhon, *Filosofia da miséria*, no livro *Miséria da Filosofia* (MARX, 2009, p. 243-269);prefácio de Marx no livro *Contribuição à crítica da economia política* (MARX, 2008, p. 47-52);introdução à contribuição à crítica da economia política no livro *Contribuição à crítica da economia política* (MARX, 2008, p. 239-274); *Manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política* (MARX, 2011, p. 39-64); e *Notas marginais ao 'Tratado de economia política' de Adolph Wagner*", compilada por Netto (2011) na obra *Introdução ao estudo do método de Marx*. Nesta última, o autor especifica o método, o objeto da pesquisa, a teoria, a relação do pesquisador com o objeto, o papel do sujeito, o tratamento a ser dado às categorias e aos instrumentos e técnicas no movimento da pesquisa nessa perspectiva.

Desta feita, o método não é tomado como um conjunto de regras formais que se "aplica" a um objeto que foi recortado para uma investigação determinada nem como um conjunto de regras que o sujeito que pesquisa escolhe, conforme a sua vontade para "enquadrar" o seu objeto de investigação. O objeto da pesquisa tem uma existência objetiva, que independe da consciência do pesquisador. A relação sujeito/objeto no processo de conhecimento não é uma relação de externalidade, é uma relação em que o sujeito está implicado no objeto. Por isso mesmo, a pesquisa — e a teoria que dela resulta — da sociedade

exclui qualquer pretensão de "neutralidade". A teoria éa reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa.

Esta reprodução (que constitui propriamente o conhecimento teórico) será tanto mais correta e verdadeira quanto mais fiel o sujeito for ao objeto. A relação do sujeito que pesquisa com o objeto implica uma determinada posição (perspectiva)na qual o pesquisadorse põe, para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações. O papel do sujeito é essencialmente ativo: precisamente para apreender não a aparência ou a forma dada ao objeto, mas a sua essência, a sua estrutura e a sua dinâmica (mais exatamente: para apreendê-lo como um *processo*). Desse modo, o sujeito deve ser capaz de mobilizar um máximo de conhecimentos, criticá-los, revisá-los e deve ser dotado de criatividade e imaginação. O uso das categorias deve conjugar a análise diacrônica (da gênese e desenvolvimento) com a análise sincrônica (sua estrutura e função na organização atual), com instrumentos e técnicas de pesquisa que são os mais variados, desde a análise documental até as formas mais diversas de observação, coleta de dados, quantificação, pois são meios de que se vale o pesquisador para "apoderar-se da matéria"; porém, não devem ser identificados com o método. Assim, no movimento da pesquisa:

O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável -, é apreender a *essência* (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. [...] *o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto*. Alcançando a essência do objeto, isto é, capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando sua síntese, o pesquisador a *re*produz no plano ideal, a essência do objeto que investigou (NETTO, 2011, p. 22).

Ao assumirmos o posicionamento epistemológico vinculado ao campo de estudo do materialismo histórico-dialético relacionado tanto à perspectiva como ao posicionamento epistemológico, subentendido a partir da teoria utilizada para a análise – relação epistemologia/teoria –, este se converte também em posicionamento político e direcionamento específico para apreender o campo de estudo da Política Educacional.

Assim sendo, foram incorporadas as categorias analíticas do método (contradição, mediação e totalidade), que serviram para fornecer o suporte na condução da relação pesquisador-objeto durante o desenrolar do trabalho, orientando todos os procedimentos, as

categorias emanadas do conteúdo¹⁵ (particulares do objeto inserido na dinâmica do território), por meio das quais, articuladas às anteriores, consideramos possível a compreensão da estrutura e dinâmica do controle social realizado pelo OS Abaetetuba.

O uso das categorias totalidade, contradição e mediação são tomadas do método marxiano a fim de que a realidade seja considerada como totalidade concreta, ou seja, um todo estruturado em desenvolvimento, em que a atividade de captar a realidade em sua totalidade não alcança a apreensão de todos os fatos, mas um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que são captados numa totalidade que é sempre uma totalidade de múltiplas determinações.

A mediação cumpre a função de estabelecer conexões entre os diferentes aspectos que caracterizam a realidade e manifestam a totalidade, ou seja, a totalidade existe e se manifesta nas e através das mediações, pelas quais as partes específicas (totalidades parciais) estão relacionadas, numa série de determinações recíprocas que se modificam constantemente e podem desencadear a práxis, enquanto atividade livre, criativa, por meio da qual é possível ocorrer a transformação do humano e das relações sociais.

Assim, a contradição promove o movimento que permite a transformação dos fenômenos; o ser e o pensar poderão modificar-se na sua trajetória histórica movidos pela contradição, pois a presença de aspectos e tendências contrários contribui para que a realidade passe de um estado qualitativo a outro (MASSON, 2013).

Para Kosik(2002, p. 61):

A totalidade concreta como concepção dialético-materialista do conhecimento do real [...] significa, portanto, um processo indivisível, cujos momentos são: a destruição da pseudoconcreticidade, isto é, da fetichista e aparente objetividade do fenômeno, e o conhecimento da sua autêntica objetividade; em segundo lugar, conhecimento do caráter histórico do fenômeno, no qual se manifesta de modo característico a dialética do individual e do humano em geral; e enfim o conhecimento do conteúdo objetivo e do significado do fenômeno, da sua função objetiva e do lugar histórico que ela ocupa no seio do corpo social.

A coleta de dados empíricos foi feita por meio de observações e entrevistas, na perspectiva reflexiva com Secretário/a Municipal de Educação, Conselheiros/as da Educação (Conselho de Educação, Conselho do Fundeb, Conselho de Alimentação Escolar), Representante do poder legislativo pertencente à Comissão de educação, representante do

_

¹⁵Para Kuenzer (1998, p. p. 66) "[...] a metodologia se define através da expressão das leis universais (categorias metodológicas que definem a forma de investigação) e a sua aplicação ao particular (as categorias do conteúdo específicas para cada pesquisa e determinadas a partir de seus objetivos) [...]".

Fórum Municipal de Educação, membros de entidades representativas da sociedade civil e membros do OS Abaetetuba.

Na definição de Szymanski, Almeida e Brandini (2004), a entrevista reflexiva é tomada como um encontro que pode constituir-se em momento de construção de um novo conhecimento, uma vez que leva em conta a recorrência de significados durante o ato comunicativo, cujo critério de reflexividade possibilita ao entrevistado apreciar a compreensão declarada em sua fala a partir da narrativa do pesquisador e assim retomá-la, discuti-la e até mesmo articulá-la de outra maneira se assim julgar procedente.

A reflexividade incorpora ainda o sentido de expressar a compreensão da fala do entrevistado pelo entrevistador, pois constitui-se em ideias organizadas, construídas a partir de um discurso que conta com a presença de um interlocutor a partir de uma situação de interação gerada de um discurso particularizado. Essa forma busca também efetivar uma horizontalidade nas relações de poder inerentes a esse tipo de contato.

A entrevista, nessa perspectiva,

[...] desvela novas possibilidades na compreensão dos fenômenos que se quer investigar. [...] propicia uma reestruturação de idéias. É uma consideração que mostra o caráter dinâmico das informações que obtemos em nossas investigações e aponta para o cuidado de não apresentá-las como algo definitivo, mas sim como um instantâneo que congela um momento, mas traz em seu interior a possibilidade de transformação (SZYMANSKI; ALMEIDA; BRANDINI, 2004, p. 57-58).

Embora tenhamos optadopela utilização de roteiro semiestruturado com as categorias analíticas que priorizamos no estudo – gestão, relações público-privadas e controle social–, o instrumento incorporou uma dinâmica flexível para a compreensão da realidade social, pois a intenção era compreendê-la a partir da identificação da concepção doOS Abaetetuba, situado no contexto da lógica do capital e do território de Abaetetuba/PA, assim como compreender as mediações e contradiçõespresentes nos fundamentos dessa concepção em relação com a prática de gestão públicada educação municipal e da efetivação do controle social. Assim, essa mesma compreensão se alicerça sobre uma perspectiva crítica a respeito dos processos sociais, buscando perceber seu papel social essencial, como bem define Araújo (2012), ao tratar da possibilidade de investigação tendo como referência o marxismo e a pesquisa qualitativa, sobre os quais afirmaque o fundamental deixar clara a perspectiva a partir da qual se entende o qualitativo, assim como definir os instrumentos de pesquisa em consonância com o problema a ser investigado.

[...] Foi desse ponto de vista que trabalhamos em nossa pesquisa, reconhecendo a unidade entre as dimensões quantitativas e qualitativas dos fenômenos, assumindo um referencial no materialismo dialético e utilizando os procedimentos próprios da pesquisa qualitativa (ARAÚJO, 2012, p. 180).

Considerando tal possibilidade, buscamos enfrentar teórica e politicamente os fenômenos da gestão públicada educação municipal na relação Estado e sociedade civil, as características das políticas públicas efetivadas pelo Estado em nível nacional e local, assim como o OS Abaetetuba enquanto organismo privado atuante sobre o âmbito público, emergente da prática de condução das políticas públicas que se utiliza das relações público-privadas e controle social articulados na lógica do sistema social atual, focalizados a partir da referência legal e da perspectiva daautorresponsabilização dos indivíduos, desresponsabilização social do Estado e desoneração do capital.

Além disso, pretendíamos que as observações e entrevistas não incorporassem um aspecto passivo, mas que possibilitassem a mediação no sentido de instigar o depoimento dos sujeitos, por considerarmos importante estabelecer diálogos com incentivos à fala, buscando respostas a partir de diferentes abordagens de questionamento com a perspectiva de aprofundar os posicionamentos dos entrevistados sobre a questão tratada. Caracterizou-se por um trabalho de campo que não ensejou apenas a coleta de opiniões e impressões aprisionadas ao roteiro elaborado, mas com diversificações de formas de indagação sobre o objeto investigado.

Desta feita, com a técnica de observação, foi possível identificar os elementos fundamentais à compreensão do contexto político, econômico e social do tempo histórico nacional e local em que o estudo é problematizado, bem como as concepções dos sujeitos integrantes do território sobre o tipo de controle social executado pelo OS Abaetetuba, o qual o território demanda.

Utilizamo-nos da pesquisa documental para complementar a técnica de observação no que se refere à compreensão do contexto e influências em que o OS Abaetetuba se instala, a partir de 2010, no território de Abaetetuba/PA, e encontra mecanismos favoráveis à realização do controle social sobre a gestão públicada educação municipal a partir de um conjunto de documentos presentes nos arquivos da sede do organismo e em sua página da internet, bem como de políticas municipais elaboradas e executadas nesse período.

No Quadro 1, expomos os documentos sobre os quais fizemos análises na perspectiva de extrair o contexto social global emanado do conjunto de interações, acontecimentos, comportamentos que se constituem em vestígios, os quais servem de testemunho registrado

do cotidiano que nos esclarece sobre a situação determinada do controle social exercido pelo OS Abaetetuba.

Quadro 1 -Relação de documentos utilizados na pesquisa documental

Documento	Natureza	Período
Lei nº 187, de 30 de março de 2005,		
Cria o Sistema de Controle Interno		
da Administração Direta e Indireta e	pública	30/03/2005
Fundacional do Município de	•	
Abaetetuba		
Estatuto do OS Abaetetuba	privado	18/12/2010
Relatórios do OS Abaetetuba	privado	2012, 2013, 2014
Lei nº 354, de 21 de março de 2013,		
Institui a obrigatoriedade de		
elaboração e cumprimento do	pública	21/03/2013
"Programa de Metas" pelo Poder		
Executivo		
Atas das sessões do Legislativo	pública	2010 a 2018
Municipal	r	
Lei n° 95, de 05 de julho de 1996,	Z1 1°	05/05/1007
Institui o Conselho Municipal de	pública	05/07/1996
Educação – CME		
Lei n° 125, de 10 de novembro de		
1999, altera a Lei nº 95, de 05 de	pública	10/11/1999
julho de 1996, Institui o Conselho Municipal de Educação		
Lei nº 490, de 15 de fevereiro de 2017,		
instituiu o Sistema Municipal de	pública	15/02/2017
Educação de Abaetetuba/PA	puonea	13/02/2017
Regimento do Conselho Municipal de		
Educação - CME	pública	25/08/2015
Lei nº 227, de 30 de abril de 2007, de	41:	20/04/2007
Criação do Conselho do FUNDEB	pública	30/04/2007
Lei nº 326, de 14 de dezembro de		
2011, que altera a Lei nº 227, de 30 de	nública	14/12/2011
abril de 2007 de Criação do Conselho	pública	14/12/2011
do FUNDEB		
Lei 098, de 18 de junho de 1997, Cria		
o Conselho de Alimentação Escolar -	pública	18/06/1997
CAE		
Lei nº 132, de 28 de agosto de 2000,		
que altera a Lei 098, de 18 de junho	pública	18/06/2000
de 1997, Cria o Conselho de	•	
Alimentação Escolar - CAE		
Regimento do Conselho de Alimentação Escolar - CAE	pública	26/06/2013
Decreto nº 188, de 11/06/2013,		
Institui o Fórum Municipal de		
Educação do Município de	pública	11/06/2013
Abaetetuba - FME		
Regimento do Fórum Municipal de	71.11	12/02/2014
Educação - FME	pública	12/02/2014
Lei nº 437, de 24 de junho de 2015,		
Dispõe sobre o Plano Municipal de	pública	24/06/2015 a 24/06/2024
Educação - PME		
·		

Fonte: elaborado pela autora

Consideramosainda a assertiva de Cellard (2014) de que:

[...] o documento escrito constitui, portanto, uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente.

O documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social (CELLARD, 2014, p. 295).

Foi nessa perspectiva de testemunho para a efetiva compreensão do social que, no plano metodológico, utilizamos a pesquisa documental, considerando, todavia, as cinco dimensões que envolvem o uso dessa metodologia de análise assinaladas por Cellard (2014), a saber: o contexto em que foram produzidos; os autores que os produziram; a autenticidade e confiabilidade dos textos produzidos; a natureza dos textos; e a lógica interna que esses textos abrigam a fim de nos fornecer uma interpretação coerente do controle social efetivado no território de Abaetetuba/PA pelo OS Abaetetuba.

Para a composição dos procedimentos de pesquisa adotados para a compreensão do objeto – controle social–realizado no território de Abaetetuba/PA, definimos como matriz estruturante da relação entre público e privado que envolve o exercício do controle social, a prática da gestão públicada educação municipal constituída de duas dimensões fundamentais: a) legal – no que diz respeito a leis, pareceres, resoluções que definem as formas de gestão e de controle social; b) política – compreendida como o contexto socio-geográfico e cultural, em que se inseremo território de Abaetetuba/PA e sua relevância em viabilizar o controle social pela iniciativa privada, que engloba as estratégias de participação e os mecanismos de prestação de contas à sociedade. Isso se dá diante deter ação relevante para apreensão do controle social manifesta na prática da gestão públicada educação municipal em relação à atuação da sociedade por meio de processos e resultados das ações de controle social, assim como sobre os elementos de configuração dos espaços de viabilização do controle social resultantes da articulação entresociedade e governo municipal, com vistas à identificação do perfil de controle social efetivado.

Com referência a essa matriz estruturante, que constitui o espaço organizacional em que o objeto se insere,à questão de pesquisa e aos objetivos estabelecidos, definimos como categorias de análises para viabilizar as inferências sobre o conteúdo manifesto e explícito

(base do processo de análise):gestão pública municipal, relaçõespúblico-privadas e controle social.

Apesar da definição antecipada de referência às análises, tal propósito não abrigou a intenção de moldar a investigação de maneira pré-determinada, mas de orientar o horizonte da proposição – sem, contudo, constituir-se em percurso finito, inviolável, pois, como esclarece Chasin (2009, p. 231-232):

[...] não há um caminho pré-configurado, uma chave de ouro ou uma determinada metodologia de acesso ao verdadeiro. Ao contrário, há sempre que galgar escarpas, ou seja, abrir caminhos através do próprio objeto, devassá-lo no corpo a corpo da pesquisa [...]. Não há guias, mapas ou expedientes que pavimentem a caminhada, ou pontos de partida ideais previamente estabelecidos. O rumo só está inscrito na própria *coisa* e o roteiro da viagem só é visível, olhando para trás, do cimo luminoso, quando, a rigor, já não tem serventia, nem mesmo para outras jornadas, a não ser como cintilação evanescente, tanto mais esquiva ou enganosa quanto mais à risca for perseguida, exatamente porque é a luminosidade específica de um objeto específico. As pegadas que ficam podem ser esquadrinhadas e repisadas, não são inúteis, mas nos ensinam a andar [...].

Ou seja, o estudo teve como horizonte as categorias assinaladas, entretanto, consciente de que, no decorrer da investigação, far-se-ia flexível ao surgimento de outras ou redimensionamento daquelas apresentadas, uma vez que a realidade tem a potencialidade de indicar os rumos de sua elucidação e o objeto é sempre um recorte que incorpora significados advindos da análise situada nas particularidades do contexto histórico em que é concebida e das influências desse mesmo âmbito.

Com referência aTriviños (1995), utilizamos a técnica de triangulação de dados que contempla tipos diversos, fontes diversas, tempos diversos e diferentes bases de dados.

Segundo o autor,a técnica da triangulação objetiva contemplaruma amplitude relevante na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo, por reconhecer a interconexão entre os fatos e a inviabilidade de apreensão consistente,se considerados e analisados como isolados. Reconhece que os fenômenos sociais são constituídos por múltiplas determinações e é inviabilizado o desvendamento de sua essência sem seperscrutarem suas raízes históricas, significados culturais e vinculações estreitas e essenciais com uma macrorrealidade social (TRIVIÑOS, 1995).

Na atividade de triangulação, que engloba três ângulos de apreensão do fenômeno, o primeiro aspecto destacado pelo autor são as percepções dos sujeitos, através das formas verbais; o segundo são os elementos produzidos pelo meio, tais como documentos, leis, decretos, pareceres, entre outros; o terceiro ângulo a ser contemplado é a análise dos

"processos e produtos originados pela estrutura socioeconômica e cultural do macroorganismo social no qual está inserido o sujeito", o que inclui a luta de classes, o modo de produção, as forças produtivas e relações de produção (TRIVIÑOS, 1995, p. 139).

Nesse sentido, o trabalho está estruturado em cinco partes: Introdução, com apresentação da problemática levantada, justificativa para realização sob a forma investigativa, questões norteadoras da investigação, assim como os objetivos que orientaram o processo de investigação, o referencial teórico-metodológico que subsidiou a problematização, teorização e análises, a estrutura perspectivada para apresentação do relatório final da pesquisa, assim como o anúncio das conclusões; e 3 capítulos que dialogam e complementam-se na compreensão da estrutura e dinâmica do controle social problematizado.

No Capítulo 1,denominado **Relação entre Estado e sociedade civil enquanto instâncias políticas de controle social**, fundamentamos a definição da relação entre Estado e sociedade civil por meio de discussão teórica sobre a configuração do Estado capitalista moderno para o cumprimento de suas funções junto à organização social, e a discussão sobre os projetos em disputa entre sociedade civil e sociedade política no cenário político-econômico-social, a fim de atender ao objetivo de descrever o contexto político-econômico e a base estrutural que deu origem e viabilizou a implantação do OS Abaetetuba no território de Abaetetuba/PA.

No capítulo 2, denominado **O controle social e as interfaces entre o público e o privado**, são discutidas as estratégias utilizadas pelo Estado capitalista para viabilização das políticas públicas, os marcos históricos do controle social, as manifestações das relações público-privadas na estrutura do Estado, intrínsecas às redes de relações que subsidiam as estratégias das ações estatais, para fins de tornar evidente as relações, as mediações e as contradições presentes nos fundamentos e regulamentações das políticas públicas realizadas pelo Estado e pelo OS Abaetetuba.

No Capítulo 3, denominado *O controle social do OS Abaetetubana gestão pública da educação municipal*,procedemos a uma descrição da definição e intenções de controle social defendidas pela rede de OSB e pelo OS Abaetetuba, caracterização das ações de controle social exercido pelo OS Abaetetuba por meio da análise construída a partir dos estudos dos principais documentos do OS e da rede OBS do Brasil, efetivado pelos exames das evidências locais a partir de documentos das políticas perspectivadas para o território e das falas dos

sujeitos sociais sobre o controle social existente no território e o realizado pelo OS Abaetetuba.

Na Conclusão, retomamos a captura da riqueza dos movimentos sistematizados nos capítulos anteriores, decorrente da expressão da relação dialética que se estabelece entre o Estado capitalista moderno, suas formas de políticas e gestão públicas que determinam novas posturas e alternativas de gestão resultante das ligações e unidades advindas da relação dos contrários, da complexidade do fenômeno controle social do OS Abaetetuba captada a partir de suas múltiplas determinações e manifestações resultante do movimento e das relações operacionalizadas das partes para o todo e do todo para as partes, indo do fenômeno para a essência e desta para o fenômeno; com isso, geram-se os polos dialéticos de equilíbrio/desequilíbrio, harmonia/desarmonia que, em movimento recíproco, fertilizaram as categorias para revelar, não de maneira linear, mas por determinações concretas resultantes da superação das determinações abstratas (KOSIK, 2002) que envolvem o controle social do OS Abaetetuba.

Assim, a perspectiva é de ampliar o debate no âmbito da educação e possibilitar reflexões e compreensões das contradições existentes entre as classes separadas por interesses antagônicos, com reflexões que são pertinentes para compreender os efeitos advindos sobre a dinâmica da vida do indivíduo no seio da sociedade capitalista em decorrência da divisão social do trabalho, bem como identificar as mediações e a totalidade em que se insere a gestão pública municipal e o exercício do controle social sobre as políticas públicas, em especial a gestão pública da educação municipal do território de Abaetetuba/PA, a partir da intervenção do controle social efetivado pelo OS Abaetetuba, conformeserão exploradas as seções seguintes.

1 RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL ENQUANTO INSTÂNCIAS POLÍTICAS DE CONTROLE SOCIAL

Estecapítulo abriga discussão teórica sobre aspectos da configuração do Estado capitalista moderno para o cumprimento de suas funções junto à organização social e apresenta uma síntese dos projetos em disputa, no cenário político-econômico-social entre o Estado a sociedade civil, com o objetivo de descrever o contexto político-econômico e a base estruturalque dão origem e viabilizam a implantação do Observatório Social - OS no território de Abaetetuba/PA.

Nossaorientação de condução deste trabalho toma como base inicial a compreensão de que a forma como os homens produzem a sua existência e se relacionam socialmente compõe sua consciência (MARX; ENGELS, 2007).

Neste caminho, consideramos que o papel do Estado e sua atuação na implementação de políticas públicas educacionaisé o de estabelecer mediações na relação dialética entre estrutura econômica e superestrutura político-ideológica, sendo parte desta última (GRAMSCI, 1978). Este pressuposto nos direciona ao entendimento inicial de que as políticas educacionais hegemônicas, sobretudo, aquelas voltadas para a formação dos sujeitos, fazem parte de uma estratégia global na qual os países centrais atuam para fazer dos países em desenvolvimento seu reflexo (MARX, 2013). Neste estudo específico, a análisese volta para um movimento análogo, focando, porém, na atuaçãoda gestão municipal sob o reflexo de um organismo exógeno de realização do controle social.

Buscamos inicialmenterealçaraconcepção de Estado, de forma a evidenciar aspectos da relação do Estado com a sociedade, para destacar as especificidades deste enquanto organização político-administrativa, e da sociedade civil, no embate das correlações de forças, que se fazem presentes entre as classes sociais,o que evidencia conflitos e contradições nas estruturas sociais para fins de tornar perceptível a definição desse Estado no seio da sociedade hodierna.

A contribuição de Marx e Engels (2007) sobre o Estado, fundamentado na concepção dialética da história, é fundamental para tornar evidente seu aspecto concreto e histórico vinculado à dinâmica do processo de produção que nos proporciona analisar a perspectiva contemporânea e sua dinâmica na condução das relações atualmente existentes entre as classes sociais.

As classes sociais, para Marx, surgem a partir da divisão social do trabalho, em que as relações de produção regulam tanto a distribuição dos meios de produção e dos produtos quanto a apropriação dessa distribuição e do trabalho, ou seja, converte-seemum meio pelo qual se dava a relação de exploração, antagonismos e contradições, de modo que asrelações sociais estão pautadas em interesses diversos. Elas expressam as formas sociais de organização voltadas para a produção, em que os fatores decorrentes dessas relações resultam em uma divisão no interior das sociedades.

A história de todas as sociedades até agora tem sido a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, membros das corporações e aprendiz, em suma, opressores e oprimidos, estiveram em contraposição uns aos outros e envolvidos em uma luta ininterrupta, ora disfarçada, ora aberta, que terminou sempre com a transformação revolucionária da sociedade inteira ou com o declínio conjunto das classes em conflito (MARX; ENGELS, 2008, p. 8).

Esta questão é compreendida a partir das relações antagônicas existentes entre os homens, cuja visibilidade se apresenta na relação de exploração entre a burguesia, esta enquanto classe dos proprietários, e o proletariado, que se apresenta enquanto trabalhador que dispõe apenas da força de trabalho, desencadeada por uma relação baseada no antagonismo, em que os interesses particulares dos sujeitos de cada uma dessas classes não encontram espaço de conciliação; assim, para legitimar seu poder nesta relação de dominação, as classes dominantes se utilizam do aparato do Estado, através das instituições que são criadas e estabelecidas para legitimar essa força por vezes coercitiva.

Marx e Engels (2007), ao demonstrar as razões históricas de surgimento de Estados, revelam o caso específico do Estado burguês capitalista, demonstrando que esse Estado corresponde à necessidade de classes sociais dominantes para assegurar a reprodução de seu poder de dominação e de seus interesses, utilizando-se de discursos ideológicos impostos por formas de violência, mas também por convencimento.

Recorremos à contribuição de Gramsci (2002),também sobre a teoria de Estado e de sociedade civil¹⁶, para explorar a compreensão da ampliação da luta de classes em vinculação com o Estado.Para Gramsci (2002, p. 352):

A unificação histórica das classes dirigentes reside no Estado e sua história é, a história dos Estados e dos grupos de Estados. Esta unidade deve ser

-

¹⁶Com base na concepção de Coutinho (2008), "ao lado do Estado-coerção, surge o que Gramsci chamou de "sociedade civil", formada pelo conjunto plural dos sujeitos políticos coletivos, ou, na terminologia do pensador italiano, pelos "aparelhos 'privados' de hegemonia (p. 28)" tendo como referência o pensamento político de Gramsci (2007).

concreta e, portanto, o resultado das relações entre Estado e sociedade civil. Quanto às classes subalternas a unificação não acontece: sua história está entrelaçada à da sociedade civil, é uma fração desagregada desta.

Para Gramsci (2004), o conceito de sociedade civil é inseparável da noção de totalidade – Estado ampliado e integra a luta entre as classes sociais de que tratam Marx e Engels (2008). Gramsci, assim como Marx, tem na sociedade civil o elemento fundante da compreensão do desenvolvimento capitalista, embora Gramsci conceba a sociedade civil como integrante da superestrutura, concebida como fator ativo do desenvolvimento histórico.

Por enquanto, podem-se fixar dois grandes "planos" superestruturais: o que pode ser chamado de "sociedade civil", (isto é, o conjunto dos organismos designados vulgarmente como "privados"); e o da "sociedade política ou Estado". Planos que correspondem, respectivamente, à função de "hegemonia", que o grupo dominante exerce em toda sociedade e àquela de "domínio direto" ou ao comando, que se expressa no Estado e no governo "jurídico" (GRAMSCI, 2004, p. 20-21).

Desta forma, Gramsci (2007), ao ver o Estado abrangendo a sociedade civil, também toma a hegemonia presente no processo de exercício de controle (expressa tanto no Estado como na sociedade civil), ainda queeivada de contradições e conflitos imanentes desse exercício, que abriga uma liderança política, moral e intelectual para impor a visão de mundo que pretende consolidar. Esse processo éoperadopor meio da ideologia, constituída como o veículo para produzir e disseminar ideias que legitimem as ações do Estado em prol de seus interesses. Da mesma forma, a ideologia cumpriria o papel de justificar as relações de trabalho e a existência das desigualdades sociais, bem como da exploração do homem sobre o homem

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que é, precisamente, uma representação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) (GRAMSCI, 2007, p. 244).

Na mesma linha de compreensão do pensamento gramsciano, Coutinho (2008), explora o conceito de sociedade ocidental¹⁷, objetivado a partir daideia do processo de ocidentalização desenvolvida por Gramsci (2007) para mostrar evidências da estruturação do

-

¹⁷ Coutinho (2008, p. 28), com base em Gramsci caracteriza as sociedades do tipo "ocidental" como as que possui um Estado "ampliado", diferente das do tipo "oriental" nas quais ocorre um Estado restrito, com clara predominância da coerção como recurso político, o que resulta da debilidade da "sociedade civil" ou de uma escassa socialização da política.

poder e do equilíbrio entre a aparelhagem estatal e a sociedade civil presentes na estrutura do Estado.

A "sociedade civil", emGramsci, é uma importante arena de luta de classes: a partir de seu surgimento, é sobretudo nelaque as classes lutam para obter hegemonia, ou seja, direção política fundada no consenso, capacitando-se assim para a conquista e o exercício efetivo do poder governamental (COUTINHO, 2008, p. 195).

Em Coutinho (2008) também nos ancoramos nas referências aos dois projetos de sociedade que emergem, após a crise, como propostas de redefinição do Estado: "proposta liberal-corporativa" – representativa dos interesses da burguesia e "proposta democrática" – que representa os interesses das classes subalternas. Além disso, dialogamos coma ideia trabalhada por Coutinho (2008) para servir à libertação da humanidade, decorrente da formação dos sujeitos coletivos, não previstos pela força hegemônica, mas dela emanada, na medida em que se relaciona com os processos de socialização das forças produtivas, ou seja, impulsionadas pelo próprio capitalismo, geram o agrupamento de massas humanas e diversificam seus interesses em razão da divisão do trabalho; isto é, a dinâmica do capitalismo estimula a divisão de interesses, que desencadeia o que Coutinho (2008, p. 26) denomina de "socialização da política", que se trata da "ampliação do número de pessoas ou de grupos empenhados organizadamente na defesa de seus interesses".

Sob essa base teórica, empreendemos o delineamento do capítulo que parte da definição de Estado e sociedade civil para problematizar a definição e implementação das políticas públicas sociais e educacionais enquanto determinação concreta que é decorrente do complexo de determinações que envolvem o desenvolvimento da industrialização, os conteúdos e formas de organização do trabalho, os avanços da ciência e da tecnologia em um país envolto em um processo de modernização capitalista, voltado ao incentivo do crescimento da concentração da riqueza e da renda, bem como da manutenção e aceleração das desigualdades sociais.

Nessa problematização, também se concebe uma compreensão das determinações subjacentes à forma de organização do Estado para viabilizar uma proposta neoliberal de educação, formulada e incentivada técnica e financeiramente por organismos exógenos para a conformação do território, porém, com elevado grau de comprometimento por meio de pactos e parcerias, assim como se fazem presentes instituições da sociedade civil com reconhecimento da natureza da participação política nessa relação.

1.1 A relação entre Estado e sociedade civil no Brasil: a função do Estado moderno na vida em sociedade

No preâmbulo da Constituição Federal de 1988 éassumidacomo compromisso pelos representantes da Nação a constituição de um Estado Democrático, com o fim de assegurar os direitos dos cidadãos:

[...] Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, [...] (BRASIL, 1988).

A partir desse Estado Democrático, a carta constitucional referenda os direitos individuais e coletivos, o direito à cidadania, os direitos sociais, os direitos políticos, assim como ampara a administração de resguardar a defesa do Estado e das Instituições Democráticas para preservar a ordem pública e a paz social e, consequentemente, os cidadãos, por meio da salvaguarda do Estado Democrático em que se fundamenta a República.

Sobre o Estado moderno e a relação deste com a sociedade civil, Marx e Engels (2007) ressaltam produtos relevantes sobre a concepção da história no momento de sua origem, como: a identificação do surgimento de uma classe composta pela maioria dos membros da sociedade que suporta todos os fardos da sociedade sem usufruir das vantagens por ela produzida, decorrente do desenvolvimento das forças produtivas, dos meios de intercâmbio e das relações delas emanadas; a identificação das condições de produção praticadas a partir dessas relações como condições de dominação com o poder social expresso sob a forma de Estado; a identificação de que essa forma de atividade não tem sofrido alteração no decorrer dos tempos, apenas no aspecto da distribuição da atividade, na distribuição do trabalho; e a identificação de que a alteração das demais situações identificadas só se dá mediante uma transformação.

Destacam ainda os pensadores sobre esse momento histórico que o mesmo consiste em desenvolver o processo real de produção material da vida imediata, promovendo as articulações necessárias demandadas pelo modo de produção, explicando e criando a partir de suas determinações as formas de consciências, ou seja, Estado e sociedade civil, imbricados a religião, filosofia, moral, naturalizam uma aparente totalidade.

Depreendemos das análises de Marx e Engels (2007) sobre a concepção da história, no que tange à atuação do Estado Moderno, que este se constitui na expressão do capital, composto por um conjunto de aparatos que o configuram como representante e legitimador dos direitos e deveres sociais. Ainda que esse mesmo Estado de direito, além de fortalecer as necessidades requeridas pelo modo de produção, molde e engendre a ilusória face diferenciada da organização social — a sociedade civil —, regulando-a a partir das determinações do dito modo de produção.

Gramsci (1968), ao explicitar de forma ampla o conceito de intelectual, declara que estes se formam a partir de diversas categorias e que têm várias formas de assumir o processo histórico, dentre as quais destaca duas: os que nascem do mundo orgânico do qual se originam e ali formam sua consciência e função; e aqueles que são decorrentes de grupos sociais de categorias preexistentes, que representam uma continuidade histórica, usando como exemplo a categoria dos eclesiásticos. Assim, destaca no mundo moderno o papel da educação na formação dos intelectuais, uma vez que considera esta como o lugar para formar os intelectuais de diversos níveis, assim como realça a atuação destes nos grupos sociais tanto no âmbito da formação quanto da atuação, pois, no processo de formação histórica a que estão submetidos, estabelecem conexões com todos os grupos sociais, inclusive com o os grupos dominantes.

Ao explicitar essa conexão dos intelectuais e as mediações que decorrem nas relações destes com o mundo da produção há a mediação, que decorre do conjunto das superestruturas, no qual estabelece dois grandes planos superestruturais, destacando nesse momento, sociedade civil e Estado, e evidenciando a função de cada um desses planos e o papel de hegemonia que exercem nas funções organizativas que executam.

[...] pode-se fixar dois grandes "planos superestruturais: o que pode ser chamado de "sociedade civil" (isto é, o conjunto de organismos chamados comumente de "privados") e o da "sociedade política ou Estado", que correspondem a função de "hegemonia" que o grupo dominante exerce em tôda a sociedade e àquela de "domínio direto" ou de comando, que se expressa no Estado ou no govêrno "jurídico". Essas funções são precisamente organizativas e conectivas. Os intelectuais são os "comissionários" do grupo dominante para o exercício das funções subalternas da hegemonia social e do govêrno político, isto é: 1) do consenso "espontâneo" dado pelas grandes massas da população à orientação impressa pelo grupo fundamental dominante à vida social, consenso que nasce "historicamente" do prestígio (e, portanto. da confiança) que o grupo dominante obtém, por causa de sua posição e de sua função no mundo no mundo da produção; 2) do aparato de coerção estatal que assegura "legalmente" a disciplina dos grupos que não "consentem", nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos

momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo (GRAMSCI, 1968, p. 10-11).

Verificamos com Gramsci a árdua e dificil tarefa exigida à organização da sociedade em uma perspectiva diversa da dominada pela classe dominante. Tarefa essa que, para Coutinho (2008), ao proceder à caracterização da época neoliberal e da denominada crise do Estado brasileiro, reafirma a ideia de que sem democracia, não há socialismo, assim como reforça a ideia de que sem socialismo consolidado, não haverá democracia plena, defendendo efetivamente como condição à efetivação de uma proposta democrática o predomínio do interesse público na esfera da vida política, uma vez que, para o autor, desde o fim da ditadura ainda permanece em aberto as formas de reorganizar a relação entre Estado e sociedade civil no Brasil.

Diante dessa crise, surgem duas propostas de redefinição do Estado. Por um lado, temos o que chamei de proposta liberal-corporativa, representativa dos interesses da burguesia, que consiste em desmantelar o pouco que há de público neste Estado em crise e, como consequência, confiar ao mercado a regulação das relações sociais e econômicas. Trata-se, nesse caso, do aberto predomínio do privado sobre o público, um predomínio ainda maior do que aquele vigente no velho tipo de Estado "varguista". E, por outro lado, temos uma proposta democrática, que representa os interesses das classes subalternas, centrada na reconstrução ou redefinição do espaço público; nesse novo espaço, o Estado certamente terá um lugar privilegiado, mas a dimensão do público deverá também incluir os organismos da sociedade civil, o que implica aumentar os mecanismos de participação, de socialização da política, lutando por construir os meios e os caminhos pelos quais o aprofundamento da democracia nos conduza não apenas a um novo modelo de Estado, mas também a uma sociedade de novo tipo, à sociedade socialista, única capaz de garantir as condições de um efetivo predomínio do interesse público na esfera da vida social e política (COUTINHO, 2008, p. 146).

Nessa defesa, com teor explícito de uma proposta de intervenção política, destaca o Estado como legitimador da ordem de classes distintas e antagônicas, fundada na exploração do homem pelo homem e na alienação, cuja ordem social se consubstancia em uma sociedade burguesa.

De acordo com Coutinho (2008),do ponto de vista brasileiro, esse Estadoincorporaem sua gênese fortes vínculos de elementos de uma velha ordem, de modo que se constituiua partir da chamada Revolução de 1930¹⁸, embora com suas próprias especificidades, com um ingresso na modernidade que consolida definitivamente a transição do país para o capitalismo,

-

¹⁸Demarcação utilizada por Coutinho (2008) para situar o tempo histórico em que o Estado brasileiro está em crise.

ou especificamente para o modo de produção industrial. A esse respeito, Coutinho (2008) confirma que, já naquele momento da industrialização de 1930, houve uma ação do Estado brasileiro em favor do desenvolvimento do capital em seu conjunto.

Quando se refere à velha ordem, o autor faz referência ao conceito de "Via Prussiana" de Lenin, ao conceito de "Revolução Passiva" de Gramsci ou ainda ao conceito de "modernização conservadora" de B. Moore Jr.

Reafirma o que Marx e Engels, assim como Gramsci definem por Estado – a serviço de uma classe – a classe capitalista, ou seja, subjugado ao capital. Assim, considera que, no Brasil,competiu aos idealizadores do Estado Novo¹⁹ construir a nação brasileira, em que o instrumento básico de construção dessa nacionalidade foi um Estado autoritário.

Depreendemos dessa interlocução que, embora a natureza da ação do Estado, seja permanente e tenha como referência a sociedade, este mesmo Estado está com as relações fragilizadas junto à sociedade civil, porque possui fortes vínculos com a natureza econômica e se faz presente no intercâmbio de constituição dos instrumentos ideológicos que engendram parcerias com o setor do mercado.

Assim sendo, a inversão dessa lógica ou a "contra corrente" seria a consolidação de uma proposta democrática que represente os interesses das classes subalternas, embasada na redefinição do espaço público enquanto dimensão que inclua os organismos da sociedade civil, com mecanismos definidos de participação e socialização das políticas, com aprofundamento da democracia na perspectiva de uma sociedade de um novo tipo.

Em estudo realizado em 2011²⁰, para inferir sobre a função do Estado moderno no contexto do capitalismo, destacamos que o capital é a base do Estado Moderno, o que justifica a ocorrência de que, sempre que o capital entra em crise, carrega consigo o Estado. Assim, o Estado moderno é indispensável à sustentabilidade material de todo o sistema capitalista, pois é indispensávelà sustentabilidade material de todo esse sistema. Para Mészáros (2002, p.106) o Estado.

surge como um complemento às estruturas econômicas do sistema docapital, como uma estrutura totalizadora de comando político do capital que temcomo função primordial assegurar e proteger, numa base permanente, as realizações produtivas desse sistema.

²⁰ Estudo teórico em parceria com Silva acerca de reflexões para entender salário e trabalho no seio da sociedade capitalista.

-

¹⁹ Coutinho (2008) sinaliza o ano de 1937 como marco da implantação da ditadura do Estado Novo em que é promovido, sob a proteção do Estado, um intenso e rápido processo de industrialização para consolidar processos de industrialização articulados pelos setores das oligarquias agrárias ligadas ao mercado externo para empreender o que se denominou de Revolução Industrial.

Nesse sentido, a política é a sustentação das determinações socioeconômicas dominantes e análises sobre as políticasforjadas no seio de uma sociedade capitalista,implementada para atender determinações emanadas da classe trabalhadorae implica o reconhecimento de que são reproduzidas no interior do Estado moderno, obedecendo, portanto, à estrutura de dominação e alienação do capital.

Da mesma forma como em sua origem, o modo de produção hodierno sustenta-se na produção de riqueza material, entretanto, requer também considerar, a produção de riqueza decorrente do capital financeiro ou monetário que dá direção ao capital produtivo e ao comercial, processo em que a crise dele proveniente o afeta diretamente pela subordinação, consequentemente, ao capital comercial e à crise de superprodução.

Sobre essaespecificidade, Harvey (2008) é enfático ao assinalar que o modelo entra em crise pela rigidez que o sistema de produção desencadeia para absorver as mudanças nas demandas do mercado que o próprio capital gera, bem como pela tendência à baixa da produtividade e ainda pelo fato de que nem todos são atendidos pelo sistema capitalista, de maneira que emergem as tensões sociais que propulsionam reformar o Estado como alternativa capaz de liberar a economia para uma nova etapa de crescimento.

Afirma Harvey (2008, p.140) que "as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político". No espaço social criado por todas essas oscilações e incertezas, uma série de novas experiênciascomeçou a ganhar forma nos domínios da organização industrial e da vida social e política. Essas experiências podem ter representado os primeiros ímpetos da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado aum sistema de regulamentação política bem distinto. Tal crise se traduz, em geral, no aumento da inflação e do endividamento público, na queda ou no lento crescimento da produção e no aumento do desemprego, diante dos quais a saída para o empresariado seria aumentar a produtividade e baixar o custo da força de trabalho, ou seja, reduzir os salários.

Destaca ainda Harvey (2011) que o papel do Estado nos momentos de crises cíclicas do capital éideia vendida pelos grandes empresários que defendem a livre concorrência e o mercado como parâmetro e regulador do progresso, motivo pelo qual há a recorrência financeira ao Estado para reerguer o capital porque "só um maciço plano de socorro do governo poderia restaurar a confiança no sistema financeiro" (HARVEY, 2011, p.12), confirmando que as crises fazem parte do sistema capitalista para fortalecer e manter o *status quo*.

Desta feita, a definição e implementação das políticas sociais decorrem não apenas da determinação prevista na Carta Constitucional de 1988 de um Estado provedor de direitos de cidadania. Até porque, como vimos anteriormente, embora a Constituição de 88 seja um marco regulatório do período da democratização do país, ela é um produto advindo de um Estado liberal que, naquele contexto, como assinala Orso (2007), encontrava-se sob a influência do novo liberalismo que se desenhava. De todo modo, as definição de tais políticas também são eivadas de determinações concretas gestadas no sistema do capital, que atendem tanto às emergências econômicas quanto às demandas efetivas da classe trabalhadora que foram sendo construídas pela sociedade civil a partir da reabertura política – embora a afirmação de Marx e Engels (2007) a esse respeito explicite que o Estado privilegia uma classe em detrimento de outra, a daqueles que possuíssem maior poder aquisitivo.

A essa propriedade privada moderna corresponde o Estado moderno, que, comprado progressivamente pelos proprietários privados por meio dos impostos, cai plenamente sob o domínio destes pelo sistema de dívida pública, e cuja existência, tal como se manifesta na alta e na baixa dos papéisestataisna bolsa, tornou-se inteiramente dependente do crédito comercial que lhe é concedidopelos proprietários privados, os burgueses (MARX; ENGELS, 2007, p. 75).

Ao realizarao exame das condições históricasvinculadas à totalidade de relações que produzem novas realidades, que contribuíram para tornar possível o surgimento do liberalismo, Orso (2007)remonta a elementos desse Estado, comprometido com uma classe, usado para combater a política do *laissez-faire* por meio da intervenção estatal proposta por Keynes, em 1930, para evitar a destruição das instituições econômicas e o avanço do socialismo,dandobases ao Estado de Bem-Estar; este últimotambém sofrerá investidas contrárias ao intervencionismo provocadas pela defesa do Estado mínimo que ganhou força com Margaret Thatcher,a "dama de ferro", a partir de 1979, na Inglaterra, e a partir de 1980, na América Latina – e no Brasil,no período de redemocratização, em que o Estado passa a ser demonizado e o Estado mínimo ganhacorpo, tornando os países periféricos o abrigo das crises dos países capitalistas centrais (ORSO, 2007).

Essa reformulação do liberalismo que tem sua base em Keynes configura a ideia de que, uma vez que o Estado não pode ser abolido, como protagonizava o *laissez-faire*, precisa ser reduzido para interromper o caminho para a socialização, ou seja, Keynes sacrifica a defesa do *laissez-faire*pelo intervencionismo estatal para salvaguardar o capitalismo, tornando explícito que a intervenção estatal é condição para a manutenção e sobrevivência da exploração e do capital(ORSO, 2007).

Para a defesa do capitalismo ou para escamotear a luta e conter os trabalhadores, os liberais capitalistas até podem conceder, circunstancialmente, alguns direitos aos trabalhadores e fazer algumas restrições ao mercado. Contudo não negociam a defesa da propriedade privada. Para defendê-la, os defensores da liberdade não hesitam em usar a própria ditadura (ORSO, 2007, p. 176).

Com o passo dado por Keynes, é legitimada a intervenção Estatal por meio do imbricamento da ortodoxia liberal à preservação do Estado, querepresenta a atual fase do liberalismo²¹para Orso (2007, p.176), "equivocadamente denominada de neoliberalismo", uma vez que assim considera:

Analisando a história do liberalismo, pode-se dizer que ele se desenvolve, a grosso modo, dentro de um processo que vai do liberalismo clássico (tese) ao liberal intervencionismo (antítese) e ao liberalismo que se desenvolve a partir da metade da década de 1970 em diante, o ultraliberalismo (a síntese) que articula os dois momentos anteriores e aparece como uma nova tese (ORSO, 2007, p. 175).

Considerando o esclarecimento de Orso (2007) sobre a ideologia de justificação do capitalismo, concebida pelo autor como mais uma fase do liberalismo, reconhecidamente denominada por grande número de intelectuais como neoliberalismo. Assim,vemos como sua prescrição ideológica tem no poder do Estado o que Marx e Engels (2007, p. 75) concebem como "a forma de organização que os burgueses se dão necessariamente, tanto no exterior como no interior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses", que de forma hegemônica traça os rumos da sociabilidade e se revela como a base da relação entre Estado e sociedade. Todavia, Coutinho, (2008) adverte que, com a "ampliação" do Estado capitalista, este não se converte mais em um simples "comitê", já que se abriu para demandas de outras classes e camadas sociais.

Sobre essa alteração do Estado capitalista, Coutinho (2008) chama atenção para uma mudança substantiva no movimento operário e socialista, que se diferencia nas sociedades "orientais" e "ocidentais"; enquanto nas primeiras, as conquistas em torno do Estado-coerção se efetivam mediante "assalto revolucionário", nas segundas, onde o Estado se "ampliou", as lutas e conquistas se efetivam no âmbito da "sociedade civil". Explica ainda o autor sobre as formas para essas intervenções: nas primeiras, a estratégica utilizada é a "guerra de movimento", com choque frontal para a conquista do Estado; nas segundas, o centro da luta

²¹ Concebe a denominação de neoliberalismo equivocada por considerar que não há a ocorrência de um liberalismo totalmente novo, mas da síntese que emerge pelo movimento histórico, que o faz não exatamente da mesma forma, mas remodelado para incorporar o Estado sob a perspectiva de Estado mínimo.

está na "guerra de posições", na conquista gradativa de espaços no interior da "sociedade civil" e, por meio dela, no espaço do Estado, uma vez que, na configuração de Estado "ampliado", que depende da correlação de forças da "sociedade civil",pode-se avançar na democratização política com importantes atendimentos das reivindicações dos trabalhadores organizados.

Essa relação de "concessões" decorrente da própria forma do Estado capitalista contemporâneo, segundo Coutinho (2008, p. 42), altera a própria luta de classes a partir do século XX nos países capitalistas mais desenvolvidos, nos quais se: "passou a assumir a forma de uma longa e progressiva batalha – na qual os trabalhadores foram muitas vezes vitoriosos – pela conquista de direitos políticos e sociais".

Salienta também que a base dessa mudança, de caráter econômico, foi advinda do aumento da produtividade do trabalho, que fez com que a exploração do trabalho se alterasse da mais-valia absoluta para a mais-valia relativa, que, ao permitir maiores lucros, abre espaço para lutas operárias por melhores salários e, consequentemente, para negociações e "concessões", assim como para a socialização da política que se tornava inviabilizadana versão da extração da mais-valia absoluta.

Vemos, como afirma Coutinho (2008), que: "oavanço da democratização política é, ao mesmo tempo, condição e resultado de um processo de transformações também nas esferas econômica e social" (COUTINHO, 2008, p. 40). Assim como ressalta: "Concessões' passaram a ser um dos elementos essenciais do modo de obter legitimação por parte do Estado capitalista contemporâneo" (COUTINHO, 2008, p. 39).

Cumpre considerarque a ação de desenvolvimento de políticas públicas representa o "Estado em ação" e, que ao fazer as políticas, o Estado as define e formula apoiando-se em uma definição social de realidade que funda o referencial normativo das políticas atrelado a um referencial global (AZEVEDO, 2004). Desse modo, verificamos que os fundamentos do Estado Democrático residem na oscilação de uma referência global que prescreve a cor e o sabor das políticas públicas implementadas, impregnadas pela visão mercadológica presente na tríade capital-lucro-exploração do trabalhador; nela, as diretrizes de gestão e organização no âmbito brasileiro obedecem ao movimento de ampliação mercadológica com progressiva interferência das organizações internacionais nas orientações que direcionam as políticas públicas no Brasil, principalmente em relação às políticas de gestão, em que a perspectiva gerencial viabilizada por meio de terceirização, privatização, é constante, como assinala Dourado (2018, p. 8):

[...] a lógica e dinâmica das políticas têm sido marcadas por grande número de reformas, planos de ação, mudanças e alterações de rotas ao sabor dos gestores e de sujeitos num cenário, no caso brasileiro, fortemente pautado pela internacionalização, financeirização e pelo movimento de diversificação e diferenciação institucional, alterando e complexificando os processos de gestão, financiamento e organização da educação nacional, incluindo a democratização do acesso e permanência com qualidade social.

No decorrer das décadas de 1990 e 2000, os debates e conflitos têm-se acirrado em torno dos processos de globalização da economia, mundialização do capital²², reestruturação do processo produtivo e de intervenções multilaterais, com consentimentos e resistências dosgovernos nacionais e sociedade civil. Na realidade, "do século XVIII ao XXI, tudo, mas tudo mesmo mudou; mudou dentro de uma permanência; permaneceu, em formações cada vez mais avançadas, o modo de produção capitalista" (SANFELICE, 2008, p.66).

Com a reforma do Estado como elemento motor da década de 1990 em atendimento ao ideário neoliberal, foram previstas medidas gerenciais visando a possibilitar eficiência e eficácia à administração dos sistemas educacionais, dentre as quais a descentralização é destacada, uma vez que é reforçada pelo processo de municipalização da educação sustentado sob o prisma de estabelecimento de autonomia para os entes federados municipais, cuja consolidação demanda aplicação e veiculação de conhecimentos e informações, assim como novas formas de gestão.

Com a adoção dessas recomendações, tem-se avançado com o desmonte do Estado de Direito e o desmantelamento da soberania nacional, o que tem deixadomarcas profundas nas vidas dos cidadãos brasileiros, pois temos assistido à submissão de risco que se instaura sobre a educação pública, a usurpação de direitos da classe trabalhadora, a desconsideração dos preceitos constitucionais que primam pelos direitos de cidadania encobertos, sem tanto zelo, pela suposta empreitada de ação dos poderes da República de combate à corrupção.

Para Chesnais (1996, p. 16), essa dinâmica se dá a partir da produção da riqueza e se constitui "a partir da combinação social de formas de trabalho humano, de diferentes qualificações", porém, "é a esfera financeira que comanda, cada vez mais, a repartição e a

Mas baseia-se, sobretudo, em operações de arbitragem feitas pelos mais importantes e mais internacionalizados gestionários de carteiras de ativos, cujo resultado decide a integração ou exclusão em relação às "benesses das finanças de mercado".

-

²²ParaChesnais (1996, p.17) a expressão "mundialização do capital" é a que corresponde mais exatamente à substância do termo inglês "globalização", que traduz a capacidade estratégica de todo grande grupo oligopolista, voltado para a produção manufatureira ou para as principais atividades de serviços, de adotar, por conta própria, um enfoque e conduta "globais". O mesmo vale, na esfera financeira, para as chamadas operações de arbitragem. A integração internacional dos mercados financeiros resulta, sim, da liberalização e desregulamentação que levaram à abertura dos mercados nacionais e permitiram sua interligação em tempo real.

destinação social dessa riqueza" (CHESNAIS, 1996, p. 17). A qual se alimenta de vários mecanismos, sendo o mais importante o serviço da dívida pública e as políticas monetárias a esse serviço associadas, que se somam sob a forma de rendimentos para a esfera financeira. Esse comportamento molda as estruturas que se fazem presentes na produção e no intercâmbio de bens e serviços, dando lugar a novas estratégias (que combinam uma série de atividades transfronteiras: exportações e suprimentos externos, investimentos estrangeiros e alianças internacionais), que têm como determinante essencial "a transformação em profundidade do modo predominante de organização do trabalho", ou seja, a mundialização é "uma fase específica do processo de internacionalização do capital e de sua valorização, à escala do conjunto das regiões do mundo onde há recursos ou mercados, e só a elas" (CHESNAIS, 1996, p. 32).

Esse conjunto do momento atual da economia mundial é consubstanciado por um processo acumulativo de efeito depressivo de longo prazo (CHENAIS, 1996), voltado para aumentar a produtividade do capital e a ascensão do capital financeiro, tendo por base a produtividade do trabalho para a classe trabalhadora e operária, motivo pelo qual o resultado da mundialização é o rebaixamento sobre as despesas públicas. Sobre isso, o autor sintetiza em três mecanismos:

O primeiro é aquele quase "automático", resultante da queda na arrecadação de impostos (diretos e indiretos), em função, primeiro, do desemprego e depois, da estagnação do consumo. Junta-se a isso a tendência, mais intensa em certos países do que em outros, mas de alcance geral, à redução dos impostos sobre o capital e sobre os rendimentos resultantes de aplicações financeiras. Por fim, quando os governos compensam a queda da receita fiscal com o aumento da dívida pública, a ação das taxas de juros positivas, no sentido de aumentar o peso orçamentário do serviço da dívida, também se exerce no sentido da chamada "crise fiscal dos Estados" (CHESNAIS, 1996, p. 308).

Processo cujo resultado, continua o autor, é:

Uma situação na qual diminui a capacidade de intervenção dos Estados para sustentar a demanda, ao mesmo tempo que o seu papel se enfraquece, em decorrência da liberalização do comércio exterior e da mobilidade do capital, bem como em função dos ataques que sofrem, dos arautos do liberalismo [...] a crise fiscal do Estado, conjugada aos efeitos das políticas neoliberais, acarreta a redução de emprego no serviço público e a aceleração das privatizações e desregulamentações(CHESNAIS, 1996, p. 308).

Nesse sentido, Peroni (2003) destaca que o neoliberalismo se fortalece com a ideologia23 de que o Estado em crise necessita de reestruturação, a fim de que ofereça liberdade ao mercado, pois, sob a forma de relação direta, torna-se prejudicial ao andamento do mercado. Nessa proposição da lógica neoliberalde o Estado tornar-se mínimo para as políticas sociais e máximo ao fortalecimento do capital, incorpora-se a responsabilidade de "atrair o capital financeiro transnacional e conter a fuga de capital para pastagens mais verdes e lucrativas" (PERONI, 2003, p. 5).

Diante dodiscurso de que é urgente a necessidade de reduzir o papel do Estado, que se encontra sobrecarregado e insustentável financeiramente, e assim garantir a prestação dos serviços públicos com mais qualidade e efetividade, são transferidas as responsabilidades dos serviços sociais às organizações não governamentais (PERONI, 2003).

Tendo presente a realidade de desenvolvimento e de diminuição do papel do Estado frente ao oferecimento das políticas sociais, que convertam à ampliação dos direitos de cidadania, a germinação de diferentes estratégias de esmaecimento da real intenção de consolidação dos ditames do capital tem-se expandido por meio das reformas atuais, apresentadas com múltiplas faces que mascaramas modernizações necessárias ao avanço do país.

No contexto da descentralização da gestão da educação, os municípios são vistos como esferas eficientes de planejamento, de formulação de política pública, espaço coletivo de estudo e análise do atendimento da demanda escolar, fiscalização de recursos e regulamentação dos procedimentos de gestão e funcionamento dos sistemas educacionais.

Assim, concebidos como peça fundamental ao funcionamento da engrenagem que responde pela tendência de alicerce às políticas estaduais e municipais, com as diretrizes e princípios da administração gerencial, eles deverão colaborar para a formatação de encaminhamentos que se atrelam à vinculação de recursos financeiros assentadas sob formato de exigências, em que o ente federado municipal vê-se acompanhado por condicionalidades de liberação de recursos vinculadas à implantação de conselhos, porém, com pouco espaço para proposições das realidades pretendidas na esfera de sua atuação.

Em relação harmoniosa com essa forma de gestão, a participação se desenha sob o prisma de colaboração, de gerenciamento da qualidade, de cidadania efêmera (o dia da escolha do representante), e não de garantia dos direitos fundamentais de participar

_

²³ Ideologia aqui abordada é baseada na definição de Marx, para quem ideologia é um mascaramento da realidade social que permite a legitimação da exploração e da dominação.

ativamente nos destinos de sua localidade nem de exercício constante da cidadania, mesmo que nos moldes liberais. Isto é, não atrelada a uma intencionalidade política transformadora.

A participação se dá por eventos estanques em que a prática política elitista, que governa com base no favorecimento, no clientelismo, sem regras claras, sem ações efetivamente públicas, gera dúvidas sobre a possibilidade de o município realmente poder se constituir em mecanismo de politização e de exercício da cidadania, além de espaço pedagógico de formação de cultura política alternativa, numa perspectiva de institucionalização em que o Estado esteja a serviço de projeto democrático na sociedade.

1.2 O Estado e as estratégias para realização das políticas públicas educacionais: projetos políticos em disputa entre sociedade civil e sociedade política

No século XXI, principalmente, o processo de constantes mudanças na realidade econômica e social constitui-se como um grande desafío às políticas educacionais e instituições de ensino para que a educação possa acompanhar as mudanças como forma de promover a garantia de uma educação de direitos, comprometida com o desenvolvimento integral do sujeito e campo de formação à resistência.

Trataremos, aqui, de uma exposição, produto de estudos e análises das políticas empreendidas a partir dos referenciais teóricos da área de políticas públicas e das políticas educacionais que referendam as estratégias do Estado para o atendimento das políticas sociais, salientando que as reformas que hoje se materializam, iniciadas na década de 1990, com a Reforma do Aparelho do Estado, permaneceram no embate histórico e estão sendo continuadas na presente conjuntura de instabilidade política, econômica e social, em que se inclui a educacional, posto em prática pelo aparato governamental, cujos desdobramentos sobre as políticas educacionais, em especificidade as de educação básica, afetam: a) qualidade da educação;b) políticas de currículo; c) políticas para o Ensino Médio; d) políticas de valorização docente; e) políticas de formação docente;f) políticas de avaliação; e g) gestão e financiamento. São temas com os quais nos debatemos no interior da escola pública de esfera estadual e municipal, fruto de um projeto neoliberal de sociedade e de educação que, de forma hegemônica, define os rumos da permanente consolidação desse projeto ideológico de sustentação do capital.

Embora de responsabilidade das unidades federadas estaduais e municipais, a educação básica tem na esfera federal o suporte técnico e financeiro à sua efetivação por meio

do regime de cooperação decorrente do pacto federativo. Acondição que cabe ao Estado brasileiro de organização do sistema de ensino, de forma articulada, com forte intervenção em matéria da definição das formas políticas a serem implementadas à formação do cidadão, como declara Melo (2007), traça os rumos para a sociabilidade, perspectivando para a instituição escola o ritmo do desenvolvimento do sistema educacional e, por meio deste, o projeto de sociedade que pretende tornar hegemônico.

Nesse embate,as forças coletivas da educação decorrem da configuração de Estado assentado sob a lógica neoliberal em que a "proposta liberal-corporativa" e "proposta democrática" de redefinição do Estado encontram-se presentes e se confrontam (COUTINHO, 2008). De modo que convém enfatizar que,embora se faça presente no diálogo a defesa da proposta democrática, existe o reconhecimento de seu histórico desvalido no embate da ordem competitiva.

a)A qualidade da educação, que envolve todo o processo de sua efetivação enquanto serviço social não se faz ao acaso, tampouco é algo deslocado da realidade, mas atrelado a uma concepção de sociedade, de sujeito, de currículo, de conhecimento, de avaliação, de gestão e de profissionais responsáveis por sua efetivação, para que sua prática seja mobilizada por todas as dimensões que a envolvem —que é aqui focada na qualidade²⁴, que tem como horizonte uma formação calcada não somente na emancipação política, mas na emancipação humana.

A concepção de emancipação humana aqui assumida corrobora a definição de Marx (2002), quando, ao analisar as ideias de Bauer sobre a questão judaica na França, define que a emancipação política representa apenas uma das etapas da emancipação humana, necessária, porém, não sendo a única para o alcance desta.

Quando defendemos a qualidade da educação no horizonte da emancipação humana, ancoramo-nos em Tonet (2016), que defende atividades educativas emancipadoras que apontem no sentido da emancipação que não se faz por um "discurso humanista abstrato", nem por um conjunto sistematizado de técnicas para uma nova roupagem de política educacional. Embora sua realização esteja no âmbito subjetivo, pois lá estão as ideias, as convicções que permitem fazer as escolhas, é possível que esse âmbito seja nutrido pela compreensão da lógica presente na sociedade capitalista, a fim de se ter clareza sobre a natureza e das funções sociais da educação, conforme esclarece:

_

²⁴ Qualidade aqui defendida enquanto qualidade social ancorada no horizonte de atividades educativas emancipadoras (TONET, 2016).

Parece-nos claro que a educação, sendo uma mediação para a reprodução social, terá, sendo esta uma sociedade de classes, suas funções sociais voltadas predominantemente para a reprodução das relações dominantes desta forma de sociabilidade (TONET, 2016, p. 42).

Com base nessa perspectiva, a qualidade aqui defendida, portanto, não está ancorada na lógica da sociabilidade do capital que se postula pela lógica da cidadania, da construção de um mundo cidadão²⁵, mas por sua radicalidade, uma qualidade que tem no horizonte a matriz da sociabilidade emancipada, fazendo pender a balança para o lado da superação da sociabilidade do capital (TONET, 2016).

As afrontas ao que, pelo menos na letra da lei, aproximava-nos de condições de igualdade se distribuem sobre vários âmbitos que interferem e impõem retrocessos à vida do cidadão, como a Reforma Trabalhista, com as Leis nº 13.429/2017 e 13.467/2017. Respectivamente, elas incentivam a criação de empresas de trabalho temporário, assim como dão vigor à terceirização das atividades-fim, que fortalecem os contratos autônomos e intermitentes, comprometendo o direito ao trabalho, reduzindo a liberdade de associação e reinvindicação de direitos, esmaecendo o trabalhador e subjugando-o cada vez mais às condições impostas pela dita "flexibilização" das condições de trabalho.

b) Sobre as políticas de currículo, Pereira, Negrão e Nascimento (2019) consideram que há uma empreitada de negativa aos direitos do cidadão no âmbito de um princípio humano que é direito ao trabalho, de modo que maceram-se ditamessob a forma de reformas, para conduzir a educação da classe trabalhadora nos moldes que se coadunam com o perfil de cidadão exigido pelo modelo de trabalho forjado nessa reforma, mas sob a ideologia da qualidade, renovação, ampliação das condições de oferta da educação. Trata-se de algo preconizado pelaReforma do Ensino Médio, Lei nº. 13.415/2017, a ser seguida pelas "competências" e "habilidades" orquestradas pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que, na versão recém-aprovadafaz sucumbiremos direitos humanos, assim comofortalece a responsabilização da escola e dos docentes pela má qualidade do ensino apontada por organismos exógenos à realidade social do país – os quais estão imbricados auma agenda de internacionalização da educação que, alicerçadaaos ditames da Emenda Constitucional nº 95/2016, de Emenda de Teto dos Gastos, inviabiliza e compromete o cumprimento das metas

consequentemente, uma cidadania como "forma política de reprodução do capital", portanto, as políticas sociais forjadas na base dessa cidadania são resultantes da sociabilidade regida pelo capital.

-

²⁵ Esta lógica de cidadania, segundo Tonet (2016, p. 39) tem sua base no ato que funda o capitalismo – de compra e venda da força de trabalho, que se reflete nas relações estabelecidas que se efetivam decorrentes desse ato e que, simultaneamente, vão dar evidência a assimetria presente entre os contratantes no decorrer do processo de trabalho em que "o capitalista evidencia-se como mais igual, mais livre e mais proprietário". Expressando,

e estratégias da Lei 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação (PNE) a partir de reformas curriculares.

c) No que tange às políticas para o Ensino Médio, é preciso considerarque o Ministério da Educação (MEC) define que as áreas técnica e profissional poderão ser ofertadas por meio deparceria com o setor privado e o sistema de ensino, servindo-se de recurso público do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) para isso. Além do mais, especificamente para este itinerário não há exigência de professores formados, pois aqueles que atestarem notório saber em qualquer habilitação técnica poderão receber certificado para o exercício da docência. Com isso, vemos a reforma do Ensino Médio como uma das emergências do sistema do capital demandadas pelo contexto da mundialização dos mercados operacionalizada por meio da regulação social, com incidência na ampliação dos processos de internacionalização das políticas educacionais e repercussões no funcionamento curricular e pedagógico das escolas que, segundo Barroso(2004), se tornam instrumento-meio de regulação e controle social associadoa perdas concomitantes dos direitos de cidadania.

Frigotto (2005) define essa e outras reformas sobre a educação como neoliberais, pois satisfazem antes de tudo às necessidades dos "homens de negócio" por mão-de-obra preparada para as demandas da atual etapa do capitalismo. De fato, muitas das propostas na educação atribuídas à ideologia liberal, como a descentralização, a avaliação, a valorização do mérito, a aceitação da propriedade privada e das regras de mercado, estão contempladas nos documentos das reformas.

Krawczyk (2009) discute a importância política, social e econômica da expansão e obrigatoriedade do ensino médio, o caráter cultural da escola e sua relação com a chamada "sociedade do conhecimento", o papel do ensino médio para a juventude, as novas demandas para os docentes. Diante disso, esclarece que as políticas de expansão do ensino médio respondem:à implementação de políticas de correção do fluxo de matrículas em decorrência das aspirações das camadas populares por mais escolarização; e à necessidade de tornar o país mais competitivo no cenário econômico internacional, impulsionando as políticas educacionais para a conclusão do Ensino Fundamental, produzindo o aumento da demanda por mais escolarização na perspectiva de atender a exigências das credenciais do mercado de trabalho.

Para Pereira, Negrão e Nascimento (2019), a Reforma do Ensino Médio representa uma forma de sedimentação das relações público-privadas da educação, que pretende

operacionalizar-se com uma distância segura do discurso de flexibilização veiculado sobre os itinerários formativos desenhados; em relação a eles, em muitos estados da federação, já foi dado o pontapé inicial de operacionalização muito antes de se consolidar em esfera federal, por meio de ações denominadas de pactos. Assim, esse processo converte-se no que Araújo (2018)²⁶identifica como "vale tudo" das políticas educacionais para a educação dos jovens, que representa uma mudança na estrutura do sistema do ensino médio, definida pela flexibilização do desenho curricular, constituído de uma parte comum e obrigatória a todas as unidades de ensino, conforme a BNCC, elemento norteador do currículo do novo ensino médio, a que também o autor identifica como flexível.

Desta feita, a reforma reforça o abismo da exclusão social, da dualidade e qualidade do ensino, danosa ao avanço da construção social precarização da carreira docente, assim como reflete atrasos e descontinuidades que fragilizam as regulamentações que são necessárias paraas escolas efetivarem melhorias na educação. Ademais, gera tensões na mediação do processo, sem amparo de uma política de financiamento equitativa e sob o fardo de um processo regular de desvalorização profissional, mas que, no entanto, abriga possibilidades de mudanças, por meio da resistência, na perspectiva de uma nova organização do social.

Alicerçada às políticas de educação, com destaque dado à etapa do ensino médio, encontram-se as políticas de formação docente que também integram as pautas recorrentes de sindicatos, associações, universidades, grupos de pesquisas, fóruns e profissionais que atuam nesse exercício cotidiano, ou seja, são pautas constitutivas do controle social da educação.

Como uma das principais áreas sociais de encargo do Estado e, apesar da ausência de uma regulamentação do regime de colaboração no âmbito de um sistema nacional de educação, como determina o § único do art. 23 da Constituição Federal de 1988, aspecto nuclear do pacto federativo, a educação ocupa posição de destaque no federalismo brasileiroenquanto área de atuação do poder público por todos os entes da federação.

Comodireito social de todo cidadão, indispensável à participação do sujeito na definição de uma sociedade justa e democrática,a educação é responsabilidade do Estado que se efetiva sob um pacto federativo²⁷ e, sob esta forma, é adotado um regime de colaboração recíproco.

De acordo com Cury: um país federativo supõe o compartilhamento do poder e a autonomia relativa das circunscrições federadas em competências próprias de suas iniciativas. Para isso a organização federativa não pratica a centralização do poder, o que remete a necessidade de um certo grau de unidade e sem amordaçar a

_

²⁶ Cerimônia de defesa pública da Tese "Ensino Médio no Brasil: dualidade, desigualdade e diferenciação escolar" como requisito para promoção da carreira de Professor Classe D (Associado) para Professor E (Titular) do Professor Doutor Ronaldo Marcos de Lima Araújo da Universidade Federal do Pará.

Essa perspectiva de colaboração entre os entes federados, assentada na partilha de responsabilidades fundamentada no princípio da colaboração recíproca, remete, na compreensão de Werle (2006), à noção de colaboração como processo que se constrói com o envolvimento de todos. Por isso, define que:

O regime de colaboração implica processos e regulamentações os quais se estabelecem pela constante construção, interpretação e apropriação da coresponsabilidade entre os entes federados com vista à consolidação de uma educação de qualidade e de bases necessariamente democráticas e participativas (WERLE, 2006, p. 51).

Sua proeminente necessidade é pauta presente no planejamento educacional brasileiro, conforme evidencia o conjunto de estratégias demandadas pela sociedade e aprovadas no atual Plano Nacional de Educação, Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, assim como No Projeto de Lei Complementar 413/2014, com vistas a regulamentar as disposições do artigo 23 da Constituição Federal, conforme requer a da Lei do Plano Nacional de Educação.

Essa necessária colaboração na oferta do serviço traz consigo a exigência da observância aos princípios constitucionais, como a valorização dos profissionais da educação, por meio da garantia de planos de carreira, ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, piso salarial profissional e padrão de qualidade, cujo cumprimento envolve diferentesdimensões, dentre as quais, está a formação dos profissionais que atuarão no desenvolvimento da formação do sujeito do processo educacional.

d) No que se refere às políticas de valorização docente, o Título VI da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Nº 9.394/96, trata especificamente dos profissionais da educação, em cujo instrumento, o inciso I, do artigo 61 define o profissional docente como integrante do respectivo exercício. No artigo 62 da mesma lei, encontra-se determinado como deve ser realizada a formação docente, as esferas públicas responsáveis pela oferta dessa formação, as formas que poderão ser utilizadas para oferta da formação, bem como os recursos pedagógicos, tecnológicos e as modalidades possíveis para esse ensino, além de processos de ingresso, mecanismos facilitadores de acesso, incentivos à formação e órgãos e instrumentos responsáveis pelo acompanhamento e validação(BRASIL, 1996).

Da mesma forma, em atendimento ao princípio constitucional, mais uma vez a Lei 9.394/96, no artigo 67, assegura que os sistemas de ensino deverão promover a valorização profissional, inclusive com regulamentação em estatutos e planos de carreira do magistério

diversidade. "E, na forma federativa adotada pela CF/88, com 27 estados e mais de 5.500 municípios, só a realização do sistema federativo por cooperação recíproca, constitucionalmente previsto, poderá encontrar os caminhos para superar os entraves e os problemas que atingem nosso país" (2002, p.171).

público, por meio de: ingresso exclusivamente por concurso público; formação profissional continuada, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim; piso salarial profissional; progressão funcional; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; e condições adequadas de trabalho. Assim, o artigo 67, enquanto matéria legal, expressa a responsabilidade dos sistemas de ensino pela promoção da valorização dos profissionais da educação, em cujo desdobramento a formação profissional é destacada como um dos itens que caracteriza a referida valorização.

Ainda como fomento à valorização que se vincula à projeção na carreira, à melhoria salarial e à qualidade do processo do ensino, temos em 2008 a aprovação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 para regulamentar o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com o fim de instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, definir o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais e parte dessa carga horária destinada às atividades extraclasse, além de definirquem é considerado profissional do magistério público da educação básica e ainda o mês do ano em que o piso será atualizado.

A esse dever do Estado de oferecer a educação é incorporada a necessidade de desenvolvimento de condições de trabalho, salários condigno e valorização profissional em que se insere a formação aos profissionais da educação, assim como também sãopontuadasa democratização do acesso e a melhoria da qualidade da educação. O que se dá num contexto marcado por momentos de conflitos e tensões, permeados pelos avanços da modernização, na luta pela garantia e permanência dos direitos da cidadania, além da proliferação tecnológica e do mundo da informação, que de fato criam novos impactos diante das expectativasno campo educacional, ao buscar uma maior dimensão na área do conhecimento.

e)Nesse sentido, tambémdestacamos as políticas de formação docentecomoa ação do governo federal que, no sistema de colaboração com Estados e Municípios, efetivou o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica(Parfor)que, na modalidade presencial, constitui-se como um Programa emergencial instituído para atender o disposto no artigo 11, inciso III do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, implantado em regime de colaboração entre a União por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e Instituições de Educação Superior (IES).

Tem-secomo horizonte a determinação legal da LDB (artigo 62) que "a formação de docentes para atuar na educação básica seja realizada em nível superior, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação"(BRASIL, 1996), e o indicativo do parágrafo primeiro do mesmo artigo, em que "A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério" (BRASIL, 1996)sobre a responsabilidade pela oferta dessa formação. Essas modificações alentaram desafios para o empreendimento de oferta de formação inicial e continuada de professores.

No que tange às inovações do dispositivo constitucional em relação à formação docente, Demo (1997) considera que, embora com evidências de tradicionalismos inveterados, foi contemplada na LDB uma visão alternativa da formação dos profissionais da educação, com um tratamento ao professor como eixo central da qualidade da educação, que a seu ver, representa um avanço na legislação.

Em uma análise realizada à luz das condições históricas das modificações sofridas na LDB em relação à formação docente e dos profissionais da educação, no período compreendido entre 1997 e 2013, Brzezinski (2014) trata de dilemas, desafios, contradições, compromissos em relação ao tema da formação, salienta a amplitude de desafios e contradições que necessitam ser superados em termos de educação na perspectiva da condução do cumprimento do pacto político entre sociedade civil e sociedade política.

A mesma autora resgata uma análise realizada em 1998 acerca do mesmo tema na LDB, em que focalizava a permanência de leigos nos sistemas de ensino e de ingresso de profissionais com formação apenas na modalidade normal para atuação docente na educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental. Essa análiseposiciona-se avaliando que: "Essas são práticas conservadoras do mundo do sistema que impedem ultrapassar o caráter emergencial e provisório de certas políticas de formação de professores que contribuem para a desprofissionalização docente" (BRZEZINSKI, 2014, p. 120).

Na retomada da análise do período de 1997 a 2013, deixa evidente na atualização do debate que reconhece muitas mudanças ocorridas no texto original da LDB, que a seu ver, ressignificaram o papel social dos profissionais da educação e o compromisso com a escola pública enquanto instituição emancipadora para o exercício da cidadania.

Em nova análise sobre o período de 20 anos depois da LDB de 1996, Brzezinski (2018) considera que a política de formação de profissionais do magistério, com 20 anos desse dispositivo legal, apresenta-se na disputa entre projetos educacionais antagônicos, cujas

tensões ocorrem entre a normatividade advinda do mundo do sistema e a realidade advinda do mundo vivido. Segundo a compreensão da autora, o mundo do sistema ou mundo instituído é definido como "um projeto de sociedade, de educação e um conceito de formação de professores congruentes com a agenda dos organismos internacionais" (BRZEZINSKI, 2018, p. 104), e o mundo vivido ou mundo instituinte,representado pelo mundo vivido pelos profissionais e estudiosos da educação, é definido por "um projeto que se fundamenta na formação *omnilateral*²⁸ das crianças, jovens e adultos que constrói o homem *omnilateral*, o homem total" (BRZEZINSKI, 2018, p. 105).

A autora salienta que a tensão entre os dois mundos é inerente à sociedade moderna racional, em que a normatividade e a racionalidade entram em conflito e são equacionadas ora pelas leis elaboradas pela sociedade política, ora pelas práticas sociais do mundo vivido, cujo jogo abrange tanto os aspectos pertinentes à democracia (resistência, luta, propostas, projetos, estratégias de ação) quanto processos de negociação.

Todavia, esclarece a autora, o projeto educacional do mundo do sistema é

[...] inspirado na internacionalização com ênfase nos conceitos como "padronização, avaliação, responsabilização e meritocracia" [...] conflita-se radicalmente com o projeto do mundo vivido. Esse extensivamente discutido e elaborado por sujeitos sociais coletivos (BRZEZINSKI, 2018, p. 116).

Desta feita, o projeto do mundo do sistema interfere cada vez mais no projeto do mundo vivido e, no caso específico da formação de profissionais da educação, a formação é assentada na perspectiva omnilateral, que não possui aproximação com o homem alienado da sociedade capitalista, buscando sujeitá-lo à minimização da formação, de modo que: "[...] a reduzam a uma simples experiência adquirida, desprovida de estudo de profundidade epistemológica, ontológica e praxiológica daquilo o professor irá ensinar" (BRZEZINSKI, 2018, p.122).

Dentre as ressignificações,Brzezinski (2018) destaca o dispositivo legal trazido pela Lei 11.274/2016 que, ao modificar os artigos 29, 30, 32 e 87, considera ter provocado repercussões no campo da educação e interferências na práxis da formação de professores, assim como o texto da Lei 12.014/2009, que modificou o artigo 61, deixando claro quem é profissional da educação e qual a sua formação, ou ainda com a mudança prescrita pela Lei 12.056/2009, que redimensiona oartigo 62, ao acrescentar três parágrafos quedenotam compromissos com a melhoria da qualidade da formação e valorização de professores.

_

²⁸ A autora faz referência à concepção de omnilateralidade definida por Manacorda (2007).

Salienta ainda o acréscimo trazido pela Lei 12.796/2013, que considera ser um indicativo de grande impacto na educação brasileira.

Nas palavras da autora:

[...] Na minha avaliação, esse dispositivo provocou grande impacto na educação brasileira por prescrever alterações nas políticas educacionais, no financiamento da educação, na formação e valorização dos profissionais da educação, na reorganização da dinâmica organizacional da educação básica e nas diretrizes curriculares nacionais da educação básica e superior. Além disso, inclui na LDB/1996 o art. 62-A, no qual o legislador dedicou especial atenção aos funcionários das escolas da educação básica (BRZEZINSKI, 2014, p. 133).

Todavia, assim como Demo (1997), salienta a existência de uma grande distância entre os valores proclamados para a formação dos profissionais da educação e os valores reais da educação brasileira, que necessita conciliar o projeto de formação de professores com o projeto de sociedade em prol da potencialidade da escola pública de qualidade social²⁹.

Na atualização desse percurso, que remete a passos e percalços, e dos destaques dados pelos autores, salientamos o que consideramos um retrocesso na formação docente trazido pela Lei nº 13.415, de 17 de fevereiro de 2017, que revoga um dos acréscimos trazidos pela Lei 12.796/2013, relacionada à instituição formadora dos docentes, pois a nova lei suprime tal determinação do texto da LDB.

Compreende-se dessa forma que as questões que envolvem o pacto federativo o regime de colaboração na organização da educação brasileira, por meio dos sistemas de ensino, enquanto responsáveis pela formação docente e valorização profissional, carecem de normatização federal e de assunção de responsabilidade da esfera respectiva, bem como do efetivo acompanhamento e apresentação de necessidade da esfera demandante para fins de melhor explorar a dimensão da valorização no âmbito da formação como articulada à dimensão da qualidade.

Assim sendo, verifica-se que a gestão das políticas de formação também é atingida por tal redimensionamento que configura uma propensa instabilidade ao princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, conjugado com o princípio da qualidade do serviço educacional, que, segundo Ferreira (2006),assegura a esta o caráter democrático e funciona enquanto um dos elementos fundantes da administração da educação.

_

²⁹Prática que se contrapõe à referendada em uma qualidade implementada a partir de metodologias calcadas em ferramentas e métodos que visam moldar as instituições para atender às exigências do mercado e da sociedade como um todo (XAVIER, 1991).

Machado (2016) discuteo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) enquanto avanço em relação ao fundo anterior, especificamente para dois dos objetivos para o qual o novo fundo foi criado como a equalização da distribuição dos recursos e a valorização dos profissionais da educação. Em razão disso, destaca a existência de uma assimetria entre os recursos disponíveis nas redes municipais, tomando como exemplo o estado de Goiás e a valorização prevista nos planos de carreira.

Considera a aprovação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), Lei 11.738/2008, como conquista mais recente dos profissionais do magistério. Entretanto, adverte que fica muito dependente dos gestores municipais e das organizações sindicais a garantia de melhores possibilidades de valorização, no que concerne às questões de progressões na carreira e melhores possibilidades de valorização salarial docente.

Azevedo (2004) considera que a política educacional comporta uma singularidade específica que a torna herdeira de um grau considerável de desafio à compreensão – e, porque não dizer, à implementação –, pois a esta se atrela a ação do Estado, eivada de concepção abstrata de encaminhamento, com pouco ou ineficiente auxílio à concretude, resultando em formulações de processos que pouco levam em conta o quadro mais amplo das determinações sociais e assim desfiguram a feição do Estado.

[...] o processo pelo qual se define e se implementa uma política não se descura do universo simbólico e cultural próprio da sociedade em que tem curso, articulando-se, também, às características do seu sistema de dominação e, portanto, ao modo como se processa a articulação dos interesses sociais neste contexto (AZEVEDO, 2004, p. 67).

Todavia, mesmo com a existência do Parfor, que ganhou relevo entre as políticas de formação já realizadas por contemplar um número significativo de educadores da educação básicacom a formação inicial, a formação docenteainda foi acometida de assimetria de pensamentos e ações entre sua importância para o desenvolvimento da qualidade social da educação, a valorização do magistério prevista nos planos de carreira dos entes federados municipais e a efetivação das ações de formação pelos gestores municipais diante dos limites da inoperância do regime de colaboração com as esferas estadual e federal.

Apesar do esforço empreendido sobre essa política, a formação docente no contexto das reformas educacionais encontra-se em uma linha tênue diante das ações governamentais da esfera federal, que poderá correr o risco de não ser compreendida como uma prática

necessária na concepção operacionalizada de educação, reduzindo-a aos ditames das reformas executadas vias políticas orquestradas pelo alto.

Considerando a definição utilizada por Marx (1843)³⁰, de que à emancipação humana condiciona-se a liberdade do sujeito e de esta não se encontrar consolidada no alcance da emancipação política, analisamos que as políticas de formação docente enquanto dimensão fundamental da qualidade da educação no sentido aqui defendida, comprometida com a totalidade da formação do sujeito – consciência, caráter, cidadania, na perspectiva deste compreender, usufruir e transformar a realidade, ainda limita-se ao alcance da garantia dos direitos sociais restritos à configuração adotada pela ordem social vigente, uma vez que os próprios sujeitos a mobilizar a transformação ainda não se percebem enquanto tal e precisam usufruir mais dos espaços que possuem, sob pena de fortalecer a manutenção do *status quo*.

Consideramos que a questão da formação já teve sua importância compreendida para além do cumprimento do dispositivo legal, conforme defende Candau (2014), com: a teoria e a prática consideradas como o núcleo articulador da formação; a teoria revigorada, passando a ser formulada a partir das necessidades concretas da realidade educacional; a prática educacional sempre como ponto de partida e o ponto de chegada; a ação do educador revelada como resposta às diferentes necessidades colocadas pela realidade educacional e social, bem como já foi assimilado como campo de políticas públicas. Todavia, salientamos a necessidade de que a formação se torne uma realidade enquanto mecanismo de transformação no espaço da escola com consequência para além deste espaço, como forma de contraposição e enfrentamento à ideologia neoliberal quanto à necessidade de enquadrar a escola às exigências do capital.

Desta feita, os percalços, aqui apresentados precisam ser ampliados e problematizados sob outros enfoques de forma a contribuir para a diversificação da investigação no campo temático da formação docente e das políticas educacionais, bem como para contribuir como estratégia de resistência para, senão extinção, ao menos diminuição do fosso da formação docente como forma de contribuição à qualidade social da educação e propulsora do conhecimento dos sujeitos dos processos educacionais sobre direitos sociais; o desconhecimento a respeito disso contribui sobremaneira para a exclusão de inúmeras oportunidades, dentre as quais a garantia da efetividade, a exigibilidade do direito à educação e o inalienável poder de condução dos destinos do país.

³⁰ Ver "Sobre a questão judaica".

f)Ainda como parte das estratégias de relacionamento do Estado com a sociedade, por meio das políticas públicas de corte educacional, há a questão daspolíticas de avaliação e sua repercussão no ensino, formação, gestão e financiamento, uma vez que esta, no contexto do perfil das políticas apresentadas, é tomada como o termômetro sobre a qualidade que o Estado objetiva, efetiva e acompanha para subsidiar os rumos dos novos contornos da economia.

Problematizações sobre avaliação educacional, em qualquer nível, etapa ou modalidade de ensino, bem como sobre todas as demais políticas, remetem à compreensão de que esta segue linha orientadora que referenda concepção de mundo, de sociedade e de educação dos que formulam e implementam políticas e programas de avaliação que sofrem atritos a partir das mediações que se estabelecem na sua concretização.

É possível partir dessa premissa e conceberque as políticas de avaliação consistem da ação de identificar os resultados dos processos de ensino, pois, assim como os currículos, fazem parte das ações governamentais mais centralizadas sobre a esfera federal, para fins de acompanhar se o projeto de formação dos indivíduos para atender às demandas emanadas do contexto econômico social está em alinhamento com as políticas de currículo, bem como são formas de emitir juízo de valor sobra a prática de ensino, o desempenho dos profissionais da educação, a eficiência da gestão da educação eainda viabilizar as parcerias com o privado.

Dale (2004) apresenta uma cultura universal de educação ditada por reformadores que desejam impor uma perspectiva de educação com uma agenda previamente definida. Exemplo da lógica universalmente disseminada é o PISA que

é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 7º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países. O Pisa é coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo uma coordenação nacional em cada país participante. No Brasil, a coordenação do Pisa é responsabilidade do Inep. [...]O objetivo do Pisa é produzir indicadores que contribuam para a discussão da qualidade da educação nos países participantes, de modo a subsidiar políticas de melhoria do ensino básico. A avaliação procura verificar até que ponto as escolas de cada país participante estão preparando seus jovens para exercer o papel de cidadãos na sociedade contemporânea (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2019).

Assim, as políticas educacionais brasileiras são influenciadas por ditames internacionais que foram definidos no Consenso de Washington em 1989³¹, que é a

_

³¹O Consenso de Washington é a denominação do encontro realizado em 1989 em Washington por representantes do governo norte-americano, FMI, BM, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e representantes de vários países, com o objetivo de sistematizar (e buscar acordo sobre) as principais diretrizes de

denominação dada para a reunião entre representantes norte-americanos, bancos e representantes de vários países que buscavam sistematizar propostas com ideias neoliberais (SILVAJUNIOR; SGUISSARDI, 2013).

> O argumento central dos institucionalistas mundiais é que as instituições do estado-nação, e o próprio estado, devem ser vistos como sendo essencialmente moldados a um nível supranacional através de uma ideologia do mundo dominante (ou Ocidente), e não como criações nacionais autônomas e únicas. Sob esta perspectiva, os estados têm a sua actividade e as suas políticas moldadas por normas e cultura universais (DALE, 2004, p. 426-427).

Essas modelagens vêm sendo refinadas com o passar dos anos e,

neste contexto, todos os quadros regulatórios nacionais são agora, em maior ou menor medida, moldados e delimitados por forças supranacionais, assim como por forças político-econômicas nacionais(DALE, 2004, p.441).

O Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA) e os sistema de avaliação são voltados a auferir índices de desempenhos dos estudantes e das instituições de ensino; dentre os existentes no país, o estado do Pará possuio Sistema Paraense de Avaliação Educacional (SisPAE), que gera o Índice de Desenvolvimento da Educação Paraense (IDEPA), criado como ação estratégica do Programa de Melhorias do Pacto pela Educação do Estado do Pará ([201-]). Assim, esses são os instrumentos de mensuração de processos educativos em larga escala concentrados nos componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática como de referencial importância para a educação básica, de modo que se revelam em a simetria do processo de avaliação da educação com aquele orientadopor entes internacionais que determinam o que os países em desenvolvimento, como o Brasil, devem executar em suas políticas públicas. Tal cenário ganhou reforço a partir desse Consenso de Washington.

Além disso, seus idealizadores acreditam que o Programa tem um compromisso com a construção de indicadores e geradores de dados, com a crença na educação como fator de modernização/desenvolvimento e que, na perspectiva de agir como instrumento de regulação, irá promover a aprendizagem política, além de ter um caráter colaborativo (CARVALHO, 2009).

política econômica com base no ideário neoliberal e que deveriam ser implementadas pelos países participantes do encontro. Essas diretrizes abrangiam as seguintes áreas: a) disciplina fiscal; b) priorização dos gastos públicos; c) reforma tributária; d) liberalização financeira; e) regime cambial; f) liberalização comercial; g) investimento direto; h) privatização; i) desregulação; j) propriedade intelectual (SILVA JUNIOR; SGUISSARDI, 2013, p.153).

Freitas (2012) também colabora no esclarecimento dessa cultura de educação ditada por agentes externos, com a definição de reformadores empresariais da educação (corporatereformers)³², que atuam na difusão de uma perspectiva de educação que tem como um dos argumentos evitar o comprometimento da competitividade do país no cenário internacional.

Valendo-se da lógica de modificações aplicada no âmbito da produção (ênfase em gestão e adição de tecnologia), características que são transferidasparao campo da educação, na análise de Freitas (2012), consiste na forma de pensar a educação detectada nos anos de 1980 por Demerval Saviani, que a denominou de "pedagogia tecnicista".

Na acepção de Freitas (2012), esse tecnicismo, base da proposta política liberal que se fundamenta na igualdade de oportunidades, e não de resultados, tem como parâmetro para estabelecer a diferença entre as pessoas o esforço pessoal, o mérito de cada um, que se configura atualmente no que o autor denomina de neotecnicismo.

> Este neotecnicismo se estrutura em torno a três grandes categorias: responsabilização, meritocracia e privatização. No centro, está a ideia do controle dos processos, para garantir certos resultados definidos a priori como "standards", medidos em testes padronizados (FREITAS, 2012, p. 383).

Ainda de acordo com o autor, "a meritocracia é uma categoria, portanto, que perpassa a responsabilização" (FREITAS, 2012,p. 383), já que ela é composta de testes para os estudantes, divulgação pública dos resultados e estimula um ranqueamento consequentemente, sanções para os últimos colocados. Assevera ainda que a responsabilização e a meritocracia criam o ambiente para a fluidez da categoria da privatização, desencadeando a alteração na forma de gestão da política pública que viabiliza, a um só tempo, a escola pública com gestão privada e a desresponsabilizaçãodo Estado pela escola pública, uma vez que, ao direcionar recursos para a iniciativa privada, desobriga-se de investir em escola pública.

> reformadores empresariais,neste desresponsabilizando o Estado quando convém - ou seja, quando está em jogo, por um lado, o faturamento das corporações educacionais e, por outro,

Grupo Gerdau (FREITAS, 2012, p. 380).

³²Termo criado pela pesquisadora americana Diane Ravitch para expressar uma coalizão entre políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas e pesquisadores alinhados com a ideia de que o modo de organizar a iniciativa privada á uma proposta mais adequada para "consertar"a educação americana, do que as propostas feitas pelos educadores profissionais. No Brasil, movimento semelhante tem coordenado a ação dos empresários no campo da educação é conhecido como Todos pela Educação, cujo presidente do Conselho de Governança desse movimento é o mega empresário Jorge Gerdau Johannpeter, do

o controle ideológico do sistema educacional pelas corporações empresariais para colocá-lo a serviço de interesses de mercado, estreitando as finalidades educativas (FREITAS, 2012, p. 387).

Consideremos a questão dos reflexos e dos efeitos da legitimidade que a avaliação por Estados tenha alcançado como instrumento de regulação e gestão das políticas educacionais na criação de sistemas próprios de avaliação da Educação Básica. A esse respeito, por meio de estudo realizado no ano de 2007, Souza e Lopes (2010) destacam que, embora a avaliação tenha-se disseminado como componente fundamental da gestão, seus resultados não se configuraram como de grande impacto na indução de propostas e ações, pois suas análises revelam que, na maioria dos sistemas estaduais de educação, com sistemas próprios de avaliação, faz-se pouco uso dos resultados. Quando são utilizados, limita-se a orientar formulação de propostas de cursos de formação de professores ou produção de materiais didáticos.

Especificam as autoras que os instrumentos que apresentam os resultados das avaliações são devolvidos em curso de tempo que não favorece a utilização de seu conteúdo para um redimensionamento das ações, da mesma forma que seu conteúdo em termos de exposição dos encaminhamentos também apresentam dificuldades de condução, "em alguns casos, era muito superficial; em outros, muito especializada. Em ambas as situações, faziam pouco sentido para produzir alterações nas práticas dos professores" (SOUZA; LOPES, 2010, p. 55).

Os significados que assumem as avaliações, seja para os gestores das instâncias centrais e intermediárias responsáveis pela administração da educação, seja para as instituições de ensino, vão depender, essencialmente, do uso que se fizer de seus resultados. As decisões deles decorrentes tanto podem servir a propósitos de democratização, como podem potencializar iniciativas que intensifiquem desigualdades e levem à exclusão (SOUZA; LOPES, 2010, p. 55).

As possibilidades de levar à exclusão são tratadas por Freitas (2005b) como eliminação adiada³³, cuja superação pode ser efetivada via qualidade negociada³⁴, o que o autor defende como possibilidade de resistência às regulações impostas ao sistema educativo que teve sua legitimação no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), por meio da

³³ Conceito proposto por Freitas (2005b) para explicar as novas formas de exclusão que as reformulações podem estar gerando. Por este, o que estaria ocorrendo é a criação ou alongamento de trilhas destinadas às classes populares dentro do sistema, mantendo-as provisoriamente em seu interior, mas sem aprendizagem real. Com isso, estariam sendo *atualizadas* as funções históricas da escola, a qual tem que cumpri-las em um ambiente agora mais exigente: política, tecnológica e socialmente.

^{34 &}quot;qualidade negociada" é proposta por Freitas (2005a) como alternativa de contra-regulação e apoio a processos de mudança complexos nas escolas. Por este conceito, a qualidade é produto de um processo de avaliação institucional construído coletivamente, tendo como referência o projeto político-pedagógico da escola.

Reforma da Administração Pública, consolidada no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE); diante disso, políticas com esse caráter – marcadamente, regulatórias – têm por finalidade "transferir o poder de regulação35 do Estado para o mercado, como parte de um processo amplo marcado por várias formas de produzir a privatização do público" (FREITAS. 2005b, p. 913).

Em decorrência dessa regulação, a avaliação na perspectiva sinalizada pelos reformadores empresariais da educação, posta em prática por estratégias, como o PISA e o SisPAE, constitui-se em uma política de exclusão ou de eliminação adiada, visto que se vincula a uma determinação "pelo alto", que não possui caráter negociável como na perspectiva participativa, uma vez que objetiva legitimar a imposição verticalizada de "padrões de qualidade" externos ao grupo avaliado.

Com isso, há uma movimentação acirrada entre os efeitos dos fatores pedagógicos internos à escola e fatores externos a esta, dentre os quais, uma das variáveis externas que incorpora grande relevância para o âmbito educacional é o nível econômico, convertendo-se em um "fator amplamente fora de controle para as políticas públicas e para a escola, sujeito a regras de mercado que ampliam cada vez mais o fosso entre as classes sociais" (FREITAS, 2005a, p.113).

No processo histórico de disputa pelos espaços e tempos da escola e em decorrência da crise da década de 1970, o capital gera políticas que recompusessem suas taxas de acumulação de curto prazo, mas que acabaram por abrir crises adicionais, de modo que tema educação fortemente marcada, no final do século, como uma técnica de preparar recursos humanos para o processo de produção – teoria do capital humano.

Essa concepção de educação como "fator econômico" vai constituir-se numa espécie de fetiche, um poder em si que, uma vez adquirido, independentemente das relações de força e de classe, é capaz de operar o "milagre" da equalização social, econômica e política entre indivíduos, grupos, classes e nações (FRIGOTTO, 2003, p. 18).

A década de 1990 converte-se em palco de grande ênfase nas políticas públicas educacionais forjadas no interior de movimentos contraditórios que trazem em seu bojo um contexto de crise do Estado de bem-estar social, a tese do Estado mínimo, da regulação da

³⁵O termo "regulação", construído no interior das "políticas públicas neoliberais" está relacionado à ação de privatização do Estado no âmbito das políticas neoliberais. Ao privatizar, o Estado desresponsabiliza-se por uma gama de serviços e transfere o controle para mecanismos de "regulação do mercado". Porém, esse controle visa a retirar do Estado uma eventual capacidade de intervenção sobre tais serviços, deixando que sejam afetados apenas pelas leis de mercado (FREITAS, 2005b, p. 913).

educação pelo mercado e dos processos de descentralização autoritários como alternativas de democratização do Estado para o estabelecimento da nova qualidade dos serviços sociais.

Assim, os tempos e espaços da escola continuam no centro das disputas, puxados pelas transformações na base tecnológica da produção e pelas novas configurações que o trabalho e as profissões assumiram; neste movimento, insere-se a avaliação alicerçada com a noção corrente de qualidade adotada pelas políticas públicas neoliberais, cuja concepção é quase sempre eivada de uma pseudoparticipação. Esta avaliação, pelo viés que emana, corresponde a hierarquizar, controlar e formar com base nos pressupostos impostos pela sociedade do mercado, materializando a "eliminação adiada" (FREITAS, 2005b), uma vez que se constituem em novas formas de exclusão que atuam por dentro do sistema, atingindo diretamente o aluno, responsabilizando-o pelo seu fracasso e condicionando a atuação docente a fortalecer o processo de seleção no interior do próprio processo de ensino-aprendizagem.

Isto posto, defendemos a avaliação fundamentada na perspectiva de política participativa por considerar que,

[...] nas políticas neoliberais a mudança é vista como parte de ações gerenciais administradas desde um "centro pensante", técnico, ao passo que a tendência das políticas participativas é gerar envolvimento na "ponta" do sistema. E é nos momentos em que o serviço público é administrado por políticas participativas que se abre a possibilidade para incrementar tanto a qualidade do serviço público como a organização dos seus trabalhadores com o fim de criar condições para a contra-regulação (FREITAS, 2005a, p. 914).

Daí compreendermos que as mudanças são importantes por parte do Estado para melhorar o cenário educacional desde que sejam orientadas junto com os partícipes da escola que serão mais impactados pelas alterações propostas, devendo estar alinhadas a uma transformação social pedagógica,e não somente como elemento de mensuração quantitativa — a exemplo do PISA, em nível internacional, e do SisPAE,como exemplo de políticade avaliaçãoem âmbito local, noestado do Pará.

Desde a reforma do Estado brasileiro, a partir dos anos 1990 e, em especial, com o PDRAE (BRASIL, 1995), que introduziu a gestão gerencial no setor público, as estratégias de ações dos governantes deveriam se concentrar em alcançar metas que representassem qualidade de acordo com o discurso oficial.

No Brasil, o período de transição³⁶, especificamente no governo de FHC,converte-se para a política educacional, no interior da qual a qualidade é uma categoria recorrente, como um momento em que a educação é o elemento instituinte da democracia. Todavia, as alterações na educação que iniciam seu delineamento naquele período, nem sempre são apresentadas com nitidez suficiente à compreensão de boa parcela da população nos discursos expressos nos planos governamentais. Consideramos, porém, que representam mudanças de gestão que estão se materializando hodiernamente, como apresenta Vieira (2000):

Há um reconhecimento social de que a educação é elemento instituinte da cidadania. Do ponto de vista governamental, esse despertar tende a se articular com as perspectivas de apoio técnico e financeiro oferecidas pelas agências internacionais, a exemplo do Banco Mundial, e coincide com imposição de escolhas decorrentes da própria crise do Estado (VIEIRA, 2000, p. 222-223).

No caso específico do Pará, as ações não fugiram dessa lógica, mostrando simetria com o governo central na execução de projetos educacionais orientados em esfera federal, particularmente, com incentivo às parcerias entre o público o privado na perspectiva de elevaros índices educacionais (VALE; PEREIRA, 2018).

Nesse sentido, em março de 2013, foi lançado o "Pacto pela Educação do Pará", que no discurso oficial representa um esforço do governo paraense com o propósito de elevar os índices educacionais. Para isso, realiza parcerias com diversos setores sociais, organismos internacionais e empresários. Entre suas ações, destaca-se o SisPAE, que se constitui como

Processo avaliativo externo de larga escala, referenciado por uma matriz específica, que investiga as habilidades e competências para mobilizar conhecimentos adquiridos na escola, desenvolvidas pelos alunos durante a trajetória escolar. A utilização dos resultados obtidos dessa avaliação educacional, em diferentes níveis administrativos, é um mecanismo eficaz para desenvolver uma metodologia, estruturada na reflexão e análise das iniciativas das boas práticas de gestão pedagógica e do trabalho docente, que possibilite a união de esforços e o caminho para a solução de alguns problemas educacionais mais prementes, associados aos fatores contextuais, esperando-se a elevação dos padrões de desempenho(PARÁ, [201-]).

Na procura de consolidar um sistema de educação no Pará, foi criado no ano de 2015, o SisPAE, que é um programa de avaliação permanente aplicado nas escolas paraenses que serve como guia das ações do governo e da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC) para

-

³⁶ O período de transição é a definição dada por Vieira (2000) para especificar a caracterização da educação em um período histórico (governos dos presidentes José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso) que tem sido chamado de transição democrática, representado pela passagem de um momento político autoritário para outro democrático.

tomar decisões de políticas públicas. Tem o propósito de orientar o planejamento das Secretarias Municipais e da Estadual com diagnóstico sobre ensino, gestão e a realidade socioeconômica de cada escola, visto que, a partir dos dados que são recolhidos anualmente nas escolas públicas de cada município, é possível ter um panorama da situação que, posteriormente, será analisada pelo governo.

O Portal SISPAE é mais um mecanismo de comunicação com todos aqueles que de uma forma ou de outra, estão envolvidos no desafio de construir e fortalecer uma efetiva parceria por meio do Pacto pela Educação do Pará. Tem a finalidade de apresentar midiaticamente os resultados do processo de avaliação do SISPAE anualmente, por escola, município e regiões do Estado, comparando-os com os resultados nacionais. Apresenta-se como uma estratégia de parametrização dos esforços nas diferentes ordens e que envolvem sistemas, escolas, empresas, universidades, organizações sociais, artistas, igrejas e sociedade em torno da inadiável tarefa de melhorar os resultados da educação pública no Pará (LOURENÇO, 2013, p.3).

De acordo com a Secretaria de Estado de Educação do Pará,tal Sistema avalia pontos referentes ao processo de ensino e aprendizagem para assim ajudar a criar estratégias para melhorar a qualidade das políticas educacionais da educação básica paraense, com o propósito de ajudar a alcançar as metas do "Pacto pela Educação do Pará".

O SisPAE, enquanto sistema de avaliação, atende ao objetivo de avaliar o desempenho dos estudantes matriculados nas redes públicas estadual e municipal de ensino, assim como relevar os efeitos decorrentes dos fatores contextuais na média de proficiência observada nas duas área avaliadas, a saber, Língua Portuguesa e Matemática. Os resultados da avaliação propiciam a realização de estudos, reflexões e análises pedagógicas dos indicadores que, por sua vez, auxiliam dirigentes estaduais e municipais na tomada de decisões e definição de políticas públicas visando a melhoria do sistema educacional paraense (PARÁ, [201-]).

Ou seja, oSisPAE representa o mecanismo de acompanhamento para identificar o nível da qualidade do ensino paraense desenhado pelo "Pacto pela Educação do Pará", como estratégia de elevar os índices educacionais, a qual se vale de parcerias³⁷ com organismos internacionais e empresários para financiar as ações. É ação recorrente nas atividades governamentais em esfera nacional desde o período da transição, quando, no primeiro mandato do governo de FHC, o projeto do Plano Nacional da Educação de seu governo

-

³⁷Peroni e Oliveira (2019, p. 44) asseveram que: No caso brasileiro, o terceiro setor está amplamente regulamentado (OS/Lei 9.790 de 23/03/99, OSCIP/ Lei 9.790 de 23/03/99) e, para consolidar essa prática, em 2014 foi aprovado o Marco Regulatório, alterado em 2015 pela Lei 13.204, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação, e define a relação jurídica do governo com as OSC – "organizações da sociedade civil" principalmente nos casos de transferências de recursos para a execução de projetos de interesse público.

apresentado ao Congresso referendava três prioridades: garantia de oferta de Ensino Fundamental obrigatório de oito séries; garantia da educação fundamental a todos que não tiveram acesso na idade adequada ou que não concluíram a etapa; e ampliação do acesso aos níveis educacionais anteriores e posteriores ao Ensino Fundamental, ou seja, Educação Infantil, Ensino Médio e Educação Superior (DURHAM, 2000).

Por estar atrelado ao respectivo grupo de prioridades do governo, justifica- no referido documento haver mençãoao governo, embora com as limitações de um "sistema fragmentado³⁸", assim como o fato de a política educacional ali proposta ter-se fundamentado em um diagnóstico prévio e compreensivo da situação e dos principais problemas do sistema educacional que lhe permitiu estabelecer as prioridades e, simultaneamente, definir os instrumentos de atuação para a gestão do sistema educacional a serem utilizados.

Colocou-se também como prioridade, por constituir instrumento indispensável para a gestão do sistema educacional, o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de informações e de avaliação em todos os níveis e modalidades do ensino (DURHAM, 2000, p. 233).

Apesar das limitações postas pelo sistema fragmentado, a esfera federal atuou, nesse momento, valendo-se de sua competência de coordenação da política educacional para alterar a legislação do ensino, estimular a ação de Estados e Municípios no exercício de sua autonomia referendada constitucionalmente e alinhar as prioridades federais com as demais instâncias, por meio de interlocuções com as secretarias estaduais e municipais de educação, consideradas como tarefas de coordenação do sistema federal na perspectiva de uma articulação nacional.

Assim, com a alteração da legislação efetiva, sua primeira política de grande impacto se deu por meio da reformulação da responsabilidade pela oferta da etapa da educação infantil para a esfera municipal, a do ensino médio para a esfera estadual e a do ensino fundamental comungada entre os dois. Com isso, procedeu-se à emenda constitucional, com a criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), parafinanciar o cumprimento de sua prioridade nacional, o ensino fundamental, garantindo simultaneamente a distribuição de responsabilidade pelo ensino fundamental para assegurar o cumprimento da injunção constitucional da oferta obrigatória, assim como da ação supletiva e redistributiva da esfera federal (DURHAM, 2000).

³⁸ É uma definição de Durham (2000), cuja caracterização decorre do fato de o sistema educacional brasileiro ser "extremamente descentralizado", o que desencadeia o limite de atuação da União em razão das esferas serem autônomas no estabelecimento e gestão de seus próprios sistemas de ensino e, simultaneamente, corrobora para que a evolução do sistema não seja atribuída exclusivamente à esfera federal.

Segundo a mesma autora, outra forma de investida do Ministério de Educação (MEC) naquela épocaforam o Programa de Merenda Escolar, o Bolsa Escola, a ampliação do Programa do Livro Didáticoe das Classes de Aceleração, adotados como estratégia para regularizar o fluxo escolar e reduzir a defasagem ano-idade e o investimento em televisores e vídeos por meio do Programa TVEscola como forma de investimento na formação docente. Essas foram as linhas de ação governamental com vistas a incidir diretamente sobre a qualidade do processo de ensino público.

A segunda política de grande impacto na área social, segundo a autora, foi a continuidade e aperfeiçoamento do Projeto Nordeste³⁹, em parceria com Banco Mundial, direcionado à melhoria do ensino fundamental na Região Nordeste. Em continuidade ao incremento do governo federal naquele contexto, Durham (2000) também destaca que, para se atingir a terceira prioridade governamental em matéria de política educacional – ampliação das etapas/níveis anteriores e posteriores ao Ensino Fundamental – é necessária a superação de aspectos desfavoráveis para o sistema, como: a expansão e participação do setor privado, a superação da crise do setor público, aperfeiçoamento da avaliação e a realização de reforma no ensino superior que é o nível de competência prioritária da esfera federal.

Detalhamentos dos aspectos abrangidos pela política educacional para o período não cabem este trabalho e nem se convertem em seu objetivo maior. Essas prioridades foramapresentadas pelo governo como constitutivas do plano de desenvolvimento para viabilizar a qualidade da educação, e o destaque dado a elasdeve-se ao fato de realçarem que o Pacto pela Educação do Pará como estratégia para promover qualidade, combinado ao SisPAE enquanto mecanismo para identificar o nível dessa qualidade, insere-se em uma relação sustentadapelas mãos do privado, não se distanciando da estratégia de FHC de

³⁹ De acordo com Pereira (2007) o Projeto Nordeste - Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) foi implementado em 1974 com o objetivo incentivar o aparecimento de pólos de desenvolvimento no interior da região Nordeste. Inicialmente, priorizou ações direcionadas para o desenvolvimento rural, beneficiando os pequenos produtores, visando ao oferecimento de subsídios para superar o atraso do setor agrícola rural. Esse olhar foi ampliado e o Projeto passou a formular uma estratégia global para o desenvolvimento do Nordeste, passando a ter como foco o combate à pobreza. Em 1990, ao ser firmado para o setor educacional, foi direcionado aos nove estados nordestinos (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe) e sua execução ficou sob a responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Com isso o Projeto de Educação Básica para o Nordeste ou Projeto Nordeste, como passou a ser denominado, assumiu o objetivo de aumentar a aprendizagem, reduzir a repetência e evasão e aumentar os índices de conclusão nos Estados Participantes, através da melhoria na qualidade do Ensino Básico estadual e municipal e na eficiência do gerenciamento educacional. Chega ao fim em 1998e foi substituído pela implantação do Programa Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), coordenado pelo MEC e desenvolvido em parceria com assecretarias estaduais e municipais de educação por meio de várias ações paramelhorar a qualidade do ensino fundamental e ampliar o acesso e apermanência das crianças nas escolas públicas das regiões Norte, Nordeste eCentro - Oeste e ainda melhorar aescolaridade nessas regiões do país.

outrora. Isto é, embora o tempo seja outro, o contexto emana as mesmas necessidades e as agendas, motivo pelo qual coalizões parecem não alterar as trilhas das conduções.

Considerando essa linha de ação, destacamos como preocupação central a redução dos currículos, uma vez que o SisPAE, sistema responsável pela identificação da qualidade da Educação Básica paraense, mede o desempenho dos estudantes apenas em Língua Portuguesa e Matemática. Nesse sentido, Freitas (2012) alerta quanto a algumas consequências para os sistemas de ensino e a formação geral da sociedade ao se assumirem estas políticas, pois "estaremos igualmente assumindo uma série de riscos já devidamente documentados pela pesquisa educacional" (FREITAS, 2012, p.388).

As consequências apresentadas pelo autor são: estreitamento curricular; competição entre profissionais e escolas; pressão sobre o desempenho dos alunos e preparação para os testes; fraudes; aumento da segregação socioeconômica no território; aumento da segregação socioeconômica dentro da escola; precarização da formação do professor; destruição moral do professor; destruição do sistema público de ensino; e ameaça à própria noção liberal de democracia. Portanto, a seu ver, tais fatores encaminham para mais uma época de perdas da educação brasileira.

Focamos no que o autor denomina de estreitamento curricular e acrescentamos que a assunção dessas políticas traz também como consequência o comprometimento com a construção do pensamento pedagógico brasileiro, que orienta o processo de formação do indivíduo como um ser socialmente histórico, que tem, no horizonte e na ação, a necessidade de superação da sociedade contemporânea, assentada sobre relações de dominação, cujo enfrentamento requer o que definem Marx e Engels (2007):

A doutrina materialista de que os homens são produto das circunstâncias e da educação, de que os homens modificados são, portanto, produto de outras circunstâncias e de uma educação modificada, esquece que as circunstâncias são modificadas precisamente pelos homens e que o próprio educador tem de ser educado. Por isso, ela necessariamente chega ao ponto de dividir a sociedade em duas partes, a primeira das quais está colocada acima da sociedade [...].

A coincidência entre a alteração das circunstâncias e a atividade humana só pode ser apreendida e racionalmente entendida como *prática revolucionária* (MARX; ENGELS, 2007, p. 537-538).

Desta feita, o estreitamento curricular que se estabelece pela proposta dos reformadores empresariais da educação, com a aquiescência dos exames que preestabelecem o indivíduo a ter sucesso, ratifica um currículo mínimo como referência e nega o acesso a outros processos formativos que conduzam à participação do sujeito em compreensões a partir

de análises das contradições que se fazem presentes na prática social que é o processo educativo.

Não que se tenha a ilusão de que a educação por si só possa assegurar a revolução da sociedade, porém, concebemos que, por meio da socialização plena do conhecimento, chegarse-á ao entendimento do que Duarte (2013) identifica como uma conclusão aparentemente paradoxal entre a plena socialização do conhecimento e a superação da sociedade capitalista. Como reforça o autor, as análises das contradições que se fazem presentes na prática social conduzem à compreensão de um aparente paradoxo: não distorcidas por preconceitos antidialéticos, levam à compreensão da hegemonia subjacente às pedagogias de relações sociais alienantes defendidas pelos reformadores empresariais da educação.

Valemo-nos de uma longa citação de Duarte (2013), que se justifica com base na riqueza dos argumentos levantados no excerto, no qual o autor se pronuncia a respeito da ultrapassagem do aparente paradoxo:

Ultrapassar essa aparência e compreender a dialética desse fenômeno só são possíveis situando-se essa questão no interior da totalidade da concepção marxista da história, de sociedade, de conhecimento e de ser humano. É preciso, por exemplo, entender-se a dialética entre objetivo e subjetivo, individual e coletivo, natural e social, material e não material etc. É preciso, principalmente, entender-se a dialética entre os processos de transformação das estruturas sociais mais amplas e as ações que ocorrem no dia a dia das escolas brasileiras. Igualmente é necessária a construção de mediações teóricas entre o campo dos estudos sobre os fundamentos filosóficos, históricos, sociológicos e psicológicos da educação e o campo dos estudos sobre questões pedagógicas específicas aos campos do currículo, da didática, dos métodos de ensino, dos recursos pedagógicos etc. Essas mediações teóricas são decisivas para uma correta compreensão das relações entre as lutas no campo da política educacional e seu impacto no dia a dia das escolas. Essas mediações teóricas são igualmente decisivas para uma análise crítica das pedagogias ideologicamente vinculadas - tenham ou não seus defensores consciência desse fato – à manutenção da sociedade burguesa; como é o caso das que tenho chamado "pedagogias do aprender a aprender: o escolanovismo, o tecnicismo, o construtivismo, a pedagogia das competências, a pedagogia dos projetos, a pedagogia do professor reflexivo e o nulticulturalismo, [...].

A hegemonia exercida por essas pedagogias tem seu fundamento último no fato de que elas remam a favor da maré das relações sociais alienadas (DUARTE, 2013, p. 3-4).

Tal ultrapassagem também requer um avanço coletivo decisivo em várias direções e em diferentes campos que somam elaboração teórica e compreensão das complexas relações que permeiam a batalha ideológica contra as concepções adversárias de toda sorte de reformadores da educação, assim como o trabalho sistemático da concepção defendida, que

não se reduz à crítica com um fim em si mesma, mas, como aconselha Duarte (2013), deve estar a serviço de práticas educativas comprometidas com a luta pela socialização da riqueza material e intelectual.

g)Para tratar sobre as políticas de gestão e financiamento, resgatamos o debate sobre o ente federado municipal, espaço no qual as pessoas se encontram e realizam a vida em sociedade.Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96),esse ente incorpora novo contorno dentro da estrutura federativa do país e, com o Plano Nacional de Educação, Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (PNE 2014-2024), assume notoriedade junto com os demais entes federados na definição das políticas públicas educacionais.

Isso não significa dizer que,antes, o município não assumia responsabilidade pela oferta dos serviços sociais e, entre estes, os educacionais. No entanto, este conjunto legal proporciona responsabilidades, questionamentos, dúvidas e desafios à esfera municipal; aspecto que antes não eram incorporados, como decorrência de nossa expectativa enquanto profissional da educação pela perspectiva de descentralização definida na legislação, que por sua vez é favorável à participação da sociedade civil na gestão municipal, remetendo à compreensão de democratização vinculada à autonomia do município enquanto esfera federada e ao desenvolvimento de práticas favoráveis ao exercício de partilhar o poder de decisão na definição das políticas públicas educacionais.

No que se refere à autonomia, cooperação e regime de colaboração entre as esferas federadas, o lugar do município tem respaldo legal trazido pela CF/88 –cooperação entre as três esferas(BRASIL, 1988, Art. 23) –, com abertura para definição de normas para essa cooperação por meio de Lei complementar, que no ano de 2006, por força da Emenda Constitucional nº 53, é ampliada para "Leis Complementares" para definição das normas de cooperação. Saviani (2018) considera que tal Emenda Constitucional se efetivou em razão do grande universo de competências comuns que envolvem as três esferas auferidas no artigo 23 da Carta Constitucional, e que, ao ser alterado o texto da lei, abriu-se a possibilidade de que cada uma das diferentes áreas que envolvem essa responsabilidade comum pudesse ser regulamentada por lei específica. Ainda na CF/88, em seu art. 211, é assegurada aos municípios, assim como aos Estados, Distrito Federal e União, a organizaçãode seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

Já a LDB/96, no Art. 8º do Título IV, estabelece garantia aos municípios pela organização de seus sistemas de ensino em regime de colaboração com a União, os Estados e

o Distrito Federal, oferecendo-lhes liberdade, inclusive, como prescreve o parágrafo único do artigo 11, de modo que "os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica"(BRASIL, 1996).

Com base nesse amparo legal, ganhou corpo o incentivo aos municípios para a constituição de seus sistemas de ensino, uma vez que o Município adquire autonomia nas competências do ensino e na gestão da educação, pois incorpora como vantagem as adequações das decisões a suas necessidades, o que também espraiou para a sociedade a possibilidade real para: construção de uma política educacional que atenda à realidade municipal; viabilização de mecanismos de participação da sociedade nas deliberações e nos órgãos de acompanhamentoe controle social dos recursos destinados à educação por meio das diversas categorias representadas; superação da concepção do espaço público como patrimônio privado; e formação de comissões permanentes de proposições, encaminhamentos e deliberações da educação a partir da realidade municipal.

Isso se configurou como um desafio, pois havia conflitos, tensões, disputas de poder, mas também a possibilidade de construção da política educacional ancorada na diversidade de opiniões, pois os diferentes segmentos da sociedade civil representam espaço de reconhecimento como sujeitos sociais, além da possibilidade de ampliação da participação social nas ações de mobilização para organização do Sistema de Ensino e do reconhecimento que é um direito que precisa ser consolidado.

Todavia, sobre essa matéria da autonomia, cooperação e regime de colaboração, Saviani (2018) nos oferece uma análise profunda que revela ausência de determinação constitucional no que tange à autonomia dos municípios para constituir sistemas de ensino. O autor se volta inicialmente para o conteúdo explícito do inciso IX do art. 24 da CF/88, para evidenciar que a lei assegura a competência de legislar sobre a matéria educacional apenas à União, Estados e Distrito Federal; em seguida, destaca o conteúdo do inciso V do art. 23 do mesmo diploma legal para evidenciar que a competência prevista nesse inciso sobre as três esferas está assegurada para "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência" (SAVIANI, 2018, p.39), comprovando assim que, uma vez não tendo se estendido ao município a competência para legislar sobre a matéria de educação, logo, não lhe é assegurada autonomia constitucional para instituir sistema de educação.

Entretanto, o mesmo autor também se volta para uma análise semântica presente na expressão "seus" e na forma plural apresentada no termo "sistemas de ensino", ambas

presentes no conteúdo do artigo 211 da mesma carta constitucional. Desse modo, evidencia que os dois momentos do texto suscitam dúvidas quanto à autonomia municipal. Ainda chama atenção para o caráter analógico no uso do termo sistema, que, de forma equivocada, tem sido utilizado como se sistema de ensino e rede de escolas fossem sinônimos, motivo por que o autor considera que essa deva ser a razão do uso da expressão "sistema" no texto do artigo 211 da CF/88, utilizada por equívoco dos constituintes para se referir às redes de ensino que as três esferas devem organizar em regime de colaboração, conforme prevê o inciso VI do artigo 30 da Carta Constitucional.Não que isso garantisse que os municípios pudessem ter autonomia para constituir sistemas municipais de ensino em sentido próprio, pois, se assim o fosse, seriam incluídos no conteúdo do texto presente no inciso IX do artigo 24 da CF/88.

A partir dessa mesma análise, Saviani (2018, p. 42) também esclarece que "a definição clara da competência dos Municípios para instituir os próprios sistemas de ensino flui da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e não da Constituição Federal". Nesse sentido, o autor observa que o texto da LDB ultrapassa a ambiguidade existente no texto constitucional e estabelece a existência dos sistemas municipais de ensino, o que, na concepção do autor, pode ter advindo do texto da própria CF/88 nos incisos I e II do artigo 30, que oferecem respaldo ao assegurar, respectivamente, competência dos Municípios para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber".

De todo modo, o autor admite que "já não pairam dúvidas, à luz do texto da LDB, quanto à competência legal dos Municípios para instituir os respectivos sistemas de ensino" (SAVIANI, 2018, p. 42). Porém, chama atenção para as condições dessa efetivação, explicando que a Lei revela cautela por meio do conteúdo do artigo 11, ao reservar aos Municípios o caráter de opção convertido em três possibilidades: "a) instituir o próprio sistema de ensino; b) integrar-se ao sistema estadual de ensino; c) compor com o Estado, no âmbito de seu território, um sistema único de educação básica" (SAVIANI, 2018, p. 43). Essa possibilidade de opção, na visão de Saviani (2018), converte-se em duas evidências, uma no plano formal e outra no plano real. Sobre elas, esclarece: "Do ponto de vista formal, levou em conta a ambiguidade da Constituição. Do ponto de vista real, considerou as dificuldades técnicas e financeiras que muitos Municípios teriam para organizar [...] os seus sistemas de ensino" (SAVIANI, 2018, p. 42).

O autor também considera que a opção atribuída ao Município pelo texto da LDB, convertida na evidência do plano real em reconhecer a limitação técnica e financeira do ente

federado, também se faz presente no inciso VI do artigo 30 da CF/88, quando ali o conteúdo do texto constitucional assegura aos Municípios a competência para manter programas de ensino, reserva/assegurando a eles a possibilidade de serem subsidiados pela cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.

Assim posto, uma vez reconhecido o município pela LDB com competência para constituir seu sistema de ensino, cabe destacar seu lugar no contexto da definição das políticas públicas educacionais na configuração do Sistema Nacional de Educação (SNE). Isso é relevante porque, em atendimento ao objetivo previsto pelo dispositivo da Emenda Constitucional (EC) nº 59, altera-se a redação do artigo 214 da CF/88, para tornar o Sistema Nacional de Educação articulado e em regime de colaboração efetivado por meio do Plano Nacional de Educação (PNE) de duração decenal.

Saviani (2018) contribui com a análise cuidadosa sobre essa matéria alertando preliminarmente para o que considera impropriedade da Emenda Constitucional em relação à condição ocupada pelo SNE no País, como adverte o autor ao apresentar duas razões: 1) quando a emenda elenca como objetivo do PNE articular o SNE, o que remete ao entendimento de que o SNE já existe, necessitando apenas de ser articulado, ao mesmo tempo atribuindo tal responsabilidade de articulação ao PNE, quando esta é inerente ao próprio SNE – e se assim não está, não existe; 2) quando subordina o SNE ao PNE, uma vez que o SNE precede o PNE–o primeiro é permanente e o segundo é provisório.

Considerando os percalços da Emenda, o autor examina que o artigo 13 da lei do PNE, Lei 13.005/2014, ao cumprir o objetivo do dispositivo, corrige o teor do enunciado ao estabelecer o prazo de dois anos para que o SNE fosse instituído, da mesma forma que o texto do artigo ressalta a responsabilidade do SNE sobre a forma que deverá fazê-lo: "responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração (SAVIANI, 2018, p. 44)". Assim, segundo o autor, restabelece a precedência do SNE sobre o PNE. Com isso recomenda que: "Caberia, pois, ajustar a redação do art. 211 da seguinte forma: 'A União, os Estados, Distrito Federal e o Municípios organizarão, em regime de colaboração, o Sistema Nacional de Educação" (SAVIANI, 2018, p. 44). Se assim o for, ressalta o autor, o conteúdo do conjunto legal, considerada a sequência iniciada pelo inciso XXIV do artigo 22, seguida do inciso V do artigo 23 e do inciso IX do artigo 24, culminando com o artigo 211 da CF/88, efetivaria a clareza necessária ao que define como SNE: "a organização intencional e planejada de todos os aspectos da educação efetivada em regime de colaboração pela União,

Estados, Distrito Federal e Municípios, eis o que se chama Sistema Nacional de Educação (SAVIANI, 2018, p. 45)".

Feito o esclarecimento dessas questões de fundamental importância para a época que vivenciamos no País, no qual háretirada dos poucos direitos presentes nas legislações, os quais foramassentados a partir das lutas pela exigência de o Estado responder às necessidades do país, em um processo no qual essa perda de direitos está relacionadaao desconhecimento da trajetória de conquistas ou das possibilidades presentes nas garantias legais, que se somam de forma negativa ao embate entre as classes, uma vez que esses anacronismos presentes no conteúdo da CF/88 e da LDB 1996 são decorrentes do antigo embate político-ideológico e de interesses econômico-financeiros subjacentes à disputa entre o público e o privado. A esse respeito, Saviani (2018) considera as ausências/dúvidas em relação à definição de SNE nas duas matérias legais como decorrentes de interpretações equivocadas de grupos econômico-financeiros presentes no segmentos da sociedade civil no contexto de elaboração dos respectivos projetos, os quais conceberam a organização do SNE "como indício do monopólio estatal do ensino, considerado lesivo à liberdade da iniciativa privada".

Como se vê,apesar de esse debate se encontrar envolto em análises de questões mais gerais de regulamentação da organização da educação, aqui o concebemos como enfoque situado no interior da esfera da gestão da educação, denotando que esta se apresenta como uma questão que extrapola o aspecto técnico, constituída de uma forte dimensão política que contempla, simultaneamente, a função pública e ideológica, e desempenha um importante papel nos embates de cidadania.

Assim, cumpre tomar como base a influência que as políticas da educação vêm incorporando a partir da aprovação do PNE 2014-2024 e do SNE articulado, processo em que há o fortalecimento da autonomia do município em face da consolidação dos Sistemas de Ensino a partir da sua compreensão como ente federado, com função compartilhada com a União e Estados, sendo responsável pela efetivação do regime de colaboração recíproca baseado no modelo de federalismo cooperativo. Diante desse contexto, tomamos como referência as especificidades da gestão da educação do Estado do Pará para fins de evidenciar a forma assumida e as orientações desta emanadas em termos de atendimento ao alinhamentos das estratégias dos PME dos municípios com as do Plano Estadual de Educação (PEE), a fim de analisar como está se efetivando a articulação para a cooperação e o regime de colaboração entre as duas esferas. Tem-se como realidade a condução da gestão da Secretaria de Estado de Educação (SEDUC), atualmente conduzida por uma empresa especializada em gestão de

negócios⁴⁰; do ponto de vista da estrutura, dos processos e financeira, é efetivada por meio de uma metodologia desenvolvida pela empresa, denomina de PDCA⁴¹, que, mesmo com a mudança de governo em 2018, não apresenta lógica de alteração em relação à gestão determinada pelo governo anterior.

Na lógica de fortalecimento da oferta dos serviços públicos como atividade do âmbito público não-estatal⁴² se operacionaliza na gestão da educação do Estado do Pará uma política de governo justificada pelo objetivo de promover "a melhoria da qualidade e expansão da educação do Pará" efetivada pelo programa "Pacto pela Educação"⁴³.

Conforme discurso oficial, a política em questão tem a intenção de aumentar em 30% o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do estado, nas etapas do ensino fundamental e médio. Essameta será alcançada com a melhoria da qualidade da educação básica do Estado a partir do combate à evasão e à repetência, da aceleração da aprendizagem e correção do fluxo escolar dos estudantes em distorção idade/série, da capacitação de professores e do aperfeiçoamento do currículo e infraestrutura escolar.

A SEDUC efetiva o "Pacto" a partir da execução do "Programa de Melhoria da Qualidade e Expansão da Cobertura da Educação Básica do Estado do Pará", viabilizado com a garantia dos recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que financia 57,3% de um investimento total de 351milhões de dólares (201 milhões do financiamento concedido ao Estado pelo BID e 150 milhões de dólares da contrapartida do Tesouro Estadual, conforme o contrato Nº 2.933/OC-BR, assinado em 16 de dezembro de 2013). Esse programa busca atingir 7 resultados: aumentar o desempenho dos alunos do ensino fundamental; melhorar o desempenho dos alunos do ensino médio; investir na qualificação dos profissionais da educação; renovar a estrutura física das escolas e melhorar os recursos didáticos pedagógicos utilizados em sala de aula; aprimorar a gestão da secretaria de educação

⁴⁰ De acordo com site da empresa Falconi, esta se constitui em uma consultoria líder em gestão no Brasil, que ajuda as organizações a construir resultados excepcionais pelo aperfeiçoamento de seu sistema de gestão, que atende a iniciativa privada e da esfera pública, no Brasil e no exterior (FALCONI, [20--]).

atende a iniciativa privada e da esfera pública, no Brasil e no exterior (FALCONI, [20--]).

⁴¹ Mundialmente conhecido e amplamente aplicado, o PDCA constitui a base de trabalho da Falconi. Focado em resultados, é um método simples e, ao mesmo tempo, eficaz quando aplicado à rotina diária. Os projetos são definidos de acordo com as necessidades específicas de cada cliente. Focado em orientar, acompanhar e participar ativamente da implementação do novo sistema de gestão (FALCONI, [20--]).

⁴²Decorre do Estado gerencial que é uma definição de Bresser Pereira para transição de uma política de elites

⁴²Decorre do Estado gerencial que é uma definição de Bresser Pereira para transição de uma política de elites para uma democracia moderna, ou seja, em uma democracia na qual a sociedade civil e a opinião pública são cada vez mais importantes, e na qual a defesa dos direitos republicanos, ou seja, do direito que cada cidadão tem de que o patrimônio público seja usado de forma pública (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 28.

⁴³ O Pacto se constitui de um conjunto de programas do governo paraense lançado em março de 2013 que prevê parcerias entre escolas públicas e empresas privadas com a principal finalidade de elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 30% até 2017 (PACTO PELA EDUCAÇÃO DO PARÁ,[201-]).

em todos os níveis administrativos; envolver governo, escolas e comunidade nas ações destinadas à melhoria das atividades educacionais; e fomentar o uso da tecnologia da informação para a melhoria da prática docente e da gestão escolar (PARÁ, [20--]).

Concebido sob a bandeira do Pacto pela Educação, foi criado, em 2015, o Centro de Formação dos Profissionais da Educação Básica do Estado do Pará (CEFOR), com a prioridade de atender três projetos: Aprender Mais Fundamental; Aprender Mais Médio e Jovem de Futuro, além de também formar professores de municípios que aderiram ao Pacto Pela Educação.

O Centro faz parte do Programa de Melhoria da Qualidade e Expansão da Cobertura da Educação Básica, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e dá materialidade às ações do Pacto pela Educação. "O CEFOR é uma das iniciativas pedagógicas apoiadas pelo BID com o objetivo de, efetivamente, mudar a qualidade da educação paraense entendido que a formação é indispensável a essa mudança", diz o economista Paulo Machado, coordenador do Escritório de Projetos, setor da Seduc que gerencia a aplicação dos recursos oriundos do financiamento internacional. Aprovado pelo banco em meados de novembro passado, o cronograma do programa foi prorrogado por mais um ano (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, 2018).

Foram criados também como linha de ação do Pacto pela Educação o Sistema Paraense de Avaliação – SISPAE, o Índice de Educação do Estado do Pará – IDEPA e a Plataforma Foco Pedagógico como estratégias do fortalecimento da qualidade.

Ainda como parte desse programa de melhorias, em agosto de 2017, o governo do Estado deu início àimplantação do Sistema Educacional Interativo (SEI), com investimento global foi de R\$ 15,3 milhões (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, 2017). O intento foi aampliação de vagas em educação básica no estado do Pará, e o SEI integra o Programa de Melhoria da Qualidade e Expansão de Cobertura da Educação Básica, desenvolvido por meio de uma tecnologia específica para atender 145 comunidades de 30 municípios do estadocom a oferta da etapa do ensino médio.

O sistema se constitui de uma nova metodologia do ensino médio de 1ª a 3ª série, aprovada pelo Conselho Estadual de Educação para atender localidades que foram escolhidas, pela Secretaria de Educação, a partir de critérios como o baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da população e difícil acesso; é destinado ao atendimento de alunos concluintes do ensino fundamental em comunidades rurais, onde não há oferta do ensino

médio, com demanda superior ao número de vagas oferecidas e em que o acesso de professores é difícil⁴⁴.

No ano de 2017, a gestão da Secretaria encaminhou, por meio da Diretoria de Ensino Médio e Profissional (DEMP), orientações básicas para implementação do Ensino Médio Integral; em junho do ano de 2019, nenhuma escola do município de Abaetetuba estava realizando o Ensino Médio nessa perspectiva. A esfera estadual estava ainda nas atividades de orientação para elaboração de uma Proposta de Flexibilização Curricular (PFC) e, em outubro de 2019, no curso da escrita desta tese, informou que a alteração para a implantação do novo Ensino Médio só ocorrerá em 2021⁴⁵.

O Documento Orientador 01 do Pacto, denominado O Pacto pela Educação e o Plano Nacional de Educação: alinhamento estratégico para a Elaboração dos Planos Municipais de Educação(BRASIL, 2014), publicado em 2014, declara que o Plano Estratégico do Pacto representa o elemento integrador do PNE, PME e PEE que, com base nas orientações produzidas pela Secretaria de Articulação de Serviços Educacionais do Ministério da Educação SASE/MEC, compromete-se: "O Pará tem uma grande tarefa pela frente: elaborar ou adequar os Planos dos 144 municípios e do estado com qualidade técnica e participação social que os legitimem" (p. 1). Porém, na realidade do município de Abaetetuba/PA, foram elaboradas para o PME estratégias que correspondem ànecessidade de oferta dos anos finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Todavia, no que se refere àparticipação na elaboração do PEE, a articulação da participação do município não se efetivou, uma vez que a Lei do PEE, em vigência até o ano de 2020, foi revogada, e nova lei não recolheu os anseios do município para a definição das estratégias de alinhamento dos três planos, como orientava a SASE/MEC. Dessa forma, o alinhamento que a gestão da educação estadual realizou foi a dos sete resultados prescritos pelo Pacto da Educação com as metas do PNE, motivo por que denominou de interface do PNE com o Plano Estratégico do Pacto.

Tomando como referência a perspectiva de identificação da qualidade pretendida para a educação do estado do Pará pelo Pacto, que consistena elevação do IDEB, o Quadro a seguir comporta valores do IDEB da 3ª série do Ensino Médio no Estado do Pará correspondente aos valores observados (de 2005 a 2017) e metas projetadas (no período de 2007 a 2021); ambos os fatos são configurados como parâmetro do governo estadual para a definição de políticas

⁴⁴ A discussão sobre o SEI, como um dos programas integrantes do Pacto do Estado do Pará foi apresentada em Comunicação Oral (COSTA, PENICHE, PEREIRA), no CIP 2018 – VIII Congresso Iberoamericano de Pedagogia, realizado pela UNTREF – Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires/Argentina, ago. 2018.

⁴⁵ Conforme Memorando Circular 046/2019-SAEN/SEDUC-PA.

públicas para a etapa da educação básica, por meio do Pacto pela Educação do Estado do Pará, bem como para a definição das metas e estratégias do Plano Estadual de Educação para o Ensino Médio e do alinhamento dos Planos Municipais dos municípios integrantes do estado.

Quadro 2 - IDEB do Ensino Médio no Pará

Fonte: INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020.

O conteúdo do Quadro 2 revela que, no ano de 2009, a rede estadual alcançou a meta projetada para o IDEB do Ensino Médio. Todavia, nos anos de 2011 e 2013, além de não alcançar a meta projetada para os períodos, reduziu 0,3 e 0,2, respectivamente, em relação ao observado no ano de 2009. Em 2015, retomou o valor alcançado em 2009 (3,1), porém, não alcançou a meta projetada para o período. Já na última verificação registrada, mostrou-se inalterado em relação ao ano de 2015 e se distanciou ainda mais do proposto pela meta para o ano analisado –1,1 –, de modo queo percentual de distanciamento entre a meta projetada e a observada foi o maior da década analisada. Isso proporcionaria base ao discurso oficial para justificar a necessidade de reformas e participação de agentes endógenos para a condução da política educacional com vistas ao alcance dos resultados projetados.

Os relatórios⁴⁶ de acompanhamento do PNE sobre a metas do Ensino Médio revelam que a Meta 3 do Plano Nacional de Educação está estruturada sobre dois objetivos distintos, mas articulados: universalizar, em curto prazo (até 2016) o acesso à educação para a população de 15 a 17 anos de idade, para que a totalidade dos jovens na referida faixa etária tenha o direito à educação escolar garantido; e, agregado a esse objetivo, em longo prazo (até 2024), adequar a idade-série, sob a forma de ampliação do percentual dos jovens entre 15 e 17 anos que estejam cursando o ensino médio, para que a taxa líquida de matrículas na etapa alcance o percentual de 85%.

-

⁴⁶ Disponíveis no portal do INEP.

Após 4 anos de implementação do Plano, o relatório do primeiro ciclo de acompanhamento do cumprimento das metas e estratégias da referida política⁴⁷, entre outros, analisaum dos indicadores da Meta 3, correspondente ao percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica. O relatório então revela que, até o ano de 2016, ainda subsiste um percentual elevado de jovens fora da escola e em distorção idade-ano; em relação ao percentual que está fora da escola, embora hajauma pequena elevação em 2012, subsiste uma distância considerável em face do objetivo de universalização do acesso para o referido grupo no prazo estipulado pelo Plano, fazendo com que a evolução da etapa de ensino ainda se mostre de forma tímida na realidade brasileira.

No que se refere à Região Norte e em relação a desagregação do indicador por grandes regiões, localização de residência (urbana e rural), sexo, raça/cor e estratos de renda, o relatório de 2016 revelaque um percentual de acesso de 76,5% dos jovens de 15 a 17 anos das regiões Norte e Nordeste frequentavam a escola – cabe destacar queessa estimativa do total de jovens fora da escola em âmbito nacional levaem consideração as grandes regiões e unidades da federação, em 2004. O documento também registra que, no ano 2014, embora as duas regiões tenham alcançado percentuais próximos a 82%, a região Norte ainda tem o desafio de incluir 18% da população entre 15 e 17 anos; e, assim como a Região Centro-Oeste, a Região Norte, desde 2012, tem apresentado pequena queda em termos de frequência de alunos dessa faixa etária na escola.

O relatório do segundo ciclo, publicado em 2018⁴⁸, registra que persiste o desafio da universalização previsto para ser atendido em 2016, pois a cobertura escolar até 2017 foi de 91,3% desse grupo etário, ou seja, "cerca de 900 mil adolescentes estão fora da escola e não concluíram a educação básica (p. 60).

O documento registra que há ingresso dos sujeitos na idade adequada, que não é acompanhado da permanência na escola. Com isso, no que se refere à universalização do atendimento da população na faixa etária de 15 a 17 anos,o desafio da Meta 3é de que esta recai sobre a evasão escolar, o que exige do Estado políticas públicas para reverter essa situação, a exemplo do Pacto na educação paraense.

A base referencial dessa forma de gestão sustenta-se na racionalização e focalização dos gastos para a execução dos serviços públicos básicos, tendo em vista a redução de custos

⁴⁷ Ver relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/626732.

Ver relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE: 2018. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-

[/]asset publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/1476034>.

para o Estado em consonância com princípios econômicos. Essa redução é estabelecida a partir de uma relação harmoniosa com a ideologia neoliberal difundida, na qual somente os princípios do mercado poderão garantir a qualidade dos serviços, em cuja base ideológica a educação é tida como um bem privado, uma mercadoria que o indivíduo pode obter por meio do mercado e se apossar sob a forma de investimento e de esforço pessoal (informação verbal)⁴⁹.

Sob esse prisma se assentam tendências que convergem para a concepção da educação como mercadoria adquirida no mercado, e não mais como um direito público do cidadão, um bem social capaz de produzir a emancipação individual e social, conforme defende a Constituição Federal de 1988. Com os interesses e a cultura de mercado, a democracia adquire outras molduras, que exigem do Estado o exercício do seu papel cada vez mais concentrado na viabilização das necessidades do mercado e cada vez menos comprometido com as políticas de proteção da cidadania (SOUZA, 2008).

Este debate vinculado às recentes políticas de reforma para situar a ação pública desenvolvida na definição de políticas voltadas para enfrentar os dificeis problemas da educação básica, trata-se de algo que nos remete à compreensão de que se faz necessárioviabilizar interlocuçõesnesse momento de reconfiguração educacional, em que ainda é possível diversificar o diálogo; isso pode ser feitopela busca porplanejamento depolíticas de maneira coletiva, com a participação dos sujeitos, discutindo com estes uma cidadania autônoma, com vistas a uma futura inserção qualificada no mundo de trabalho, alicerçadana garantia da permanência do educando na escola, na conclusão da educação básica e na continuidade de estudos. É uma possibilidade pertinente,pois, da forma que esse processo está sendo efetivado hoje, não se assegura a garantia do direito no feitio do que constitucionalmente se tem na Carta Magna.

Alicerçada nessa dinâmica, ganha relevo a condução do ensino público pelas mãos do privado, que produz articuladamente o perfil de gestão a ser operacionalizado na instituição escola para induziro coletivo de profissionais, alunos e familiares à correta condução das "melhorias" que sanearão os males causadores das defasagens educacionais.

Também presente na realidade paraense, essa manifestação na realidade brasileira é configurada como estratégia do Estado brasileiro de reverter a defasagem da educação pública evidenciada pelos índices gerados pelas avaliações de larga escala, de modo que consiste na

⁴⁹ Informação obtida na conferência de abertura proferida pela Prof.^a Dr. ^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, no XVII Diálogos Científicos: A gestão da educação entre a política, a economia e a democracia, em 20 mar. 2018, no Instituto de Ciências da Educação (ICED/UFPA).

de parceria com o setor empresarial, que, por meio de seus pacotes milagrosos de metodologias inovadoras de ensino, aprendizagem e formação docente, vai determinando os rumos do currículo do cidadão do novo tempo que pretende se formar para caber perfeitamente nos moldes do trabalhador que o mercado requer.

Este debate esteveconsubstanciadopor evidências teóricas e empíricas que revelam fatores relacionados à gestão municipal enquanto sistema de ensino, articulada na relação entre Estado e sociedade civil, com compromisso de efetivação das políticas educacionais. A intenção aqui foi dar relevo a elementos da prática política e arranjos institucionais, muitas vezes obscuros e subjacentes às relações entre o Estado e a sociedade civil.

O esforço empreendido na organização das informações dispostas pauta-se pelo compromisso político e social de possibilitar uma maior visibilidade sobre aspectos inerentes à implementação da demanda legal que assegura autonomia ao ente federado municipal, inaugurada com a Constituição Federal de 1988 e reafirmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Comporta também a pretensão deinstigar inquietações que favoreçam discussões acerca de diretrizes políticas no vasto campo educacional das realidades municipais do estado do Pará e do território de Abaetetuba, cuja demanda por controle social faz parte desse universo.

Desta feita, o destaque dado a essas políticas educacionais que sãodesdobramentos das políticas educacionais, em especificidade às de educação básica, são: a) qualidade da educação; b) políticas de currículo; c) políticas para o Ensino Médio; d) políticas de valorização docente; e) políticas de formação docente; f) políticas de avaliação; g) políticas de gestão e financiamento da educação. Enquanto dimensão do pacto federativo e da relação estabelecida entre as três esferas de governo, essas políticas convergem, neste trabalho, comas disputas contraditórias que envolvem a relação entre Estado e sociedade e veiculamos campos hegemônicos que consubstanciam os projetos em disputa no cenário político-econômico-social entre sociedade civil e sociedade política. Assim,revelam, simultaneamente, o contexto político-econômico e a base estrutural que deram origem e viabilizaram aimplantação do "Observatório Social" no território de Abaetetuba/PA.

Com a análise dessas políticas, vemos o quanto os âmbitosbrasileiro, paraense e abaetetubense são carentes de controle social na perspectiva defendida nesta tese, uma vez que as análises remetem à compreensão da lógica operacionalizada pelas esferas de governo, que é a do uso do poder hegemônico para deliberar as políticas para o cidadão – sem que este,

contudo, estabeleça diálogo para saber sobre suas reais necessidades no delineamento dessas políticas. Ao contrário, a prática é de escuta a recomendações de organismos exógenos ao contexto em que estas políticas serão implementadas.

O CONTROLE SOCIAL E AS INTERFACES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO

Estecapítulo trata das interlocuções que conduzem à atuação do organismo privado denominado Observatório Social do Brasil (OSB)como articulador de uma forma de condução via controle social das políticas públicas,com atuação em rede, em que seus membros formam vínculos em diferentes regiões do país na perspectiva de unificar, nos mais diversos estados, a mesma proposta metodológica de fortalecimento da gestão pública.

A intenção aqui é identificar as relações, as mediações e as contradições presentes nos fundamentos e regulamentações de controle social realizado pelo Observatório Social de Abaetetuba/PA, organismo integrante da rede de OSB. Para tanto,partimos de algumas delimitaçõesdos marcos históricos do controle social no Brasil para tornar evidentetambém essas relações, mediações e contradições presentes nos fundamentos e regulamentações das políticas públicasdo contextonacional,considerando que se manifestam nas relações público-privadas presentes na estrutura do Estado, as quais integramas redes de relações de políticas que subsidiam as estratégias das ações estatais e possibilitam a atuação de organismos da natureza do Observatório Social de Abaetetuba/PA.

Ao discutir os temas que comumente se associam à ideia de gestão democrática, Nogueira (2005) trata de Estado, sociedade civil, participação, universo organizacional, qualificação dos gestores. O autor enfatiza que tais temas, tendo em vista à efetivação da gestão na perspectiva sinalizada, não se resolvem pelaaplicação de modelos pontuais, uma vez que se instalam em ambiente que não se encerra no administrativo, pois "transcorre em ambientes éticos e políticos povoados de pessoas, desejos e interesses que não podem ser simplesmente 'gerenciados'" (NOGUEIRA, 2005, p. 11-12). O autor explica quea questão da gestão democrática não se resume apenas a gerenciar, mas visa a produzir igualdade em perspectiva ampliada e sustentável⁵⁰, em umuniverso organizacional em que assumecaráter essencialmente dialógico, que ocorre em ambientes ético-políticos eivados de interesses e desejos que não se comprazem apenas de gerenciamentos. Diante disso, o autor defende que gestão e governo democrático, em suas muitas e diferentes maneiras de ocorrer, demandam:

⁵⁰Essa produção de igualdade em perspectiva ampliada e sustentável para Nogueira (2005, p. 12) consiste em operacionalizar uma gestão visando não somente o melhor funcionamento institucional, mas, sobretudo, produzir mudanças, transformações, em que destaca: "Os povos podem "tudo", desde que saibam traduzir em seus próprios termos os dados e as possibilidades da época".

Gestão e governo democrático aproximam-se de muitas e diferentes maneiras. Todo esforço para governar melhor ou administrar com maior eficácia é inerentemente político. Particularmente no caso da gestão pública (mas não apenas nele), isso supõe uma consideração rigorosa do Estado, visto tanto como aparato quanto como referência ética, tanto como "sociedade política" quanto como "sociedade civil". Se a questão, enfim, é *não apenas gerenciar* — fazer com que as coisas funcionem da melhor maneira -, mas mudar, *transformar* e produzir igualdade de forma ampliada e sustentável, então é no conjunto da experiência sócio-cultural, determinadas em termos históricos concretos e em termos de história universal, que os olhares devem se concentrar (NOGUEIRA, 2005, p. 12, grifo nosso).

Todavia, Nogueira (2005) destaca que essa forma de governar centradanão somente na forma de gerenciar, mas também de transformar, demanda um Estado enquanto recurso técnico ético da ação social, para cuja mudança é necessário um Estado ativo; de modo que este deve estar acompanhado de forte ativação das bases da sociedade, que se converte em uma interação dinâmica entre Estado e sociedade civil para fins de superar a tradicional subordinação do social e das políticas sociais aos imperativos da gestão econômica e do mercado, uma vez que a questão social⁵¹ não pode ser dissonante de uma abordagem inovadora por parte do Estado.

[...] o país não pode ser uma comunidade política digna do nome se a questão social permanecer intocada, mal abordada ou isolada, entregue a si própria, ao mercado ou à sociedade civil. Ela requer doses expressivas de determinação e de vontade política (NOGUEIRA, 2005, p. 29).

Ao se reportar ao Brasil dos anos 2005, Nogueira (2005, p. 32)caracteriza-o como enquadrado em um tipo de "sociedades complexas e fragmentadas, cortadas por interesses que não se compõem com facilidade e inseridas em posição subalterna no capitalismo globalizado". Assim, destaca-o como um país com poucas possibilidades de serem operadas mudanças na perspectiva defendida pelo autor – do Estado, visto tanto como aparato quanto como referência ética, tanto como "sociedade política" quanto como "sociedade civil" – na medida em que não haja o pleno emprego do recurso democrático ao diálogo e à negociação com vistas a efetivar a determinação de que o ético-político e o social prevaleçam sobre a lógica do econômico e seus interesses. Nas palavras do autor:

[...]. Não pode haver Estado democrático que se afirme sem cidadania ativa e sociedade participante, mas a ausência de Estado reduz o social a mero mundo dos interesses, a território de caça do mercado. O social que perde a conexão com um Estado ou o reduz a subalternidade expressa apenas um

⁵¹Aqui tratada segundo a definição de Santos (2012), concebida como resultante dos mecanismos de exploração do trabalho pelo capital.

mercado desvinculado de qualquer idéia republicana, ou seja, é um espaço de interesses autonomizados, mas não de direitos (NOGUEIRA, 2005, p. 34).

Na visão desse autor, é necessárioao Estado granjear a possibilidade de promover os pactos básicos de convivência e formação de alinhamentos políticos intelectuais com vistas à propulsão de valores e identidades, o que não consiste em maximizar a intervenção do Estado.Para isso, o uso da força estatal ou razões do sistema administrativo requerem socializar politicamente as novas gerações de forma a organizar o emprego de novas hegemonias, alinhada com a formação de novos "atores hegemônicos" 52.

Ao se reportar à reforma dos anos 1990, declara:

A reforma empreendida na última década provocou uma espécie de "perda" do Estado como referência e recurso, fazendo coro com a fixação social de valores e ideários orientados pela racionalidade mercantil. Tratou-se precisamente de um dos eixos mais fortes da hegemonia que então se consolidou. Essa "ausência" de Estado reforçou dois tipos de desajustes. Por um lado, fez com que os atores políticos ficassem com dificuldades ainda maiores para alcançar uma idéia revigorada de pacto político ou projeto nacional. Despojou o sistema político de um centro organizacional, de uma referência ética e política, a partir da qual fosse possível renovar a contratação social. Aumentou a natureza errática e "fisiológica" dos partidos e da classe política como um todo, incentivando assim a proliferação de projetos de poder desvinculados de projetos de sociedade. Por outro lado, fez com que os movimentos sociais se soltassem ainda mais do político e procurassem "forjar" uma legalidade e uma "institucionalidade" próprias, desinteressando-se da formulação de projetos de hegemonia, abertos a toda a sociedade e capazes de fornecer respostas e perspectivas para os diferentes grupos sociais. Com isso, a pressão social aumentou, mas deixou de produzir efeitos virtuosos: criaram-se muitas zonas de contestação e de atrito com os governos, mas não campos de força hegemônicos (NOGUEIRA, 2005, p. 31, grifo do autor).

O autor revela a fragilidade das relações entre Estado e sociedade civil ocorrida na passagem do século XX para o século XXI, desencadeada por um triplo esgotamento: o modelo de desenvolvimento que fez a glória do capitalismo no correr dos últimos dois séculos; o modelo neoliberal com que se tentou, dos anos 70 em diante, responder à crise do Estado e repor a centralidade do mercado; e a crise da esquerda que acompanhou as vicissitudes do neoliberalismo, recebeu o impacto das mudanças estruturais e sentiu os efeitos da desagregação do sistema socialista do Leste europeu. Esse processoresultou em um

⁵² O ator hegemônico é aquele que consegue sair de si, ir aos demais e construir consensos, qualificando-se para governar com metas reformadoras fortes. Ele age para agregar e articular apoios, mas também trabalha com idéias e busca apresentar soluções positivas para os diversos problemas com que se defronta. Faz a crítica do existente, mas também apresenta um projeto para toda a sociedade (NOGUEIRA, 2005, p. 35).

congestionamento das relações e em uma vastidão de novidades e paradoxos, marcando a incerteza para o futuro próximo.

O destaque dado por Nogueira(2005)à fragilidade na relação do Estado com a sociedade civil, que fortalece o capitalismo, coaduna-se com a descrição de Coutinho (2008), sustentadaa partir de relações sociais entre sujeitos, mediadas por relação com coisas, com capacidade de operar para regular o equilíbrio de forças – um Estado organizado para o exercício do poder.

O poder desse Estado assume a função econômica como elemento dominante, função esta que se imbricaà função social para aumentar a produtividade, na medida em que écombinadocom a democracia, que funciona como um elemento para assegurar as condições econômicas para a dominação política de classes, cuja adequação é obtida por meio de estratégias e agendas políticas específicas. Além disso, é corroborado por um alinhamento do Estado efetivado por meio da gestão do público para o atendimento da lógica mercantil, considerando a demanda trazida pela Reforma do Estado dos anos de 1990, pari passuàpolítica neoliberal orquestrada pela burguesia internacional como forma de salvaguardar a crise estrutural do capitalismo.

Tal lógica é abordada por SilvaJunior(2002) quandoanalisa a reforma educacional brasileira no que se refere à formação de professores e ressalta que as implicações políticas e teóricas que referendam e constituem-se em uma estratégia central para a concretização do "novo paradigma educacional" – o mercantil – para o Brasil, advinda das mediações da Reforma do Estado dos anos 1990:

[...]. A principal característica de tal reforma, [...], é a contradição produzida para o governo: possibilita um enxuto e forte Estado no plano nacional e a simultânea submissão ao capital internacional, dada a matriz que orienta o governo brasileiro; por outro lado, com aparência de descentralização em um regime democrático, produz um movimento de transferência de responsabilidades públicas na área social, do Estado para a sociedade civil, numa visível redução dos direitos sociais do cidadão. Em acréscimo, com esse movimento, abre espaço para a mercantilização dos direitos sociais subjetivos, tornando nosso cidadão necessariamente consumidor, isto é, para possuir os mesmos direitos anteriores, agora ele precisa comprá-los (SILVA JUNIOR, 2002, p. 128).

Como decorrente da presença da lógica mercantil na direção e execução das políticas públicas sociais e educacionais, assim como dos mecanismos de regulamentação que legitimam a forma de atuação do Estado para atender à dinâmica do capital, concebemos que são disponibilizadas à população brasileira formas de participação nas ações governamentais e

no controle social das políticas públicas nas quais se fazem presentes tanto os imbricamentos entre o público e o privado quanto a submissão dessa condução pela via do terceiro setor⁵³, sob as regras do privado.

Sobre os imbricamentos entre o público e o privado, Peroni (2013b) os analisana pesquisa *Parcerias entre sistemas públicos e instituições do terceiro setor: Brasil, Argentina, Portugal e Inglaterra e as implicações para a democratização da educação*, cuja perspectiva éentender como países com trajetórias distintas em termos de papel do Estado na consecução do direito à educação vivenciam esse momento particular do capitalismo, assim como compreender as mudanças decorrentes sobre a relação entre o público e o privado, e a intervenção da lógica do privado sobre a educação pública.

Ao estabelecer reflexões sobre as redefinições do papel do Estado e das fronteiras entre o público e o privado, a autora enfatiza que as redefinições ocupam um lugar central no contexto de crise do capital, com implicações para a democracia e os direitos sociaisque se materializam de variadas formas nas políticas educacionais.

Salienta também que a política educacional é tomada como parte constitutiva das mudanças macrossociais e econômicas em que o Estado e a sociedade civilsão concebidos como integrantes desse processo e parte importante do movimento de correlação de forças de classes sociais e de projetos distintos, situados em um contexto histórico específico em que a democracia é vista como materialização de direitos e de igualdade social. Evidencia ainda a autora que o tratamento dadoà questão do público-privado não se ancora em uma perspectiva de contraposição entre Estado e sociedade civil, mas aos interesses inerentes à dimensão do público e do privado (vinculado ao mercado) presentes em uma sociedade de classes, que perpassa simultaneamente pela esfera do Estado e da sociedade civil (PERONI, 2013b).

A autora esclarece que as mudanças nos limites entre o público e o privado representam uma parte das redefinições no papel do Estado decorrente da crise estrutural do capital, na qual, para atenuar as deficiências ocasionadas sobre a taxa de lucros, ele se utiliza do neoliberalismo⁵⁴, da globalização⁵⁵, da reestruturação produtiva e da Terceira Via⁵⁶para

⁵³Nos ancoramos na tese de Montaño (2010, p. 19) em que o autor concebe que: o debate do "terceiro setor" desenvolve um papel ideológico claramente funcional aos interesses do capital no processo de reestruturação neoliberal, no caso, promovendo a reversão dos direitos de cidadania por serviços e políticas sociais e assistenciais universais, não contratualistas e de qualidade, desenvolvidas pelo Estado e financiadas num sistema de solidariedade universal compulsória.

⁵⁴Gentili (1995) situa o neoliberalismo como dimensão teórico-metodológica relevante à análise relacionada à noção de crise e ao caráter que possui vinculado à compreensão critica do desenvolvimento capitalista. Assim cabe destacar o sentido referenciado por Gentili (2005) sobre essa doutrina econômica, social, política e ideológica, cuja natureza e sentido assumidos no contexto do sistema mundial o constituem como: [...] *uma saída política, econômica, jurídica e cultural específica para a crise hegemônica que começa a atravessar a*

redefinir o papel do Estado, fazendo com a lógica do mercadoaltere quer aefetivação dos direitos sociais materializados por meio das políticas públicas, quer as formas de efetivação dos mecanismos de participação de elaboração e acompanhamento dessas políticas.

Nas palavras da autora:

Partimos da tese já desenvolvida em trabalhos anteriores (PERONI 2003, 2006 e PERONI, ADRIÃO, 2005), segundo a qual existe uma crise estrutural do capital e o neoliberalismo, a globalização, a reestruturação produtiva e a terceira via são estratégias do capital para a superação de sua crise de diminuição na taxa de lucro e são essas estratégias que redefinem o papel do Estado. Assim, a crise no Estado seria consequência e não causa. A globalização, principalmente a financeira, mas também a produtiva, com as mudanças nos mercados mundiais, redefinem o papel do Estado. A reestruturação produtiva também, pois alterou em muito os postos de trabalho e as concepções de gestão. Enfim são mudanças profundas não apenas na produção, mas no modo de vida da sociedade (PERONI, 2013a, p. 237).

Peroni e Silva (2011) descrevem que a terceira via, assim como o neoliberalismo, veem no Estado o culpado pela crise do capital, assim como concebem a democracia como vilã pelo aumento dos gastos públicos com o atendimento de serviços sociais à sociedade. Distancia-se a terceira via do neoliberalismo quando "propõe a parceria com o Terceiro Setor e não apenas o Estado mínimo e a privatização como o neoliberalismo (PERONI; SILVA, 2011, p. 76).

Peroni(2013a, p. 238) destaca:

A terceira via não rompe com este diagnóstico, afirma que o mundo mudou, que a sociedade do conhecimento e a globalização apresentam novas demandas e que o Estado não deve mais ser o executor de políticas, como ocorria com a antiga social-democracia.

Assim, embora se apresente como uma alternativa ao neoliberalismo e à antiga socialdemocracia, a terceira via preserva elementos constitutivos do neoliberalismo tomando a democracia, como nas demais correntes, porém, assentada pelo argumento de defesa de seu

economia do mundo capitalista como produto do esgotamento do regime de acumulação fordista iniciado a partir do fim dos anos 60 e começo dos anos 70 (GENTILI, 2005, p. 230, grifo nosso). ⁵⁵Para Giddens (2003) representa a reestruturação, de maneira profunda, do modo como vivemos, com

³⁵Para Giddens (2003) representa a reestruturação, de maneira profunda, do modo como vivemos, com interferência sobre a vida cotidiana (relações familiares, tradições) que afetam o modo de vida e as culturas em todo o globo. E define: A globalização pode assim ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. Este é um processo dialético porque tais acontecimentos locais podem se deslocar numa direção anversa às relações muito distanciadas que os modelam. A transformação local é tanto uma parte da globalização quanto a extensão lateral das conexões sociais através do tempo e do espaço (GIDDENS, 1991, p. 60).

⁵⁶Peroni e Silva (2011, p. 74) definem Terceira Via como "a atual social-democracia, é "uma Terceira Via no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo".

fortalecimento. "Mas democracia entendida como a sociedade assumindo tarefas que até então eram do Estado e participação como a responsabilização na execução de tarefas" (PERONI, 2013a, p, 241). Ou seja, na compreensão da terceira via, "A democracia [...] está vinculada a uma moralidade cívica, que está associada a uma visão de sociedade sem o antagonismo de classes sociais ou correlação de forças políticas por diferentes projetos societários" (PERONI, 2013a, p. 242).

Partindo desse pressuposto, "para a terceira via, a principal estratégia de retirada do Estado da execução direta das políticas sociais é a parceria público/privada, tanto para a execução das políticas sociais como para o mercado" (PERONI, 2013a, p. 242).

Assim sendo, o terceiro setor flui como um campo caracterizado e habilitado para assumir atividades que seriam do Estado, reformula sua atuação pela definiçãode seu próprio campo sem a intermediação do Estado, mascara os projetos ideológicos funcionais aos interesses do capital, assim como formula e implementa uma nova modalidade de trato à questão social (MONTAÑO, 2010). Além disso, na condição de ter-secaracterizado como o público não estatal, torna-se o campo de viabilização da parceria público-privada (PERONI, 2013a).

Assinala Montaño(2010, p. 227):

A "parceria" entre o Estado e o "terceiro setor" tem a clara função ideológica de encobrir o fundamento, a essência do fenômeno – ser parte da estratégia de reestruturação do capital -, e fetichizá-lo em "transferência", levando a população a um enfrentamento/aceitação deste processo dentro dos níveis de conflitividade institucional aceitáveis para a manutenção do sistema, e a ainda mais, para a manutenção da atual estratégia do capital e seu projeto hegemônico: o neoliberalismo.

Complementa Peroni(2013a, p. 246) que: "quando as instituições do terceiro setor, por meio das parcerias, pretendem 'qualificar' o serviço público, a proposta de qualidade não é neutra: são concepções de sociedade em disputa".

Concebemos que organismos vinculados ao terceiro setor, como a rede OBS, apresentam semelhança com a forma de mediação perpassada por interesses presentes nas redes comas quais se vincula o Estado, algo característico de seu papel propulsor das parcerias público-privadas e defensor da lógica do capital, cujos resultados fazem relevo à identificação das intencionalidades políticas, econômicas, ideológicas e sociais que essas redes abrigam, a exemplo das influências exercidas por organismos privados de controle social nas políticas públicas.

2.1 Marcos históricos do controle social

Para o aprofundamento da compreensão do controle social, articulamos o debate sobreuma concepção de Estado e de sociedade civil, uma vez que o controle social se efetiva nesse âmbito. Fazemos usoda concepção de Gramsci, a partir do próprio autor, de Coutinho (2007, 2011) e de Carnoy (1988), a fim de subsidiar teoricamente o debate a respeito do controle social na esfera do Estado e da sociedade civil, e sua contextualização nas políticaspúblicas, com ênfase nos mecanismos utilizados pelo Estado e sociedade para sua efetivação, bem como nos limites com os quais se debruçam essas forças na sociedade.

Gramsci (2007, p. 331)parte da concepção de que "[...] Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados [...]". Com isso, evidencia que, apesar de estar a serviço de uma classe dominante, o Estadonão se mantém apenas pela força e pela coerção legal, pois se vale, simultaneamente da força e do consenso, uma vez que a dominação carece de legitimidade, ou seja, da busca de equilíbrios que não são permanentes, como afirma no Caderno 13 (1932-1934), quando escreve breves notas sobre a política de Maquiavel.

O Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias "nacionais", isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo (GRAMSCI, 2007, p. 41-42).

Ao tratar do entendimento a ser estabelecido entre sociedade política e sociedade civil, informa:

Estamos sempre no terreno da identificação de Estado e Governo, identificação que é, precisamente, uma reapresentação da forma corporativo-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, uma vez que se deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política+ sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção) (GRAMSCI, 2007, p. 244).

E na distinção entre perfis de sociedade:

No Oriente, o Estado era tudo, a sociedade civil era primitiva e gelatinosa; no Ocidente, havia entre o Estado e a sociedade civil uma justa relação e, ao oscilar o Estado, podia-se imediatamente reconhecer uma robusta estrutura da sociedade civil. O Estado era apenas uma trincheira avançada, por trás da qual se situava uma robusta cadeia de fortalezas e casamatas; em medida diversa de Estado para Estado, é claro, mas exatamente isto exigia um acurado reconhecimento de caráter nacional (GRAMSCI, 2007, p. 262).

Sobre o contexto brasileiro,principalmente a partir da década de 30, Coutinho (2008), ancora-se na acepção gramsciana e situa a sociedade brasileiracomo uma sociedade "ocidental": "Mas, sobretudo a partir de 30, com interrupções, com avanços e recuos, conhecemos um processo de "ocidentalização", ou seja, de crescimento e complexificação da sociedade civil" (COUTINHO, 2008, p. 196).

Tendo como referência o contexto da sociedade brasileira enquanto sociedade "ocidental", a sociedade civil é tomada como espaço ímpar de lutas de classes para obtenção da hegemonia com vistas à participação no efetivo exercício do poder de governar. No mesmo sentido, o Estado habilita-se a considerar não somente os interesses restritos da classe dominante por meio do aparato jurídico-institucional utilizado para legitimar o lugar e as formas de exercício do poder no interior dessa correlação de forças entre Estado e sociedade civil. Assim, a sociedade civil se configura como âmbito de materialização de direitos sociais, situado em um contexto histórico em que os avanços das lutas por esses direitos, a partir do momento pós-ditadura, convive com as redefinições do papel do Estado, cujas proposições demandadas pelo capitalismo convertem-se em conjuntos de estratégias que desconstroem as aspirações de democracia e da efetivação de direitos (PERONI, 2016).

Ainda sobre a questão de Estado ampliado em Gramsci, ele inclui a sociedade civil emarticulação com a luta pela hegemonia de classe, a partir de uma guerra de posição tendo em vista a direção político-ideológica e do consenso a fim de estabelecer a participação nas deliberações políticas. Montaño (2010) chama atenção para a associação interessada, caracterizada pelo debate dominante no uso da concepção gramsciana de sociedade civil para fundamentar uma noção hegemônica de terceiro setor, como se este abrigasse significado idêntico ao de sociedade civil da concepção gramsciana.

Há em Gramsci (na esteira de Marx), à diferença dos autores do "terceiro setor", um caráter claramente *classista* na sociedade civil— aqui se expressa a articulação das esferas sociais, ignorada por estes teóricos: a "sociedade civil" gramscianafaz parte do Estado(*lato sensu*) que por sua vez é permeado pelos interesses e conflitos das classes sociais conformadas na estrutura econômica.

[...] nem nos jusnaturalistas — Hobbes, Locke, Rousseau, Kant —, nem em Hegel, em Marx & Engels, e portanto, nem em Gramsci, a "sociedade civil" é carente de contradições e independente da totalidade social.

Assim sendo, o uso da noção de "sociedade civil" como um "terceiro setor" (autonomizado dos outros dois "setores" e desgarrado da totalidade social) deriva antes do conceito do *positivismo*, do *liberalismo vulgar*, do *funcionalismo*, do *estruturalismo*, do *sistemismo*, e das correntes que segmentam a realidade social em esferas/setores autônomos. Nada tem a ver, portanto, a identificação entre sociedade civil e um suposto "terceiro setor" (numa visão setorialista) com perspectivas "integralistas" que os clássicos diferenciadamente dão à categoria de sociedade civil (MONTAÑO, 2010, p. 126).

Para Montaño (2010), o terceiro setor está no cerne do debate dominante, apropriado do discurso da intenção progressista, para obter equivalência com sociedade civil, não somente no aspecto de concepção, mas também de efetivação, uma vez que veicula uma noção hegemônica que forma pressupostos com a perspectiva de setores isolados uns dos outros: Estado – 1º setor; Mercado – 2º setor; e Sociedade Civil, Sociedade Política e Estrutura Econômica – 3º setor. Isso justifica uma suposta setorializaçãogramsciana, utilizada para fundamentar a setorialização do social que desencadeia uma segmentação da realidade social em três esferas autônomas – sociedade civil, sociedade política e estrutura econômica—com capacidade de se sobrepor ao Estado e ao Mercado.

A utilização desse pressuposto de análise que ignora ou considera de modo insuficiente a perspectiva gramsciana, não reconhecendo a dinâmica subjacente ao âmbito histórico-concreto da correlação de forças que se faz presente tanto na sociedade civil quanto no Estado. A esse respeito, Montaño (2010, p. 127) reafirma:

Para Gramsci, na "sociedade civil" as classes procuram a hegemonia por meio da direção e do consenso. Pelo contrário, na "sociedade política", o grupo dominante procura exercer uma ditadura, fundada na dominação e na coerção. Assim, o Estado, em sentido amplo, certamente mantém a divisão da sociedade em classes. Desta forma, torna-se necessário revestir a coerção, a dominação, a ditadura (própria da "sociedade política", de consenso, direção, hegemonia (na órbita da "sociedade civil", o que se traduz na supremacia de uma classe.

Neste sentido, contrariamente aos autores do "terceiro setor", a categoria de *sociedade civil* em Gramsci supõe sua articulação com outras categorias centrais: a *hegemonia* de classe e a *revolução*. Pensar o conceito gramsciano de sociedade civil desconhecendo sua articulação com estas questões representa um claro reducionismo e esvaziamento da estrutura do seu pensamento.

Trata-se de uma interpretação forçada utilizada para veicular reforço ao terceiro setor e, simultaneamente, veicular também a ideia de reforço da sociedade civil, uma vez que são compreendidos como similares. Em consequência, ao reforçar a sociedade civil,ter-se-ia a

democratização da sociedade, orquestrada sob uma perspectiva ideológica orientada pelos postulados neoliberais.

Ou seja, no seio da correlação de forças entre Estado e sociedade civil, Montaño (2010) destaca a existência de dois modelos de estruturação do poder e representação de interesses, que se convertem em dois projetos de "ocidentalização" em disputa: por um lado, as classes dominantes e, por outro, as classes subalternas; a primeira, ancorada nos pressupostos neoliberais, busca a hegemonia por meio da desregulação social; e a segunda visa a construir uma vontade coletiva, assentada no horizonte de congregar os vários interesses por meio da organização de um espaço público que articule hegemonia e pluralismo, de modo que pretende desenvolver seu projeto de sociedade pela via da publicização da sociedade civil.

Todavia, com a desregulação do social, ocorre a desarticulação dos mecanismos estatais, altera-se a liberdade do mercado (liberdade limitada) e mercantiliza-se a sociedade civil, tornando-a *não-estatal*, o que também se dá com a pretensão de uma sociedade democrática, articulada pelas classes subalternas que buscam*publicizar* a sociedade civil.

Com essa perspectiva de democratização da sociedade e a partir do suposto reforço e ampliação do terceiro setor, Montaño (2010, p. 129) declara ser evidente "a clara funcionalidade desta proposta com o projeto neoliberal", que se consolida pela despolitização nessa esfera, pelo encobrimento das contradições de classe epela desarticulação entre as esferas de Estado e infraestrutura, o que mascara a lógica liberal corporativa, assumindo a suposta perspectiva democratizadora por meio da retirada do Estado do comprometimento com a questão social, atuando no esvaziamento ou na precarização dos direitos sociais da já frágil intervenção estatal, como no caso brasileiro.

Essa engenharia deapostar em uma potencialidade democratizadora do terceiro setor, para Montaño (2010), converte-se em uma "aposta acrítica", que decorre da desconsideração da correlação de forças presentes na sociedade e se transformaem uma barreira às exigências demandadas como suportes à permanência e ampliação de direitos a serem garantidos/conquistados pelo poder público, contrários ao modelo operacionalizado pelo projeto neoliberal como: "a reforma neoliberal do Estado [...] os efeitos da reestruturação produtiva" (MONTAÑO, 2010, p. 130). Com isso,o desfavorecimento da classe trabalhadora em relação à correlação de forças é cada vez mais extensoe evidencia a funcionalidade do projeto hegemônico arquitetado por essa aposta, bem como sua respectiva lutase torna funcional a esse mesmo projeto, ou seja:

Uma luta, portanto, operada no chamado "terceiro setor" que tanto ignore a correlação de forças como se processe em autonomia das lutas nas demais esferas da sociedade, é, decerto, uma luta claramente funcional ao projeto das classes hegemônicas (MONTAÑO, 2010, p. 130).

Essa tendência de supervalorização da sociedade civil, funcional ao neoliberalismo, conduz ao debate fundamentado em pressupostos e promessas que reafirmam que o reforço desse setor se converte na saída da crise. Dentre os pressupostos que subsidiam o debate, Montaño (2010) chama atenção para algumas características que dão sustentação ao debate dominante sobre o protagonismo do terceiro setor, como: a separação e autonomização entre Estado, mercado e sociedade civil transmutada em terceiro setor; a confusão entre público e privado; a frequente equiparação entre Estado e governo, e identificação de ONG com movimento social; um projeto resignado dentro da ordem naturalizada e perpetuada do capital: a ideologia do possibilismo; o projetode um novo contrato social, dos movimentos contra o Estado, para as parcerias com o Estado; a complexa e heterogênea multipolarização supraclassista da nova questão social; a despolitização do terceiro setor; e as teses da sociedade da escassez e da crise fiscal do Estado.

Também como parte desse protagonismo do terceiro setor, fazem-se presentes as promessas que o autor denomina de "o canto da sereia", pois soam aos ouvidos como a promessa verdadeira para uma vida melhor, seduzindo e conduzindo de forma irrefletida para o fundo do mar. Sobre essaspromessas, resumem-se em: i) o terceiro setor reforçaria a sociedade civil; ii) o terceiro setor diminuiria o poder estatal; iii) o terceiro setor criaria um espaço alternativo de produção/consumo de bens e serviços; iv) o terceiro setor estimularia os laços de solidariedade local e voluntária; v) o terceiro setor compensaria as políticas sociais abandonadas pelo Estado; e vi) o terceiro setor constituiria fonte de emprego alternativo.

Montaño (2014) destaca os mecanismos utilizados para assegurar a consolidação da hegemonia do sistema capitalista e, ao mesmo tempo, promover aceitação, consenso e incorporação dos anseios sociais desistoricizados e desenvolvidos de maneira segmentadora e manipuladora, algo que se dá por meio da constituição dos novos instrumentos ideológicos, políticos e sociais que engendram os projetos de participação para debilitar a luta de classes; desse modo, o "canto da sereia" se converte em canto das palavras dos projetos do século XXI, utilizado para mascarar as reais intenções do poder público, que o autor denomina de "maestro estatal", e garantir um mínimo razoável de legitimidade e aceitação social.

Balle Olmedo (2013)tratamdas novas formas de governança⁵⁷educacional conduzidas pelo "capitalismo social global" a partir de novas formas de relação, baseadas no mercado, que engendra soluções inovadoras para executar os problemas imanentes das políticas educacionais. Diante disso, definem a existência "do surgimento de uma nova elite global, conectada em rede, formada por promotores de políticas e "novos" filantropos" (BALL; OLMEDO, 2013, p. 33)

Definem os autores a rede como: um tipo de tecido conectivo que une e oferece alguma durabilidade a essas distantes e fugazes formas de interação social (BALL; OLMEDO, 2013, p. 36). Essa conexão tem resultado no uso de modelos e práticas que constituem uma organização para atender com "soluções empresariais", alterando simultaneamente os sujeitos e os processos, assim como os métodos e os mecanismospara empreender mudança social.

Dentre as alterações, os autores destacam que os indivíduos que representam as fundações corporativas dessa nova lógica de empreender relações com as políticas educacionais começam por assumir deveres que até então eram destinados à organizações da sociedade civil, assimcomoatuam no alinhamento das ações realizadas e computam a possibilidade de obtenção de lucro. A esse respeito,Ball e Olmedo (2013) concebem reconfigurar os objetivos da filantropia tradicional em que se insere a filantropia lucrativa ou "filantropia 3.0", que une filantropia e capitalismo social e, consequentemente, levanta questionamentos sobre serviços sociais e direitos civis, uma vez que deixa em aberto definições de participação democrática e responsabilidade de governos.

Os autores focalizam ainda efeitos e consequências sociais e políticas dessa mudança de governar na linha das políticas globais, salientando que, nessa perspectiva: i) o mercado é apresentado de forma acrítica como um espaço compensatório e como uma nova fonte de soluções alternativas para problemas de desenvolvimento; ii) os "novos" filantropos são portadores de ambição em assumir 'grandes desafios' recorrendo a "receitas mágicas"; iii) as "receitas mágicas", centradas em soluções genéricas, são projetadas para ser implementadas em qualquer nível diferenciado de contexto; iv) os "grandes desafios" que requerem as "receitas mágicas' conduzem à organização de agendas alinhadas por objetivos políticos que recorrem a ferramentas e métodos rápidos para efetivar a mudança social. Exemplificam os autores:

_

⁵⁷Mudança na forma e na modalidade do Estado conduzir o governo em perspectiva de transição para a governança que se constitui por meio da adoção de métodos empresariais e iniciativas de empreendedorismo social (BALL;OLMEDO, 2013).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU são um dos focos dos grandes desafios e receitas mágicas, mas atualmente existem outros exemplos em que fundações e organizações filantrópicas reorganizam suas agendas e portfólios de investimento de acordo com esse modelo (BALL; OLMEDO, 2013, p. 38).

Dessa forma, o terceiro setor, endeusado tanto pelo Estado quanto pelo mercado, para o planejamento e execução de políticas públicas,vem perdendo forças ou diminuindo seu poder de atuação junto ao Estado,em razão daforçado respaldo legal para atuação que possuem as organizações que o compõem eque não estariam contaminadas pelo discurso ideológicodos interesses mercantis. Isso tem acontecido a partir de revelações de sua real perspectiva ideológica,que se constitui em uma artimanha do mercado para penetrar nas decisões da coisa pública, bem como pela intervenção direta da ação filantrópica de novos sujeitos no campo da política educacional.

A análise dos autores atestaque as formas de empreendimento e de sujeitos empreendedores revelam que a "nova política" social e educacional:

[...] são os cruzamentos, obscurecimentos, interlaçamentos e hibridismos cada vez mais complexos, que constituem e animam esse cenário de 'doação' e empreendimento. Pessoas, dinheiro e ideias movem-se através dessas redes e organizações e através dos limites que elas abarcam. Linhas e demarcações tradicionais, o público e o privado, o mercado e o Estado, estão sendo rompidas e misturadas em tudo isso [...] (BALL; OLMEDO, 2013, p. 46).

De acordo com Paz, Santos e Silva (2017), o conceito de controle social teve diferentes modificações ao longo dahistóriabrasileira. Antes da Constituição Federal (CF) de 1988, o termo controle social era utilizado pelas classes que detinham poder econômico e político para expressar a forma de controle do Estado e do capital sobre as classes subalternas da sociedade; posteriormente a este período, com a promulgação da carta magna, ocorreram alguns avanços no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos sociais, dos direitos individuais e políticos, bem como da participação popular na gestão e controle do Estado.

Santos e Gutierres (2012, p. 214) esclarecem que:

O sistema de controle, esboçado na Constituição Federal de 1988, baseia-se nos sistemas de freios e contrapesos pela separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) que, em seu Art. 74, determina a necessidade de os poderes manterem de forma integrada um sistema de controle interno, bem como um sistema de controle externo exercido pelo legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas.

Assim como ressaltam que:

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e seus desdobramentos propiciou a associação entre o setor privado e público na gestão pública, implicando na expansão da participação da sociedade no controle da administração contribuindo assim para o que se convencionou denominar de "controle social".

Segundo a cartilha *Controle Social*, da Controladoria Geral da União (CGU) (BRASIL, 2011),a adoção dessa convenção de controle social representa um marco histórico no controle socialpor ter definido a descentralização e a participação popular como marcos do processo de elaboração das políticas públicas a favorecer a participação dos cidadãos nos processos de decisões políticas e elaboração de políticas públicas, pois denota que "[...] todo o poder emana do povo" (BRASIL, 1988, art. 1°).

Ainda de acordo com essa publicação, é nesse período de redemocratizaçãoque o controle social passa a ser utilizado como instrumento de favorecimento da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão sobre as políticas públicas, necessária tanto em razão da extensão territorial do país quanto da efetivação da descentralização geográfica dos órgãos das diferentes esferas. Destacamos que estes cidadãos são sujeitos com os mais diversos interesses coletivos e pessoais, agora com a possibilidade de definir junto ao Estado os rumos das políticas públicas.

O documento concebe ainda o controle social como "um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos" (BRASIL, 2011, p. 17). Defende que se ancora neste mecanismo a contribuição para "a boa e correta aplicação dos recursos públicos" (BRASIL, 2011, p. 17).

Concebe o controle social como integrante das ações de controlar, que para a CGU"significa se a realização de uma determinada atividade não se desvia dos objetivos ou das normas e princípios que a regem"(BRASIL, 2011, p. 16), por considerar que o âmbito da Administração Pública é voltado para a identificação do atendimento da finalidade pública em consonância com a legislação e aos princípios aplicados pertinentes ao setor público.

Nesse sentido, o controle sobre a Administração Pública se faz por meio do controle institucional (exercido pela própria Administração Pública e por organizações privadas que comportam o controle interno e externo), que em muitas ocasiões são escolhidas pelo próprio Estado para tal ação, ou seja, a escolha dessas organizações para exercer o controle social deve ser criteriosa para se afastar o máximo possível de conchavos entre grupos com os mesmos interesses.

Essa atividade de controlar sob a forma interna e externa, regulamentada pela CF, ao tratar da fiscalização contábil, financeira e orçamentária (artigos 70,71 e 74), é realizada pelo poder legislativo e tribunais de contas (controle externo) e pela Controladoria Geral da União (controle interno) enquanto órgãos que possuem competência legal para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e são voltados à promoção da transparência e prevenção da corrupção; desse modo, esse controle se efetiva com apoio dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Tribunais de Contas Federal, Estaduais e Municipais, Controladorias dos Estados, Polícias Federal e Estaduais e os Poderes Legislativo e Judiciário (BRASIL, 2011).

Todavia, esclarece o documento da CGU, que o exercício do controle sobre os atos da Administração Pública não deve ser restrito ao controle institucional (interno e externo)e defende como:

É fundamental para toda a coletividade que ocorra a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando permanentemente as ações governamentais e exigindo o uso adequado dos recursos arrecadados. A isto se denomina "controle social" (BRASIL, 2011, p. 16).

Ainda define que:

O controle social pode ser entendido como a *participação do cidadão na gestão pública*, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania (BRASIL, 2011, p. 16, grifo nosso).

O controle social, conforme apresentado, configura-se por meio do acompanhamento permanente das decisões governamentais do poder público em geral, cuja perspectiva assegura a *participação do cidadão na gestão pública* econcebe o controle social como mecanismo de fortalecimento da cidadania que torna as ações da administração pública de extrema relevância para o coletivo social.

Todavia, a participação nas ações governamentais e no controle social das políticas públicas pela via do terceiro setor se efetiva também pelas regras do privado e da lógica mercantil, pois o acompanhamento das ações governamentais, dentre as quais se inserem as políticas públicas, é efetivado por meio do controle institucional, subdividido em controle externo e interno e pelo controle social⁵⁸, considerado como "um complemento indispensável

_

⁵⁸ De acordo com publicação de 2011 da Controladoria Geral da União – CGU por meio da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas sobre orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social, integrante da Coleção "Olho Vivo" denominado Controle Social, as ações da administração podem ser submetidas ao controle institucional, realizado pela própria Administração Pública

ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos" (BRASIL, 2011, p.17). Assim, após o período de democratização do país, esse modo de operar representa a ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e a sociedade, que, com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), torna-se uma etapa do ciclo de elaboração das políticas públicas, decorrente da definição de descentralização e participação.

Sobre a questão do acompanhamento das ações governamentais, Abrúcio (2007) elabora uma reconstrução da trajetória recente da gestão pública brasileira, sob a forma de um balanço crítico e de perspectiva da renovação de uma agenda de reformas consubstanciada em uma proposta composta de quatro eixos, considerados pelo autor como estratégicos para a modernização do Estado diante dos desafios do século XXI. Então, afirma que o processo de reforma do Estado no Brasil se inicia com o fim do período militar.

Abrúcio (2007) destaca aindaque, nesse período, construir um novo modelo de Estado capaz de enfrentar os novos desafios históricos era algo que demandava o combate aos erros históricos da administração pública brasileira resultantes da combinação de dois fenômenos: a crise do regime autoritário e a derrocada do modelo nacional desenvolvimentista (processo pelo qual o Brasil deu início à industrialização a fim de tornar-se uma nação desenvolvida com extensão ampla dos benefícios econômicos, políticos e sociais da modernidade a toda a sociedade brasileira). Todavia, segundo o autor, as energias foram direcionadas apenas para tentativas de correção dos erros cometidos pelos militares, deixando candente a questão da ultrapassagem do modelo de reformas até então produzidas no país; dessa forma, o autor considera como necessária a experiência de caráter democrático de reformismo, baseada no debate, na negociação e em processos decisórios menos concentrados, a seu ver,um fenômeno vivenciadoa partir do final da década de 1980, apesar dos percalços de cada governo que ocupou o poder a partir desse momento. Também não deixade salientar o que denomina como conjunto de mudanças que contribuíram sob a forma de ganhos para a administração pública, como: a democratização do Estado, a descentralização que ganhou relevância com a CF/88 e a reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia.

Todavia, também salienta que, apesar de tais mudanças, a CF/88 não foi capaz de contemplar muitos aspectos inerentes à prática usual de administração ou tornou-lhes irresolutos, razão por quea soma entre esse processo e o que se convencionou chamar de crise

em atendimento aos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal de 1988, exercido sob a forma externa, pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União e de cada poder sobre a forma integrada de controle interno, bem como sob a forma descentralizada, pela sociedade, como forma de viabilizar a participação do cidadão na gestão pública, denominado de controle social.

6

do Estado assumiu a feição de percepção correspondente a cada um dos representantes que assumiu o poder de decisão e definiu o norte de sua agenda de políticas. Confirma o autor que a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi bastante ativa na iniciativa reformista.

Abrúcio (2007) analisa ainda os pontos fortes da Reforma do Estado desenhada pelo entãoMinistro Luiz CarlosBresser-Pereira, a partir da percepção da administração pública mundial que considerou também necessária para o Brasil. À frente do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), segundo o autor, o Ministroencampou por meio da reforma um debate alinhado aestratégias orientadas para melhoria do desempenho do setor público assentado sobre nova forma de administração, o modelo de administraçãogerencialque conduz a: uma administração voltada para resultados; a continuação do aperfeiçoamento do serviço civil; e a constituição de peças condutoras à criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária e de otimização das políticas, cujos exemplos, para o autor, são as Emendas Constitucionais nº 19 e 20.Ainda como ponto forte, segundo o autor,

Ademais, a reforma Bresser elaborou um novo modelo de gestão, que propunha uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal. As organizações sociais (OSs) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscips) são herdeiras desse movimento — só nos governos estaduais, há cerca de 70 OSs atualmente. O espírito dessaidéia pode ser visto, hoje, nas chamadas parcerias público-privadas (PPPs) (ABRÚCIO, 2007, p. 72).

Além dessa engenharia institucional que regulamenta o espaço público não-estatal, o autor também elenca como ação inovadorauma relação trazida pela Reforma, que não se circunscreveu ao período governamental do reformador, considerado como movimento de inovação nas políticas públicas, particularmente vinculada à área social denominados de:

[...]. Mecanismos de avaliação, formas de coordenação administrativa e financeira, avanço do controle social, programas voltados à realidade local e, em menor medida, ações intersetoriais aparecem como novidade. Saúde, educação e recursos hídricos constituem as áreas com maior transformação (ABRÚCIO, 2007, p. 76).

Essa engenharia institucional propugnou o espírito das parcerias público-privadas, a descentralização dos serviços e a participação da sociedade civil por meio do avanço do controle social para a suposta transformação da educação. Ela também proporcionou o que Montaño(2002) considera tratar-se de reformas mais gerais, operadas sob a hegemonia do grande capital, particularmente o financeiro, definindo que tal caracterização impede a visão

de totalidade e não favorece a perspectiva de transformação social, assim como avalia que a engenharia do terceiro setor revela evidente funcionalidade ao projeto hegemônico de reestruturação do capital que, vinculado às determinações neoliberais, mistifica a sociedade civil, desarticula as lutas sociais e promove a aceitação do reengendramento da reforma do Estado, no que se refere a sua responsabilização em relação à resposta "questão social" como direito de cidadania (MONTAÑO, 2002).

Sobre essa funcionalidade, Santos e Gutierres (2012, p. 212)partemde definição de sociedade civil ancorada na concepção gramsciana e chamam atenção para o fato de que "A sociedade não é neutra nem tampouco harmônica, e os antagonismos e conflitos de classe tendem a refletir-se nas organizações que compõem esses conselhos". A assertiva das autoras cumpre uma perspectiva de advertência para "o risco de se adotar uma visão ideológica da sociedade civil, como se tudo o que daí proviesse estivesse comprometido com objetivos de emancipação (SANTOS; GUTIERRES, 2012, p. 212).

Salientam ainda as autoras que énesse ambiente híbrido, marcado por permanente busca de consensos, que se efetivam as parcerias público-privadas da gestão das políticas sociais como produto da relação Estado e sociedade, cujas políticas se convertem em estratégias de regulação social (SANTOS; GUTIERRES, 2012).

Lima (2016)trata do controle social concebido a partir de três dimensões indissociáveis: técnico-fiscalizadora, político-propositiva e ético-avaliativa. Sobre elas, aborda o tema como expressão de poder na relação Estado/Sociedade Civil, em cujo esforço reúne fundamentos históricos, filosóficos e políticos que fornecem suporte à discussão estabelecida pelo autor, com destaque para a concepção de Gramsci de hegemonia e Estado Ampliado. A respeito dessa última, argumenta que o controle na perspectiva do Estado capitalista burguês necessita ser superado, apontando a necessidade de outro projeto cuja base se edifique a partir das classes subalternas.

Nas palavras do autor:

[...] considera-se a necessidade de superação da dicotomia operada pelo projeto neoliberal, caracterizada pela separação entre sociedade civil e sociedade política. Com efeito, argumenta-se que a superação dessa falta de nexo estrutural, poderá ser efetivada de acordo com a acepção de Estado Ampliado de Gramsci (LIMA, 2016, p. 45).

Na exposição sobre a dimensão histórica do controle social, Lima (2016) pressupõe que, no que se refere à questão da descentralização da gestão, o controle social tem sido útil para finalidades de natureza tanto políticas quanto filosóficas e sociológicas. A partir dessa

assertiva, o autor esclarece os vínculos estabelecidos entre controle social e a ação estatal a partir de diferentes fontes teóricas⁵⁹, assim como identifica a ocorrência de um controle como meio adequado ao estabelecimento da ordem e disciplinamento da sociedade, em um processo no qual,por meio da estrutura do Estado e se valendo do aparato normativo-legal, faz conformar um conjunto de regras que legitimam seu domínio (LIMA, 2016).

Compreende-se que essa forma de domínio está presente em todos os setores da sociedade, exercendo também influências sobre os sistemas educacionais, que reproduzem, por meio de suas práticas educativas, as ideologias do capital (LIMA, 2016, p. 60).

Acrescenta ainda o autor, a partir da perspectiva marxista que:

[...] nas sociedades capitalistas, as classes dominantes apropriam-se do Estado para manter a ordem e difundir sua ideologia considerando, assim, quase impossível se constituir formas democráticas de controle social [...] (LIMA, 2016, p. 60-61).

Desta feita, a partir do movimento expresso pelo debate teórico e legal acerca do controle social,são perceptíveis contradições inerentes aos discursos que embalam a defesa das condições concretas de sua efetivação, nos quais se encontram presentes as disputas ideológicas por sua apropriação – algo queCoutinho (2000, p. 26) define como "socialização da política", que demanda a ampliação do número de pessoas ou grupos empenhados pela defesa de seus interesses.

O controle social tem seu reconhecimento nacional a partir da Constituição Federal de 1988 (SANTOS; OLIVEIRA, 2011; LUZ, 2011), cujo artigo 204, inciso II,constitui-se como um marco regulatório das relações de parceria entre o poder público e o setor privado na gestão das políticas.O percurso histórico da legislação nacional legitima e dá concretude à definição/redefinição das políticas consolidadas a partir da relação que o Estado estabelece com o privado para atendimento dos serviços sociais. Desse modo, a Carta Magna é a referência inicial de institucionalizaçãoda participação da população na formulação e controle das políticas por meio de organizações representativas.

Art. 204.As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

⁵⁹ Durkheim (2007), Weber (1999; 2011), Foucault (1997), Bobbio (2000).

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

Abrúcio (2007) destaca que:

O Brasil criou uma série de instrumentos e arenas participativas capazes de estabelecer controle político e social dos agentes governamentais. [...]. Mas o problema maior do caso brasileiro é fazer valer o que já existe. Tribunais de contas, conselhos de políticas públicas e ouvidorias precisam cumprir seus papéis institucionais onde não são efetivos — e na maior parte do país infelizmente esta é a realidade (ABRÚCIO, 2007, p. 84).

De modo que alerta:

Acima de tudo, é preciso constituir coalizões. Atores estratégicos precisam ser convencidos da centralidade dessa questão para que cumpram o papel de levar demandas e propostas da sociedade para o debate com os formuladores de políticas públicas (ABRÚCIO, 2007, p. 85).

Noano de 1995,com o curso da Reforma do Estado, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) redefine a atuação do Estado a partir de uma avaliação estrutural que visava adotá-lo de uma estrutura organizacional moderna e ágil, permeável à participação popular para a execução das políticas sociais, que, com base nas respostas advindas do processo de avaliação implementado, poderia ter como aplicação os resultados a seguir: extinção, privatização, publicização e descentralização de órgãos, e também incorporação e criação de órgãos (BRASIL, 1995, p. 59). Esses resultadossão permeados por objetivos – globais e dos quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não-exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado—, assim como são estratégia de transiçãocompostade três dimensões, quais sejam, institucional-legal, cultural e a gestão pública a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática vigente e da introdução da administração gerencial, ou aindade definição deprojetosinseridos na dimensão da gestão.

Sobre o conteúdo dos objetivos, destacamos que já se encontra assinalada nos objetivos globais a pretensão de:

Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada (BRASIL, 1995,p.45).

No Quadro 3, estão dispostos os objetivos de cada setor previsto pelo PDRAE como forma de regulamentar a forma de atuação do Estado a partir do aperfeiçoamento da administração burocrática existente no país.

Quadro 3 -Descrição dos núcleos com os respectivos objetivos, por setor, previstos no PDRAE

NÚCLEO	OBJETIVOS
ESTRATÉGICO	Dotar o núcleo estratégico de capacidade gerencial para definir e supervisionar os contratos de gestão com as agências autônomas, responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, e com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade (p. 46).
ATIVIDADES EXCLUSIVAS	Fortalecer práticas de adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas (p. 46).
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS	Transferir para o setor publico não-estatal estes serviços, através de um programa de "publicização", transformando as atuais fundações públicas em organizações sociais, ou seja, em entidades de direito privado, sem fins lucrativos, que tenham autorização específica do poder legislativo para celebrar contrato de gestão com o poder executivo e assim ter direito a dotação orçamentária (p. 46/47). Lograr adicionalmente um controle social direto deserviços por parte da sociedade através dos seus conselhos deadministração. Mais amplamente, fortalecer práticas de adoçãode mecanismos que privilegiem a participação da sociedadetanto na formulação quanto na avaliação do desempenho daorganização social, viabilizando o controle social. Lograr, finalmente, uma maior parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve e que deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações (p.47).
PRODUÇÃO PARA O MERCADO	Dar continuidade ao processo de privatização através do Conselho de Desestatização. Implantar contratos de gestão nas empresas que não puderem ser privatizadas (p. 47).

Fonte: elaborado pela autora.

No Quadro 3, estão dispostos os objetivos de cada setor previsto pela reforma administrativa. Torna-se perceptível nesses objetivos a definição de parcerias e de transferência dos serviços para a iniciativa privada como estratégia administrativa do Estado, assim como o compromisso com o fortalecimento de um perfil de controle social.

Reside no núcleo estratégico a capacidade gerencial para definir e supervisionar as atividades exclusivas de Estado e aquelas com as organizações sociais, responsáveis pelos serviços não-exclusivos do Estado realizados em parceria com a sociedade. Da mesma forma, compete às atividades exclusivas o fortalecimento de práticas de adoção de mecanismos que

privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, cuja prática é concebida como viabilizaçãodo controle social das políticas.

Realça como atividades não-exclusivas, com abertura de possibilidade para transferências estatais para o setor público não-estatal: a realização dos serviços que eram de exclusividade do Estado; e o fomento a um controle social direto deserviços por parte da sociedade através dos conselhos, conduzindo à participação da sociedadena avaliação do desempenho daorganização social, considerado como viabilizaçãodo controle social.

Prescreve ainda a ampliação da parceria entre o Estado, que continuará a financiar a instituição, a própria organização social, e a sociedade a que serve,a qual deverá também participar minoritariamente de seu financiamento via compra de serviços e doações.

Da estratégia de transição que se converte em projetos, destacamos as dimensões institucional-legal, que tratam, de um lado, da reforma do sistema jurídico, fornecendo as alterações legais para que os projetos e estratégias sejam viabilizados, e, por outro, da gestão, uma vez que é nesta que ocorre a reforma concreta do aparelho do Estado.

Sobre a dimensão institucional-legal:

A estratégia proposta, nesta dimensão, está orientada no sentido de viabilizar as transformações fundamentais pretendidas com a reforma do aparelho do Estado, em três direções. Em primeiro lugar, permitindo a focalização do Estado no atendimento das demandas sociais básicas. Em segundo lugar, facilitando o redirecionamento da maneira tradicional de atuar do Estado, evoluindo de um papel executor para um papel de promotor do desenvolvimento social e econômico. Finalmente, a estratégia proposta deverá criar as condições para a implementação do modelo de administração gerencial no setor de serviços do Estado (BRASIL, 1995, p. 49).

Sobre a dimensão da gestão:

A transição para uma administração pública gerencial só será possível se, ao mesmo tempo que se aprovam as mudanças legais, vá mudando a cultura administrativa do país.

Só esse tipo de cultura permite a parceria e a cooperação. Só através dela será possível viabilizar não apenas as diversas formas de parceria com a sociedade, como também a cooperação no nível vertical entre administradores e funcionários públicos, entre governo e sindicatos de funcionários. A verdadeira eficiência é impossível sem essa parceria e essa cooperação.

[...].

A reforma concreta do aparelho do Estado ocorre na dimensão gestão. É aí que a administração pública se torna mais efetiva e eficiente. É aí que ocorrem as mudanças culturais necessárias. É aí que as práticas administrativas gerenciais de fato ocorrem. É aí que se definem os indicadores de desempenho, que se treina e motiva o pessoal, que se

desenvolvem estratégias flexíveis para o atingimento das metas estabelecidas(BRASIL, 1995, p. 54).

O conteúdo expresso nos objetivos e nas duas dimensões que integram a estratégia de administração burocrática para a administração transição gerencialiá encontravaperspectivado no documento, com a finalidade de redefinir o papel do Estado em relação às políticas sociais. Assim, torna-se perceptível a prescrição no sentido de contemplar o setor privado como o âmbito para o qual se dirigem as ações que serão minimizadas pelo Estado, cujo plano funcionou como diretriz geral de mudanças e teve um papel estratégico, apoiado na ideia mobilizadora de uma administração voltada para resultados, a partir de uma engenharia institucional capaz de estabelecer um espaço público não-estatal. Por isso, como herança desse movimento, foi possívelhaver a projeção das organizações sociais (OSs) e das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), que se centram nessa ideia atualmente por meio das parcerias público-privadas (PPPs).

Tais parcerias possuem um arcabouço legal que respalda sua materialização e merecem destaque em nossas análises, em particular, para compreendermos como se articulam as categorias analisadas:gestão, relações público-privadas e controle social.

O Quadro 4 reúne o conjunto da legislaçãoque regulamenta as parcerias entre Estado e privado de 7 (sete) governos, no período histórico que compreende os anos de 1993 a 2019.

Quadro 4 - Legislação que regulamenta formas de parcerias entre o Estado e o privado

Nº da Lei	Data	Regulamento
Lei 8.666	21/06/1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
PDRAE	1995	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
Lei 8.987	13/02/1995	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências
Lei 9.074	07/07/1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências
Lei 9.608	18/02/1998	Dispõe sobre o serviço voluntário, e dá outras providências
Lei 9.637	15/05/1998	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências
Lei 9.790	23/03/1999	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Lei 11.079	30/12/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público- privada no âmbito da administração pública
Lei 12.766	27/12/2012	Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor

		do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.
Lei 13.019	31/07/2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.
Lei 13.204	14/12/2015	Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, "que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999"; altera as Leis n º 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935.
Lei 13.529	04/12/2017	Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias públicoprivadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF).
Lei 13.800	04/01/2019	Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nº \$9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências.

Fonte: elaborado pela autora

O Quadro 4comporta a evolução da legislação no decorrer de três décadas⁶⁰, revelando o movimento de aperfeiçoamento da regulamentação de parcerias inaugurado pela Constituição Federal de 1988, bem como nas legislações subsidiárias à manutenção dessa

_

⁶⁰Do conjunto da legislação apresentada, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 foi publicada no governo de Itamar Franco (29/12/92 a 01/01/95), as Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, nº 9.637, de 15 de maio de 1998 e nº 9.790, de 23 de março de 1999 foram sancionadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (01/01/95 a 01/01/03); a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 foi publicada durante o governo de Luís Inácio Lula da Silva (01/01/03 a 01/01/11); As Leis nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, nº 13.019, de 31 de julho de 2014, nº13.204, de 14 de dezembro de 2015 foram sancionadas durante o governo de Dilma Rousseff (01/01/11 a 31/08/16); a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017 foi sancionada durante o governo de Michel Temer (31/08/16 a 01/01/19). A mais recente, Lei 13.800, de 04 de janeiro de 2019 foi sancionada pelo governo Jair Bolsonaro (01/01/19 aos dias atuais).

estratégiadefinida pelo setor público não-estatal estabelecido pela Reforma da década de 1990.

ALei 8.666, de 21 de junho de 1993é a primeira lei pós-Constituição Federal de 1988 de arcabouço jurídico sobre parcerias, de modo que orienta as ações entre o público e o privado, pois

Considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (BRASIL, 1993).

Nesse sentido, é possível identificar que a normatização para as mais diversas formas de parcerias éamparadapor essa lei, em especial, quando aponta que, independentemente da denominação, a ação entre o público e o privado será regida de forma única, o que possibilitou a eliminação de barreiras nas parcerias porque as mais diversas formas de acordos passaram a ter apenas um parâmetro para sua estipulação.

Ainda nessa lei, podemos observar como ficou explicitada a questão do controle social, feito apenas nas questões financeiras sem maiores formas de monitoramento do processo dessas parcerias e suas consequências para a esfera pública.

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto(BRASIL, 1993).

O PDRAE por sua vez dá um passo adiante no histórico das relações público-privadas, porque amplia tal processo para a toda a esfera pública, e o Estado oficialmente assume que somente as parcerias seriam a solução para melhorar o cenário do país nos mais diversos setores, entre eles, a educação. Também se destaca pelo esgarçamento do papel do Estado e é o primeiro de uma série de legislações do governo FHC que cria, atualiza e refina as parcerias público-privadas.

O documento endeusa a iniciativa privada como portadora de ferramentas mais eficientes para gerenciar as áreas sociais via projetos de privatização e publicização⁶¹, o queseria a aliança do público com setores do público não-estatal em que o Estado continuaria com o controle (BRASIL, 1995).

_

⁶¹ Freitas (2018) destaca que a publicização prevista com PDRAE como estratégia contrária privatização na verdade foi uma privatização disfarçada porque não existe "meia privatização".

A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, por sua vez, reforça o que fora acelerado pelo PDRAE – justamente as parcerias – e avança na perspectiva de reger normas para concessões em que empresas disputam entre si para que consigam gerenciar uma obra pública com recursos da esfera pública – entre cujos critérios constam, por exemplo, o menor preço – ,com o poder concedente (Estado) podendo fiscalizar as ações do ente concedido. Uma lei similar é aLei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, com as mesmas características,com o acréscimode que é direcionada quase que totalmente para o setor de energia elétrica, definindo tempo de concessões de até 35 anos e tendo o Estado como garantidor das mais diversas situações, como a criação de hidrelétricas, para que o ente concedido possa realizar seu trabalho.

A Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, orienta o serviço voluntário na esfera pública,no qual a pessoa física não terá vínculo empregatício. É estimulada uma solidariedade em nome do progresso do bem público para atividades com objetivo cívico, educacional, científico ou cultural. Logo, qualquer pessoa, em tese, desprovida de interesses lucrativos poderia ajudar o setor público por meio de um contrato.

Aparentemente seria algo simples, sem prejuízo à esfera pública, mas abre caminho para que sujeitos com os mais diversos interesses – entre eles, aqueles que almejam introduzir uma lógica de mercado em um espaço educativo – possam adentrar tal espaço. O perigo é mais do ponto de vista ideológico do que financeiro, embora este último não esteja distante porque "o prestador do serviço voluntário poderá ser ressarcido pelas despesas que comprovadamente realizar no desempenho das atividades voluntárias" (BRASIL, 1998, Art. 3°).

Essa perspectiva de voluntariado foi apenas o passo inicial para o refinamento da questão, por meio da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, em que as pessoas caridosas e com suas ações voluntárias passam a ter a oportunidade legal de serem credenciadas como Organizações Sociais (OS). Assim, aqueles que almejam contribuir com áreas sociais, como a educação, contam com a proteção dada pelo dispositivo, sendo oficialmente beneficiados financeiramente por suas ações, o que foi um ganho triplo em nossas análises para sujeitos com interesses mercantis ou associados direta ou indiretamente à lógica do mercado, pois: 1) sua imagem de responsável socialmente melhora; 2) poderá gerenciar junto ao público o setor que deseja colaborar; e 3) tem ganho financeiro por meio da falácia de "meia privatização".

As OSs ganharam mais algumas configurações, por meio da Lei nº9.790, de 23 de março de 1999,como, por exemplo, só poderiam ganhar o certificado para atuar junto ao

público aquelas empresas que estivessem em funcionamento há pelo menos três anos. Logo, as criadas no ano de 1998 perderam espaço após a aprovação dessa nova lei em 1999.

A Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004(BRASIL, 2004), pode ser considerada "a mãe" das legislações sobre parcerias público-privadas, porque, embora houvesse outras desde a reabertura da democracia, foi essa que possibilitou normas gerais para todos os tipos de parcerias.

Nessa lei sãodescritas as mais diversas modalidades de parcerias, dirimindo possíveis dúvidas quanto ao tempo da parceria e modalidade, em que o setor público reitera sua desresponsabilização com a coisa pública e a transfere para a iniciativa privada. Fica apenas com o controle das ações financeiras nos mesmos moldes das décadas anteriores, com análise apenas dos gastos e não avança em um controle desde a formulação da parceria até a execução da proposta. Essa lei teve algumas alterações por meio da Lei nº 12.766 de 27 de dezembro de 2012, que acrescentou possibilidade de pagamento variável ao ente privado caso seu desempenho seja satisfatório(BRASIL, 2012).

A Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014,institui o novo marco regulatório das OS, facilitando sua atuação junto à esfera pública e incentivando cada vez mais sua participação na tomada de decisões(BRASIL, 2014). Essa lei delimita as variáveis de atuação das organizações sociais sobre o que seria parceria e cooperação e outras formas de atuação. Todas deveriam ter pelo menos três anos de atuação,critério que foi retirado a partir do ano seguinte, com a Lei nº13.204, de 14 de dezembro de 2015 (BRASIL, 2015).

ALei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017,possibilita a criação de um fundo em modalidade de concessões, em que a União poderá participar; posteriormente esse fundo será dividido em cotas que serão compradas por pessoas tanto da esfera pública quanto da esfera privada(BRASIL, 2017). A parceria público-privada se refina na lógica do mercado, viabilizando a criação de fundos aos quais qualquer pessoa poderá ter acesso.

Mais recentemente, a Lei nº Lei 13.800, de 04 de janeiro de 2019, que se constitui na conversão da Medida Provisória Nº 851, de 10 de setembro de 2018 em lei, autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais(BRASIL, 2019). É uma lei que "dispõe sobre a constituição de fundos patrimoniais com o objetivo de arrecadar, gerir e destinar doações de pessoas físicas e jurídicas privadas para programas, projetos e demais finalidades de interesse público" (BRASIL, 2019, Art. 1°).

A recente lei que regulamenta os fundos patrimoniaispromove sustentabilidade e governança corporativa para o terceiro setor, assegura auditoria independente, operacionaliza com segurança jurídica para os doadores e gestores de projetos sociais, abre precedente para que ainiciativa privada receba incentivos fiscais maiores e representa um benefício para o mercado de capitais.

Art. 7º A partir da data de publicação desta Lei, as demonstrações financeiras anuais das organizações gestoras de fundos patrimoniais com patrimônio líquido superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), serão submetidas a auditoria independente, sem prejuízo dos mecanismos de controle(BRASIL, 2019).

Somam-se a essas legislações, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, cujo objeto disposto é a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público e a instituição e disciplinamento do Termo de Parceria. Em continuidade ao propósito de partilha de oferta dos serviços públicos, tem-se: a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública; e a Lei Nº 13.019, de 31 dejulhode 2014, modificada pela Lei nº 13.204, de 14 dedezembro de 2015, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; assim como define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil, e institui o termo de colaboração e o termo de fomento.

2.2 O público e o privado na estrutura do Estado: as redes de relações

Partimos aqui daconcepçãode Shiroma(2011)⁶²sobre redes de relações em políticas públicas educacionais a fim de entender suas elaborações, considerando que nos fornecem elementos da contextualização das articulações que se estabelecem e se materializam no controle social, assim comofornecem compreensões sobre as relações entre o público e privado e as articulações para o fortalecimento desses laços no cenário nacional.

-

⁶²Shiroma (2011, p. 18) conceitua redes sociais como: um conjunto de pessoas e/ou organizações que se agregam com interesse comum, contribuem para a produção e disseminação de informações, criam canais de comunicação e estimulam a participação da sociedade.

Shiroma (2011) defende que a compreensão da dinâmica da implantação das reformas educacionais demanda que se considere a rede tomada enquanto movimento quedecorre da ação articulada de sujeitos e organizações para fins de compreender as relações, as determinações, os processos contraditórios envolvidos na produção de políticas educacionais. Isso requer que o referencial analítico conceba as redes em uma perspectiva de totalidade para se identificarem as interconexões entre global e local. A autora ressalta ainda que é preciso tomar as redes sociais articuladas à noção de governança, em que "governança é entendida como gestão pública de complexasredes interorganizacionais que substituem as funções tradicionais doEstado na oferta de serviços públicos à população" (SHIROMA, 2011, p. 19). Assim, demanda a consideração de que o atendimento dos serviços públicos não se realizaexclusivamente pelo Estado, fazendo emergir a compreensão sobre novas formas da regulação dos serviços educacionais.

Ao tratar de redes sociais e hegemonia enquanto apontamentos para estudos de política educacional, essa mesma autoradesvela que o estudo do fenômeno de multiplicação de organizações não-governamentais (terceiro setor) e a criação das organizações sociais merecem estudo aprofundado. Como exemplos, apresentao *Todos pela educação*⁶³ e as redes de responsabilidade social, como o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), que a seu ver expressam a reconfiguração institucional promovida pela reforma do aparelho do Estado.

A partir das relações entre Estado e sociedade civil,autora também destaca a ideia de permeabilidade das fronteiras entre governamental e não-governamental, estatal e não-estatal. Assim, as parcerias entre empresas e escolasse originam e usam a referência organizacional das empresas, sob a forma de responsabilidade social,constituindo e direcionando projetos educacionais, diante dos quais é mister problematizaracerca da construção da hegemonia capitalista no campo educacional de modo aexplicitar as tensões, contradições e disputas, assim como estratégias voltadas à contra-hegemonia.

A autora observa ainda a presença recorrente de continuidades e rupturas na proposição e implementação de políticas educacionais e, a partir dessa objetivação, chama atenção para a necessidade de se explicitaras determinações econômicas na definição dos rumos dessas políticas, que se efetivam de forma verticalizada, a fim de atingir abordagens que

inclusive influenciando diretamente na legislação para ampliar sua participação.

_

⁶³ Freitas (2012) destaca que esse movimento é similar ao que aconteceu nos Estados Unidos em que houve coalizão dos mais diversos grupos como políticos, mídia, empresários, empresas educacionais, institutos e fundações privadas na perspectiva de "consertar" a educação e para isso realizam ações junto ao Estado,

articulem economia, política e reforma educativa, tendo em vista a compreensão tanto dos fatores que poderão integrar a mudança social quanto dos que concorrem para sua permanência.

O público e privado, de acordo com Shiroma (2011), apresentam-se sob a forma de ações em redes na educação que vêm se fortalecendo nos últimos anos, com as mais diversas estratégias, orientadas por organismos internacionais que se materializam em âmbito local, particularmente na escola pública, mas são advindos do âmbito global.

Pesquisas sobre reformas educativas na América Latina ressaltam a semelhança nas prioridades, metas e adoção de políticas similares para alcançá-las em países com características muito distintas. Alguns autores explicam tal semelhança pela influência dos Organismos Multilaterais – OM na definição de políticas nacionais, especialmente em função dos condicionantes de agências como o Banco Mundial – BM ou o Banco Interamericano de Desenvolvimento (SHIROMA, 2011, p. 89).

Ou seja, os Organismos Internacionais estão organizados na perspectiva de implantar seus interesses por meio de políticas públicas, em especial, nos países em desenvolvimento, que procuram ações que possam melhorar seu nívelde serviço social a ponto de serem considerados desenvolvidos. Shiroma (2011) destaca que os representantes de tais organismos sempre se fazem presentes em reuniões internacionais,nas quaisos ministros da educação se comprometem a executar políticas públicas embasadas no que é acordado nessas reuniões, que são influenciadas pelos Organismos. Assim, as referidas reuniões funcionam como uma estratégia de garantir que as decisões ali tomadas sejam materializadas, uma vez que o comprometimento dos ministros se estendeàs ações de planejamento das ações.

A partir de tal lógica, a autora apresentaessas organizações em redes como parte da tese da "agenda globalmente estruturada para educação", sobre a qual, a partir do exame da relação entre globalização e educação, Dale (2004) identifica a existência de implicações, especialmente, das forças econômicas operando supra e transnacionalmente para romper ou ultrapassar as fronteiras nacionais, ao mesmo tempo em que se reconstroem as relações entre as nações⁶⁴.

Shiroma (2011) enfatiza ainda que as redes sociais são formadas por pessoas com um interesse em comum e que, no caso dos OrganismosInternacionais, há propostas específicas para fins pessoais, como "interesses dos reformadores internacionais em determinadas finalidades para o uso de redes regionais e nacionais" (SHIROMA, 2011,p.18).

_

⁶⁴Tese defendida por Roger Dale (2004). Para maiores aprofundamentos ver o texto intitulado "Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação".

Ao tratar do contexto atual das tendências na política educacional, Ball (2018)tem uma relevante contribuição na definição do formato das políticas educacionais em redes, cuja operacionalização da relação estabelecida pelo Estado se faz pela lógica do mercado.

A relação do Estado com provedores privados de serviços educacionais é agora comumente articulada pela lógica de mercado, dentro da qual o Estado se torna um criador de mercados, contratante e monitorador, enquanto o setor privado e outros provedores assumem cada vez mais o trabalho prático do governo, no sentido imediato e mundano (BALL, 2018, p. 2).

Continua o autor, quando caracterizaa atuação do Estado:

É um estado que visa garantir crescimento dentro de suas fronteiras e/ou vantagens competitivas, "promovendo as condições econômicas e extraeconômicas consideradas vitais para o sucesso na competição econômica com atores econômicos e espaços localizados em outros Estados", e construindo um quadro regulatório e discursivo dentro do qual as relações de mercado podem ser continuamente ampliadas, e oportunidades e incentivos para o lucro podem ser inseridos em áreas de atividade estatal nas quais eles não operavam anteriormente. Oferece-se ao mercado o acesso a "[...] todo o corpo social e generalizá-lo dentro de todo o sistema social que, normalmente, não passa pelo mercado ou é autorizado por ele" [...]. Isso é tanto uma nova estratégia de acumulação, quanto, em certa medida, uma transferência dos custos e dos riscos do Estado para o setor privado(BALL, 2018, p. 2).

Essa caracterização que o autor denomina de "nova governança" ou "governança em rede" se faz a partir de 3 ações interligados:

Um conjunto envolve uma "transmogrificação" da forma do estado (suas agências); um segundo envolve o emprego de novas modalidades estatais (suas estratégias); o terceiro está trazendo uma nova antropologia da política e articulando novos tipos de sujeitos políticos (seus atores)(BALL, 2018, p. 2).

Esse conjunto de mudanças definidas por Ball (2018) se converte na forma atual de governar a distância, a partir do uso de normas que propulsionem eficiência, e se traduz na forma atual de agir do Estado, operacionalizada a partir de uma "nova modalidade de poder estatal, agência e ação social - sob forma da metagovernança [...], que é a governança do governo, ou a organização das condições da governança em seu sentido mais amplo" (BALL, 2018, p. 3).

Dessa forma, a governança em rede para o autor envolve a forma de o Estado tratar os problemas inerentes à definição de políticas públicas, cuja resposta demanda a necessidade de

⁶⁵ "*Transmogrification*" no original, que indica, com humor, uma transformação surpreendente, ou mágica, com efeitos grotescos ou cômicos (BALL, 2018, p. 3).

fornecer formas gerencial e organizacional alternativas, valendo-se de colaboração, parcerias e trabalho em rede. Desse modo, "O Estado trabalha com outros, ou "terceiriza" suas tarefas de solução de problemas" (BALL, 2018, p. 3), o que significa possibilitar a abertura para diversificadas estratégias de governar, bem como a atuação de "novos atores no trabalho de governar e gerenciar a população" (BALL, 2018, p. 3). Aconsequência é que as soluções passam a ser emanadas das "redes" a partir de um "mercado de soluções" pagas, em que problemas demandados pelas políticas públicas são muito bem-vindos, tornando-se oportunidades de lucros, ou seja, as soluções são pagas uma vez mais pela sociedade, o Estado é tomado de forma cada vez mais omissa e o setor privado é cada vez mais evidenciado. Por isso, além da prestação de serviços, representações, sensibilidades, métodos, perspectivas e interesses diferentes que incluem no processo político estatal, o setor privado insere, sobretudo, a busca por lucros.

As organizações em redes de grupos funcionam como uma estratégia eficiente para disseminação de propostas que almejam um impacto internacional em formato de pirâmide, como a forma de organização, transmissão e execução bem articulada em que o que fora decidido no cenário internacional se materializaria em âmbito local sem dificuldades, porque há agentes dentro das redes com funções determinadas dentro do coletivo.

Exemplo dessas relações em redes podem ser observado na educação brasileira, via parcerias público-privadas, em que os sujeitos dessas teias de relações se articulam na perspectiva de implantar, ampliar e ocupar cada vez mais espaço na execução das políticas educacionais.

Entretanto, esses organismos não trabalham descolados da lógica de organização das políticas. Ao contrário, adentram a dinâmica de funcionamento e apresentam-se como possuidores das estratégias salvacionistas para que sejam proporcionadas melhorias efetivas no serviço prestado e no bem comum da coletividade.

Como na assertiva de Ball (2018, p. 2):

Cada vez mais, em uma escala global, a política educacional está sendo feita de novas formas, por novos atores em novos espaços, dos quais muitos são privados, em todos os sentidos dessa palavra. Com relação isso, a governança educacional e o estado educacional estão mudando e sendo mudados de formas bem claras, e a educação está sendo retrabalhada como uma oportunidade de lucro.

Consideramos queas redes de relações de políticas que Shiroma(2011)e Ball (2018)expõem estãomuito presentes nas relações entre o público e o privado,marcadamente,

nas parcerias entre instituições públicas e privadas,nas quais o público acaba seguindo a definição prescrita pelo privado, assim como o Estado e a sociedade civil são partes integrantes dessas relações em busca de efetivar a hegemonia do projeto societário defendido,coadunando-seà perspectiva da internacionalização das políticas, conforme o fenômeno trabalhado por Castro e Cabral Neto (2012) e por Chaves e Castro (2016).

Neste estudo, consideramos que o processo descrito acima se faz presente na estrutura e dinâmica do objeto problematizado, o que ocorre por meio de sujeitos e processos, organizados em redes, uma vez quea internacionalização da educação, articuladaao processo de globalização, requer novas competências de cunho internacional, criando-se, portanto, uma série de demandas para as instituições e sistemas de educação, como explicitam Castro e Cabral Neto (2012, p. 71):

No atual contexto marcado pelo aumento do acesso à informação, pela necessidade de inserção dos países na sociedade do conhecimento, pela redução de custos de formação e por um melhor aproveitamento da infraestrutura de comunicação, a internacionalização no campo da educação é reconfigurada para atender a esses novos requerimentos decorrentes das mudanças impressas pela dinâmica social que se delineiam nos anos finais do século XX e se aprofundam neste início de século.

Castro e Cabral Neto (2012) asseveram que mudanças socioeconômicas, culturaise tecnológicasem desenvolvimento exigem novas necessidades formativas para os sujeitos do mundo globalizado. Isso requer dos governos dos países, incluindo a América Latina e o Brasil, queatendam ademandas decorrentes desse processo de mudança, cujo protagonismo, em termos de formulação e disseminação de diretrizes, bem como da mediação na perspectiva da consolidação hegemônica dessa incorporação, está nos organismos internacionais, seu principal sujeito.

Destacam ainda os autores que esse processo de internacionalização da educação, que emerge das instâncias econômicas e políticas, encontra-se situado no contexto das mudanças que se processam no cenário mundial em decorrência de a educação cumprirno contexto globalizado a função de produtora e propagadora de conhecimentos e tornar-se assim elemento fulcral para o crescimento tanto de países desenvolvidos quanto para os em desenvolvimento. Nessa dinâmica, para que as regiões e os países se insiram nesse processo, salientam os autores, o papel desempenhado pelos organismos multilateraisse realiza pela mediação e disseminação dessas diretrizes que tendem a ser assumidas pelos governos nacionais.

Exemplificam os autores que, no âmbito da educação, o processo de internacionalização da educação superior, articulado ao de globalização, "indica atividades realizadas entre e por instituições universitárias, que, por intermédio de múltiplas modalidades, implicam uma associação e colaboração no âmbito da política e da gestão institucional e que impulsionam a internacionalização" (CASTRO; CABRAL NETO, 2012, p. 72).

Os debates entre o público e o privado na educação brasileira ganham corpo com a Constituição Federal de 1988, embora se faça presente em período muito anterior a esta referência legal⁶⁶. Porém, é com o texto da Carta Magna que ganha relevo, assim como proporciona aberturas para que grupos particulares atuem junto ao Estado na condução dos problemas educacionais.

A Constituição Federal de 1988, no que tange o direito à educação, consignou avanços e contradições, espelhando a configuração dos embates travados no processo constituinte. Se de um lado, a regra consagrada no texto é de que os recursos públicos seriam direcionados para efetivar a cobertura escolar descrita no seu artigo 208, por outro lado, fruto das forças dos setores privatistas, o seu artigo 213 abriu uma brecha para a utilização de recursos públicos no setor privado, restringindo tal uso em entidades privadas sem fins lucrativos, de caráter filantrópico, confessional e comunitário. [...] a brecha presente no artigo 2013, aliada a conquista de uma hegemonia política defensora do desfazimento das fronteiras entre o público e o privado, criaram as condições para o surgimento de novas e "criativas" formas de repasse de recursos públicos para o setor privado educacional (ARAÚJO, 2017, p. 10-11).

O documento de maior importância no arcabouço jurídico brasileiro aprova que outras legislações subsequentes refinem o estreitamento da relação público-privada na educação em todos os governos a partir da reforma do Estado, proposta pelo PDRAE eaprovadano primeiro ano de exercício do mandato de Fernando Henrique Cardoso. Nesse período,instaura-se a gestão gerencial⁶⁷, típica de empresas, para se alcançarem resultados numéricos a qualquer custo; com isso, a escola pública deveria ter um gestor com perfil de gerente para se enquadrar nesse novo modelo de Estado (BRASIL, 1995).

Estudos como o de Leher (2003) revelam que o Estado brasileiro, desde sua reforma nos anos 1990, atua de maneiras diferentes, de acordo com cada tempo histórico, em torno de uma mesma perspectiva, que consiste emobedecer as condicionalidades impostas pelos

⁶⁶ Ver Cury (2018; 1996), Oliveira (1996), Rocha (1996).

⁶⁷ Gestão gerencial para Bresser Pereira perfaz o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, em que a reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos (BRASIL, 1995).

organismos internacionais, assim como emampliar a participação da iniciativa privada em detrimento da esfera pública. Ou seja, desde essa Reforma, ganha amplitude um determinismo expresso por meio da ideologia da globalização, veiculando um discurso que confunde direita e esquerda, ancoradona defesa de autonomia da sociedade civil e alicerçado em críticas ao estatismo⁶⁸ que contribuem para a formação da ideologia dominante e parao esgarçamento do papel do Estado. Trata-se de algo que ocorre via PDRAE, coadunado, como pôdeser observado, às regulamentações emanadas pelo Estado por meio do arcabouço legal, que desencadeia o fortalecimento do privado.

Leher (2003) parte da hipótese de que o capital em crise estrutural possui fortes vínculos com o receituário neoliberal; de que não se vislumbram possibilidades de ocorrência do nascimento de um ciclo expansionista; de que o investimento direto estrangeiro não oferece oportunidade de fortalecimento no setor produtivo e, consequentemente, não contribui para a distribuição da riqueza socialmente produzidanos países periféricos, uma vez que fortalece a máxima de que "o Estado brasileiro continuará sendo redesenhado pelo Consenso deWashington" (LEHER, 2003, p. 204).

Também avalia Leher (2003) que, independentementeda orientação partidária em que se ancore a representação governamental, existe um discurso latente que confere viabilidade às práticas de reformas, sustentando uma adesãoà política macroeconômica neoliberal, ancorada na defesa da oposição entre o público e o privado como estratégica para a construção de alternativas.

Confirmando a assertiva de Leher (2003), Anderson, Oliveira e Netto (1995) faz um balanço do neoliberalismo e esclarece que a hegemonia alcançada pela ideologia neoliberal que demanda um Estado parco em gastos sociais e nas intervenções econômicas alcançou extremado êxito, apesar do quadro decepcionante que a acompanhou durante os anos 1970 e 1980, em relação ao desempenho econômico dos países da OCDE. Porém,a vitalidade do projeto não foi abalado, pois seu dinamismo revela que: "A hegemonia neoliberal se expressa igualmente no comportamento de partidos e governos que formalmente se definem como seus opositores" (ANDERSON; OLIVEIRA; NETTO,1995, p. 17).

Salienta ainda Anderson, Oliveira e Netto (1995) que o temário era ditado pelos parâmetros neoliberais naquele contexto em quatro países da América Latina— México, Argentina, Venezuela e Peru — e que, com exceção da Venezuela, nos três logrou êxito. Embora para o momento analisado o neoliberalismo tenha sido considerado por Anderson,

⁶⁸ No sentido de Estado que atua como empresário nos setores de produção e de serviços, participando efetivamente nas ações econômicas do país (Dicionário de Português).

Oliveira e Netto(1995) como um movimento inacabado, requeria do Brasil no período do governo Sarneyuma hiperinflação para tornar acessível a condução da "medicina deflacionária drástica" que favorecesse suas condicionalidades hegemônicas.

No balanço do autor:

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desastatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonharam, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. [...]. Este fenômeno chama-se hegemonia, ainda que, naturalmente, milhões de pessoas não acreditem em suas receitas e resistam a seus regimes (ANDERSON; OLIVEIRA; NETTO,1995, p. 2, grifo nosso).

Atualizando Anderson, Oliveira e Netto(1995), Oliveira (1995) define que o trabalho ideológico efetivado no Brasil, que culmina na viabilização da ideologia neoliberal, tem sua origem na ditadura, pois aí se inseriria o processo de dilapidação do Estado brasileiro queprosseguiuno governo de José Sarney, o qual proporcionou o ambiente adequado para a fertilidade da ideologia neoliberal, convertida em uma "pregação anti-social". Desse modo, deu vazão à eleição do governo Collor e àcontinuidade da dilapidação do Estado por meio da veiculação do Estado desperdiçador.

Todavia, para Oliveira (1995), esse também foi um período singular de revelação da potencialidade da sociedade civil no país ao se revelar a capacidade gramsciana de resistir à investida neoliberal, estancando seu avanço a partir do impedimento do governo. Entretanto, ainda segundo sua análise, o receituário vai tomando corpocom o governo de Itamar, resgatando o conservadorismo social, atacando o movimento popular e sindical, revelando a arrogância da grande burguesia que apoiou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso elegitimou a "direitização da intelectualidade". Com isso, estabeleceu-seo que o autor denominou de uma "mudança social sem pensamento progressista", uma vez que concebe o neoliberalismo em uma versão à brasileira, convertido em tirania neoliberal, voltado não somente para a dilapidação da estrutura do Estado, mas também para a destruição de um movimento de esperança em prol de um conservadorismo social.

Trata-se de destruir a capacidade de luta e de organização que uma parte importante do sindicalismo brasileiro mostrou. É este o programa neoliberal em sua maior letalidade: a destruição da esperança e a destruição das organizações sindicais, populares e de movimentos sociais que tiveram a

capacidade de dar uma resposta à ideologia neoliberal no Brasil (OLIVEIRA, 1995, p. 28).

Contribuindo com o debate iniciado por Anderson, Oliveira e Netto(1995), Netto (2011) analisa os êxitos da ofensiva neoliberal e da sua causalidade, de modo que expressa a necessidade de esclarecer as razões pelas quais tal ofensiva tem encontrado legitimação pela via democrática, o que, a seu ver, demanda investigar a "dessindicalização" ligada não somente ao fator econômico, mas, sobretudo, a alterações no perfil do trabalhador demandado pela consequente alteração no mundo do trabalho. Assim, destaca como elemento central para a captura de tal aprofundamento o questionamento sobre as novas formas de organização do capital; para tanto, considera mister salientar que, ao contrário de muitas teses veiculadas acerca da desorganização do capitalismo, este se revela profundamente organizado e com capacidade ímpar de se refuncionalizar para atender a demandas novas, motivo pelo qual o autor vê nesse foco um elemento essencial à compreensão da vulnerabilidade de instituições.

O elemento fulcral do posicionamento de Netto (2011) se consolida pelo questionamento da permanência da ideologia neoliberal considerando seu fracasso econômico, exposto por Anderson, Oliveira e Netto (1995), assim como o acirrado alargamento da degradação das condições de vida da massa da população, provocado pelo incremento das políticas neoliberais efetivadas no plano social.

A ofensiva neoliberal tem sido, no plano social, simétrica à barbarização da vida societária. Penso que há um limite, pelos padrões civilizacionais já alcançados, para a instauração dessa barbárie na vida cotidiana de grandes massas (especialmente grandes agregados urbanos).

Neste sentido, mesmo sem sugerir que a ofensiva neoliberal esteja com seus dias contados, eu diria que ela se defronta com tamanhas tensões e contradições, choca-se tão frontalmente com certos valores culturais hoje incorporados por grandes massas de cidadãos, que me parece pouco provável que tenha uma larga vigência histórica (NETTO, 2011, p. 32).

Em estudo centrado sobre a sociedade após o "dilúvio" neoliberal, Borón (1995)lança luz ao questionamento destacado por Netto (2008), no qual a sociedade resultante da gigantesca reconversão exposta pelo capitalismo neoliberal teve a integração social debilitada aos limites extremos, de modo que herda as estruturas de representação coletivas de interesses de classes acometidas por crises, uma vez que "A herança do neoliberalismo é também uma sociedade menos integrada, produto das desigualdades e fendas que aprofundou sua política econômica" (BORÓN, 1995, p. 105).

Na concepção do autor, essa desintegração repousa tambémna forma "minimalista" de conceber a democracia, entre cujas características fundamentais, têm-se ignorado que esta é

simultaneamente um método de governo euma condição da sociedade civil, ancorada em um projeto indivisível que repousa em duas exigências: "por um lado, um conjunto de regras "certas" do jogo que permita institucionalizar" (BORÓN, 1995,p. 66), assim como contém, por outro, "uma definição da "boa sociedade", que dialeticamente desemboca no socialismo" (BORÓN, 1995, p. 66). Segundo o autor, essa premissa abriga uma articulação assentada em dois eixos: "a igualdade concreta dos produtores e a liberdade efetiva do cidadão" (BORÓN, 1995,p. 67).

Para Borón (1995), essa é uma consideração que não pode ser ignorada como parâmetro fundamental que conduz à reconciliação da democracia política.Como defende:

Não é uma consideração secundária acrescentar que essa concepção integral da democracia, que constitui a verdadeira quintescência do socialismo, não só é teoricamente correta — porque, à diferença das outras, permite compreender as vicissitudes históricas de sua constituição, crise e recomposição nas sociedades contemporâneas —, mas, em termos práticos, é a única que permite legitimar o regime democrático em uma região do planeta em que as marcas autoritárias do capitalismo se manifestaram com uma singular intensidade.

[...].

Por isso a delimitação dos problemas da transição e da consolidação desse regime político ao espaço restrito do que poderíamos chamar de "engenharia política" – isto é, o desenho e o funcionamento das instituições públicas de representação e de governo – constitui um sério equívoco e uma inadmissível capitulação ideológica diante das posições formalísticas do neoliberalismo (BORÓN, 1995, p. 67).

A reflexão sobre a democracia, as condições e os limites de democratização em sociedades como a capitalista demanda vinculá-la à análise sobre a estrutura e a dinâmica do capitalismo operado na América Latina, uma vez que emanam dessa concretização histórica os limites de suas potencialidades representativas, razão por que ignorá-las poderá conduzir à dissolução da especificidade da política nas leis de movimento do capital (BORÓN, 1995).

Não tem demasiado sentido falar da democracia em sua abstração, quando na realidade do que se trata é de examinar a forma, as condições e os limites da democratização em sociedades como a capitalista, que se fundam em princípios constitutivos que lhes são irreconciliavelmente antagônicos. Isto não subestima em nada a transcendência da democracia como forma de governo e como modo de vida, sobretudo depois dos rios de sangue que correram na América Latina para conquistá-la. Mas sua necessária valorização não pode ignorar que em sua concretização histórica a democracia – tanto na periferia do capitalismo como em seu núcleo mais desenvolvido – sempre é encontrada entrelaçada com uma estrutura de dominação classista, que impõe rígidos limites a suas potencialidades representativas e, em maior medida ainda, às possibilidades de autogoverno da sociedade civil (BORÓN, 1995, p. 69).

Considerando as análises de Borón (1995), percebemos que essa formulação ideológica traz em seu bojo ajustes não somente econômicos, mas os alicerça à perspectiva da direitização da hegemonia ideológica do neoliberalismo por meio da satanização da função pública do Estado decorrente da imputada crise estrutural, a qual lhe confere ineficiência, irracionalidade e desperdício no uso do que é público e sublima a iniciativa privada.

Desta feita, a intervenção da "cruzada privatista" torna-se justificada pelo argumento de que "tudo que o Estado faz é mau, ineficiente e corrupto; e tudo o que faz o setor privado é bom, eficiente e virtuoso"; assim, as falhas do mercado se tornam objeto de ação do Estado, que, por meio de leis sociais, deverá neutralizar e corrigir os desequilíbrios,necessitando de recursos públicos para financiar.

Todavia, com o Estado descapitalizado pelos socorros prestados aos desequilíbrios gerados pelo mercado, ocupam a cena os beneficiários, os efetivos representantes da disciplina fiscal, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional(FMI), que atuam nos países com "desordem" financeira, orientando-os à efetivação de cortes orçamentários para fins de regular o funcionamento do capitalismo. Isso éo que Borón (1995, p. 94) considera como a aplicação de "uma política "foucaultina" de 'vigilância e castigo' sobre as economias mais fracas", sem se considerar, todavia, que a aplicação das políticas neoliberais voltadas para o ajuste das contas públicas tem um caráter irrealista, equivocado, que conduz ao fracasso.Como afirma Borón (1995, p. 90): "os países que melhor saíram da crise dos anos 80 foram aqueles que se abstiveram de aplicar as recomendações dos fundamentalistas do Consenso de Washington".

Entretanto, essa postura faz parte da organização do capitalismo em escala internacional, em que os instrumentos e mecanismos utilizados para consolidação de sua hegemonia são oriundos do dogma dominante dos Estados Unidos e Reino Unido, algo queencontra na "direitização" do Ocidente o clima ideal ao favorecimento da receita expedida pelo Consenso de Washington. Diante disso, na condição de submissão às cegas a orientações exógenas,a América Latina recebeu essa onda sem varredura para prevenção de contaminações.

A América Latina não pôde resistir ao "contágio" ideológico e, um após outro, os sucessivos governos e forças políticas capitularam diante da nova ortodoxia que pregavam com inusitado fervor os porta-vozes da metrópole (BORÓN, 1995, p. 91).

Borón (1995) assinala que, com o deslocamento do centro da gravidade da relação Estado/mercado para a direção do mercado, os países que seguiram a hegemonia ideológica do neoliberalismo têm como resultado o enfraquecimento do Estado, desregulamentações, liberalizações, aberturas sem limites de mercados, privatizações, economias caracterizadas por profundas divisões e descontinuidades estruturais, aprofundamento das desigualdades sociais, baixos níveis de saúde e educação, força de trabalho desqualificada para a competição no mercado mundial e condições favoráveis à institucionalização de um Estado afinado com "as formas mais primitivas de poder burguês", em que "a democracia seja uma de suas vítimas mais destacadas" (BORÓN, 1995, p. 101). Desse modo, "Uma democracia 'minimalista' não tem condições de fazer frente aos grandes desafios e aos graves problemas sociais gerados pelo funcionamento do capitalismo latino-americano" (BORÓN, 1995, p. 101). Por isso, "As demandas geradas pela sociedade civil se multiplicam, levando em conta as injustiças, as privações e os sofrimentos provocados tanto pela crise capitalista como pelas políticas de ajuste [...]" (BORÓN, 1995,p. 111). Sobre essa urgência, o autor também destaca: "Trata-se precisamente disto. De 'eliminar o cheiro de farsa da política democrática', cheiro penetrante e que inunda com seus vapores toda a dilatada geografia latino-americana" (BORÓN, 1995, p. 111). Por fim, enfatiza uma recomendação: "talvez a tarefa mais urgente com que têm que se enfrentar os países da América Latina uma vez esgotado o dilúvio neoliberal será a reconstrução do Estado" (BORÓN, 1995, p. 79).

Como integrante desse continente,o Estado brasileirosegue essa hegemoniaaprovando reformas na perspectiva de ampliar a participação do setor privado na esfera pública, com o amparo da prescrição constitucional, queevidenciasimetrias entre os governantes — independentemente do partido político —, por meio das ocorrências de refinamento efetivado na legislação com o curso dos anos.

Os sujeitos por trás da relação público-privada se fazem presentes no Brasil de modo cada vez mais forte na articulação dos acordos que se estabelecem. Em geral, são pessoas de reconhecida participação na sociedade, que são convidadas para oferecer sugestões estratégicas de como o Estado deve agir para melhorar sua atuação junto à sociedade, com vínculo em pactuações firmadas no Consenso de Washington.Na definição de SilvaJuniore Sguissardi (2013, p.121):

marca o início de um novo regime econômico e político, e de uma ampla rede de intercâmbios comerciais, produtivos e financeiros. As políticas de liberalização da economia dos países emergentes, em especial o Brasil, resultaram na abertura de seus mercados ao investimento estrangeiro e, desta maneira, no aumento do fluxo de capital externo direto.

Trata-se de um processo em que os países em desenvolvimento convocam especialistas para fornecer sugestões à condução do trabalho no setor público e os remuneram por essas sugestões. Na educação brasileira, isso se mantém funcionando como uma rede, considerando que "esses especialistas/consultores ora estão no Estado, ora no mercado, influenciando a elaboração, a direção e a consecução das políticas educacionais" (CAETANO; PERONI, 2015, p.103). O fato de esses sujeitos transitarem nas esferas pública e privada facilita a atuação em redes, porque, dependendo da conjuntura política, tais sujeitos podem colaborar de maneiras distintas na materialização de políticas públicas.

A atuação desses especialistas no público e no privado é identificadanas ações,por exemplo,do Instituto Ayrton Senna (IAS),cujosmembros da diretoria são profissionais que atuamem instituições que prestam serviço público, assim como participam do planejamento de ações no Estado, ocupando cargos de elevada responsabilidade organizacional e usando sua trajetória a serviço de uma instituição não-governamental que recebe recurso público quando realiza parceria com o Estado (VALE, 2017).

Retomando o fio principal de nosso argumento, vemos que,como parte constituinte de suas ações técnico-operativas, a rede de OSB conta com instrumentos, técnicas e habilidades que privilegiam a observação,complementadapor outros instrumentais que possibilitem o conhecimento da realidade, de modo planejado, considerando os objetivos a serem alcançados.

Também se apropria do relacionamento como recurso de interação e facilitador da intervenção e da comunicação, de modo que se aplicacomo estratégia de abordagem e ligação com a população, constituindo-se em importantes meio de trabalho dos observatórios com vistas a alcançar o objetivo principal, que é o controle social realizado sobre as gestões municipais. Na compreensão de Paz, Santos e Silva (2017), trata-se de expertise e competência teórico-metodológica de que o profissional se utiliza, com recursos das técnicas para o conhecimentoda realidade a ser trabalhada e para atingir o objetivo, como observamos na defesa de atuação do OBS por parte de seus representantes.

Na norma geral do Observatório Social do Brasil, é explícita a relação público-privada que sustenta o funcionamento da rede da qual o OSB faz parte, assimcomo o vínculo de sustentação estabelecido com o Estado, em que o organismo privado declara-se instituição organizada para contribuir para a eficiência da gestão pública, por meio do instrumento de

controle social. A nosso ver, isso se constitui noinstrumento ideológico de que fala Montaño (2014).

O autor desvela a constituição dos novos instrumentos ideológicos, políticos e sociais que engendram os projetos de participação e parceria pela via do terceiro setor para debilitar a luta de classes. Exemplifica tal engendramento a partir da mitologia grega, referenciando a *Odisseia* de Homero para fazer analogia entre o "canto das sereias" da obra grega e o canto das palavras dos projetos do século XXI, canto que seduz, encanta e é utilizado para mascarar as reais intenções do maestro estatal e garantir um mínimo razoável de legitimidade e aceitação social. Certamente, são estratégias que asseguram a hegemonia do sistema capitalista para sua consolidação e, ao mesmo tempo, aceitação, consenso e incorporação dos anseios sociais desistoricizados e desenvolvidos de maneira segmentadora e manipuladora.

Assim se faz o Observatório Social do Brasil, composto por cidadãos declarados com interesses não somente no espaço geográfico em que seus empreendimentos encontram-se instalados, mas também de interagir na definição de metas e estratégias com vistas ao desenvolvimento do território e dos sujeitos que nele habitam.

A gestão das políticas públicas educacionais e do controle social encontra-se sob forte influência da mercantilização destacada por Ball (2018), na qual o setor privado atende aos interesses do mercado einterfere em várias dimensões⁶⁹ das políticas públicas educacionais. Isso se dá por meio do processo de governança corporativa da política educacional que se estende ao estabelecimento de vínculos com a sociedade civil para articulação na definição, execução e acompanhamento das políticas públicas, com consequente alinhamento aos seus interesses. Compreende-se quetal processo faz parte das estratégias do capital para conformação de redes de governança que incentivam o imbricamento entre o público e privado no contexto de redefinição do papel do Estado que, após a década de 1990, faz emergir uma "Nova Gestão Pública" (NGP) (PEREIRA, 2019), integrante do projeto neoliberal, que se configura como motor da classe dominante para fortalecer a atuação do setorprivado na administração pública, em especial, a atuação do setor empresarial.

Dentre esses vínculos com a sociedade civil, tem-se no interior do projeto neoliberal a funcionalidade do terceiro setor como integrante do processo de reestruturação do capital que, sob sua batuta hegemônica, mistifica a sociedade civil, desarticula as lutas sociais e conduz à

-

⁶⁹ Estudos como de Peroni e Caetano (2015) e Adrião (2018) demonstram que as dimensões da iniciativa privada na esfera pública podem ser observadas pelo repasse de verba pública para o setor privado, parcerias público-privadas, compra de pacotes com soluções educacionais e na atuação dos sujeitos privados na definição de políticas dizendo o que se deve ensinar, quando e como.

retirada dos sujeitos sociais do efetivo controle sobre a gestão estatal e o cumprimento do direito público. Assim, manobra sua presença no cenário social para inserir no espaço de proposição da gestão estatal os agentes que não se identificam pela luta por direitos, mas pela transferência deste aos sujeitos do setor privado.

Sobre o alinhamento do Estado e da gestão pública para o atendimento da lógica mercantil⁷⁰, cumpre destacar a Reforma do Estado brasileiro da década de 1990, marco sistemático da política neoliberal, sincronizada pela burguesia internacional como forma de salvaguardar a crise estrutural do capitalismo,projetada como crise do Estado(ANTUNES; 1999;MÉSZÁROS, 2002;HARVEY, 2011, 2008).A reforma conduzidapelo PDRAEdistinguia entre atividades exclusivas do Estado (regulamentar, fiscalizar, fomentar) e atividades não exclusivas, que se referem aos serviços que o Estado realiza, mas partilha com instituições públicas não-estatais e privadas.

Sobre esse ordenamento, Peroni, Oliveira e Fernandes (2009) tratam da especificidade do caso brasileiro no contorno das novas regulações do Estado por meio das relações público-privadas, as quais referendam a identificação do Estado como responsável pela crise econômica, para cuja superação é necessária a reforma do Estado como exigência imposta pela globalização econômica e como necessidade premente para o país. Assim, adotam-se como estratégias: a privatização – transferência para o setor privado das atividades que podem ser controladas pelo mercado; a descentralização – transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio; e a publicização – transformação de uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal.

Continuam as autoras:

Além disso, atrela-se a viabilidade da reforma gerencial ao desempenho das organizações da sociedade civil de um duplo papel, ou seja: prover serviços sociais e científicos em bases competitivas e exercer o controle social. Nessa direção, cabe ao Estado transferir ao setor público não-estatal (ou setor não-lucrativo) a execução de serviços sociais e científicos (escolas, hospitais, institutos de pesquisa), mantendo, no entanto, o seu papel social democrata de principal provedor de fundos (financiamento) para essas atividades (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 767).

_

⁷⁰Peroni (2016) concebe que essa lógica se efetiva quando o privado, ao definir o conteúdo do que é público o faz a partir da lógica do privado, através da gestão gerencial e ainda quando concede seu poder de decisão sobre os serviços sociais, repassando-o para as instituições privadas que geralmente ocorre simultaneamente com o processo de privatização do público.

Materializa-se assim a legitimação de que a crise pertence ao Estado.Com tal constatação de ineficiência para gestar o âmbito público, viabilizam-se as estratégias de transferência e transformação preconizadas pela reforma sob a forma de gestão do público.

[...] a partir dos anos de 1990, no contexto de um novo padrão de acumulação ampliado do capital, que reordenou e redefiniu o papel do Estado e da política educacional, colocou-se para a gestão dos sistemas e das escolas um novo modelo orientado pelos princípios da gestão gerencial, com vistas a maior eficiência e eficácia do sistema (PERONI; OLIVEIRA; FERNANDES, 2009, p. 771).

Essa ineficiência em termos de gestão atribuída ao Estado, como forma de retirar sua centralidade, faz fermentar a participação de outros setores e diversos atores na definição das políticas públicas, os quais emergem para fazer frente à ocupação do espaço aberto pelas estratégias definidas pela Reforma. Trata-se do que Pereira(2019) configura como articulação de interesses postulados como "cimento orgânico" entre diversos atores que, imbricados em redes de interesses mútuos, constituem o que denomina de rede de governança.

Essa governança encontra amparo na necessidade de desconstrução das barreiras entre o público e o privado, e configura-se como mecanismo para ampliar a participação da sociedade no processo de tomada de decisões em relação às políticas públicas e sociais. Apresenta-se como um novo construto imposto sobre a lógica tradicional da administração pública instituída e instituinte da NGP, cujos princípios sustentam discursos, ações e processos que orientam e regulam estratégias vinculadas ao atual período histórico de desenvolvimento do capitalismo.

Ainda segundo o autor, as práticas e políticas da NGP apresentam-se por intermédio de mecanismos, como o estabelecimento de estandartes e medidas de desempenho, ênfase no controle de resultados, política de competências segundo a lógica dos mercados e gestão privada da coisa pública. Todosesses aspectos corroboram para acentuar formas de privatização da educação pública e propulsionar estratégias de apropriação do fundo público por interesses privado-mercantis, desencadeando simultaneamente a potencialização de lucros do setor empresarial atrelado à fragilidade dos sistemas públicos (PEREIRA, 2019).

Pereira (2019) tem também o intuito de analisar as proposições da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) para a governança da educação, em especial as estratégias desenvolvidas e difundidas para o fortalecimento da presença de atores privado-mercantis nos processos de definição e execução da política educacional. Por isso, o autor explora – a partir das contribuições de Ball e Youdell – três formas desse mecanismo

programático de ação: privatização endógena, privatização exógena e privatização da política, subjacentes à dinâmica de definição e execução da política educacional; a esse respeito, os autores denominam de privatização da política o processo de participação direta e indireta de representantes do setor privado-mercantil na formulação das políticas educacionais.

O destaque à forma de privatização denominada de privatização da política deve-se ao fato de esta ser a forma pela qual o fomento à descentralização da gestão e à participação da sociedade na definição das ações governamentais tornou-se a via de acesso para que os interesses privados mercantis adentrem a estrutura estatal,a fim de formular e decidir sobre políticas e práticas que interferem diretamente nos sentidos e finalidades públicas. Com isso, compromete-sediretamente o campo dos direitos sociais, em particular, a educação, sob a legitimação da vinculação efetiva como membros da sociedade civil, cujos reflexos para a gestão são as alterações na forma como o Estado passa a se organizar para assumir a responsabilidade pela realização das políticas públicas sociais.

Adrião (2017)reflete sobre formas pelas quais a privatização na educação básica se manifesta e se subordina àfinanceirização econômica em proporções crescentes, de modo que oferece suporte a uma conjuntura global de negação dos direitos sociais. Ao realizar tal movimento, a autora identifica três dimensões em queoperam nos diferentes contextos: privatização da oferta educacional, privatização do Currículo e privatização da gestão da educação. Assim, a diversificação de formas de privatização da educação básica tem ressonância na diminuição das políticas de proteção social e de potencialização da regulação do mercado. Por esse motivo, a participação da lógica mercantil na direção e execução das políticas públicas educacionais tem como notória a modelagem operacionalizada pelo setor empresarial para a condução das políticas destacadas, por meio da privatização da política apresentadapor Pereira (2019).

Nos estudos de Adrião (2017), a manifestação na forma de privatização de gestão da educação se deu com a força da Emenda Constitucional nº 19 de 1988, que arregimentou instituições do terceiro setor a tornarem-se parceiras da gestão governamental. Nessa combinação, foram introduzidos dois mecanismos estratégicos à privatização sem obtenção de lucro como o contrato de gestão, disciplinado pela Lei Federal 9.637 de 1998, constituindo-se em um instrumento de fomento para incentivar a iniciativa privada a operacionalizar a oferta de serviços sociais com uso de recursos públicos, além do termo de parceria, regulamentado pela Lei nº 9.790/99, utilizada para viabilizar os acordos entre as Organizações da Sociedade

Civil de Interesse Público (OSCIP) e a Administração pública, mecanismos pelos quais o Estado legitima, sob amparo jurídico, a formalização da transferência de responsabilidade inerente à gestão para o setor privado, e, simultaneamente viabiliza a transferência de suas responsabilidades para organizações da sociedade civil, destinação de recursos sem submissão às exigências administrativas demandadas pela administração pública, bem como fortalece o direcionamento inaugurado pela determinação do PDRAE da possibilidade de oferta de serviços públicos pelo âmbito público não-estatal.

Art. 11. As entidades qualificadas como organizações sociais são declaradas como entidades de interesse social e utilidade pública, para todos os efeitos legais (BRASIL, Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998).

Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão (Idem).

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei (BRASIL, 1999).

Art. 10. O Termo de Parceria firmado de comum acordo entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público discriminará direitos, responsabilidades e obrigações das partes signatárias (BRASIL, 1999).

Sobre esses regulamentos, Adrião (2017, p. 5) declara:

Esta medida passa a regular a contratação e remuneração pelo Estado, de entidades do Terceiro Setor para a realização de atividades relacionadas às políticas sociais, como a educação.

Ou seja, são regulamentos que correspondem àordem de mudanças situada na área legal, especialmente no campo jurídico, com medidasque implicaram possibilidades de parcerias entre público e privado, reafirmando a descentralização entre os pilares da administração. Tais ordenamentos se constituíram em peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu mecanismos de alteração orçamentária e de otimização das políticas.

Sob esse aparato de regulamentação das relações público-privadas,torna-se viabilizada a mercantilização na execução das políticas públicas educacionais, pois as ações políticas do governo federal convergem para o estímulo à expansão da atuação do setor privado na execução das ações decorrentes das políticas sociais, bem como nas execução das políticas educacionais.

Krawczyk(2005, p. 803-804) avalia que a descentralização de outrora, configurada pelo "processo de redistribuição de responsabilidades, atribuições e autonomia de decisão entre diferentes órgãos de governo",tornou-se mais complexa nas atuais formas de reformulação da relação entre Estado e sociedade, pois a dinâmica atual incorpora um perfil descentralizador de responsabilidade e atribuições que envolve outras dimensões e atuação conjuntas, uma vez que, além das novas funções outorgadas às diferentes esferas de poder político, esse processo foi inovado com "a descentralização para a escola e a descentralização para o mercado" (KRAWCZYK, 2005, p. 804). Com isso,

[...] o novo modelo de regulação que vem sendo instaurado nas últimas décadas – conseqüência da reconfiguração do modelo de Estado provedor e regulador para o modelo de Estado avaliador – aviva a presença do indivíduo e do mercado, interferindo não só no comportamento estatal, mas também no comportamento social (KRAWCZYK, 2005, p. 802).

Essa alteração no comportamento social interfere na lógica de conformação dos sujeitos com interesse pela definição e acompanhamento das políticas sociais, de modo que desencadearão também a forma de pensar a democratização dos serviços, as formas e sujeitos da participação nas ações, bem como a configuração do direito à educação.Uma vez submetidos às condições sociais e institucionais demandadas pela nova ordem, esses aspectos imputam a visão mercantilista de organização social e sucumbem com o horizonte projetado na década de,1980 "na busca de uma governação participativa, no quadro de luta pela construção de uma sociedade democrática e de formação do cidadão" (KRAWCZYK, 2005, p. 808).

A ideologia igualitária e seus ideais universalistas, que inspiraram a constituição e expansão dos sistemas educativos, que justificaram a atuação dos Estados nacionais e foram âncoras da luta pela democratização política e social, são agora revisados. O argumento de que os Estados nacionais têm demonstrado pouca capacidade – quantitativa e qualitativa – de investimento justifica a desvalorização da arrecadação em forma de impostos, a privatização e a imposição de uma nova lógica de regulação social (KRAWCZYK, 2005, p. 803).

A autora aponta ainda que as reformas que ocorreram em países da América Latina, como o Brasil, sustentaram-se sob a lógica da "modernização", que se converte em "adaptar a educação às mudanças econômicas e de concorrência internacional". Na perspectiva de inovação, isso altera não somente as relações institucionais no interior do Estado (que se mantém na liderança da implementação das reformas), mas também as parcerias com a sociedade.

Salienta também que, com a consolidação da nova organização e governodo sistema educacional, decorrente da adoção dos princípios do mercado como parâmetro das realizações das esferas sociais, o conceito de cidadania é ressignificadocomo o doconsumo, de modo que incorpora formas mercantis de delegação de poderes e de relação com a demanda educacional, concretizando-se a partir do processo de descentralização, também diferenciado em decorrência da reformulação da relação entre Estado e sociedade.

Assim, o direito à educação deixa de estar subordinado, como disse Coutinho (1994), à construção de uma sociedade democrática, entendida como a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitem ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo no controle da vida social. Em contrapartida, estabelece-se uma relação orgânica entre cidadania e competitividade e os atributos do direito à educação passam a ser pensados a partir de uma visão mercantilista de organização social(KRAWCZYK, 2005, p. 803).

É com essa visão mercantilista que a participação nas ações governamentais por meio do controle social das políticas públicas vai dar vazão à atuação do terceiro setor, que penetra o âmbito da tomada de definições e de acompanhamento das políticas pelo espaço da sociedade civil.

Mais do que isso, há um respaldo legal para essa penetração, o que é em parte perigoso, porque as redes das relações público-privadas são permeadas por sujeitos que atuam nas duas esferas em momentos distintos, demonstrando que o Terceiro Setor não é neutro em suas ações nem funcionaria como ponte entre o Estado e o mercado, como apresentam seus defensores.

Assim, essa incursão na perspectiva de compreendera realidade na qual se insere o controle social realizado pelo OS Abaetetuba vem se efetivando desde 2010, a partir do acompanhamento da implantação e ações do organismo, quando este se constituiuenquanto organismo social com personalidade jurídica, assim como nos interessa aidentificaçãodos seus objetivos a partir de seu Estatuto Social, os vínculos enquanto organização de natureza privada, as ações prioritárias e os fundamentos e as finalidades de intervenção no município.

Dessa forma, buscamos distinguir as contradições da relação entre as formas distintas de organização na realidade municipal e a interferência na gestão pública dos recursos, no âmbito do sistema de ensino, bem como abordar a forma de mediação realizada pelo OS em termos de regulamentação para a execução do controle social.Por essa razão, consideramos que a prática esteja alicerçada à configuração de mais uma estratégia do "sociometabolismo do capital" de regulação social.

Vinculado à forma de rede,o OSB funciona de forma semelhanteà praticada pelos Organismos Internacionais que propõem suas ideias em diversos países para condução das políticas públicas educacionais.Nessa lógica, considerando a atuação dos Organismos Internacionais na atuação de definição de políticas públicas e diante da atuação do OSB no controle social sobre os recursos públicos, vemos uma similitude na atuação dos dois organismos de natureza privada, adentrando, definindo e direcionando os rumos de âmbitos específicos de deliberação pública pela mão do privado, com o devido consentimento do público.

Consideramos que oOSB se apresenta como um novo sujeito em uma dimensão da política educacional brasileira, capaz de assumir o controle social edeatuar em redes para disseminar seus ideais. Por isso, funciona como exemplo da relação público-privada que se apresenta como opção ao Estado na lógica da nova gestão pública para conduzir a questão social.

É possível tomar como referência aqui a perspectiva de Gramsci sobre Estado ampliado, que inclui a sociedade civil - não como defende a perspectiva neoliberal de sociedade civil isolada e setor distinto do Estado. Sob a ótica de Coutinho, a partir da acepção gramsciana, a sociedade civil encontra-se no perfil de sociedade ocidental, uma vez que já possui, a partir da redemocratização do país, elementos que viabilizam a possibilidade de a classe trabalhadora participar na correlação de forças pela hegemonia de classe. Isso nos possibilita compreenderque, embora se visualize essa sociedade civil brasileira sob a perspectiva gramsciana de sociedade ocidental, o próprio aparato jurídico do país é herdeiro de traços marcantes da ideologia de um Estado a serviço da classe dominante. Por isso, essa noção de Estado expressa um conjunto de regulamentações eivadas do poder de uma classe com vistas a assegurar sua hegemonia, cujo traço marcante é a possibilidade de controle social sobre os atos da Administração Pública, que são explicitamente regulamentados para o controle institucional (interno e externo) e identificados na Constituição Federal por meio dos artigos 70,71 e 74 -sem explicitação direta acerca do controle social que se faz por meio da participação do cidadão na gestão pública, assegurada como uma forma subsidiária a partir da atuação em Conselhos Gestores, sem evidências de regulamentações explícitas em comparação ao controle institucional.

Corroborando essa limitação no efetivo exercício do controle social, tem-se no contexto histórico dos anos de 1990, por meio de ação deliberada do Estado, a reestruturação de sua administração e consequentemente deseu estilo de gestão. Desse modo, sob forte

fundamento neoliberal,por meio de um Ministério e de um Plano de Administração,o Estado adota e regulamenta o modelo de gestão gerencial que estabelece as bases para a organização político-administrativa do país sob o formato da nova gestão pública,que veicula a ideia de de que se trata da forma necessária para equacionar a crise atribuída ao Estado, deslocada do mercado, e fortalecer a estruturação da administração sob a forma de setores (1º setor – Estado, 2º setor – Mercado, 3º setor – Sociedade Civil), em que o setor correspondente à sociedade civil é forjado ideológica e politicamente por meio de enviesamentosteórico-conceituais e operacionais para fortalecer a diminuição da ação estatal sobre a responsabilidade pela questão social.

Nesse enviesamento, ganha corpo o discurso ideológico de fortalecimento do terceiro setor, confundido com a perspectiva de sociedade civil enquanto campo de lutas hegemônico que, na correlação de forças com o Estado, busca objetivar os direitos da classe trabalhadora. Essa mesma classe é configurada pela ideologia dominante enquanto setor que se tornou fortalecido na participação, proposição, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas, esmaecendo-se a dimensão política de classe e consolidando-se uma pseudo-harmonia entre as esferas de governantes e governados.

Somado a essa performance de fortalecimento do endeusado terceiro setor, o poder regulamentador do Estadose dá pelo uso da prerrogativa do novo modelo de administração pública que incorpora a categoria público não-estatal e utiliza da estratégia das relações público-privadas, razão pela qualreforça a ilusão desse fortalecimento, facultando o direito legal pela oferta dos serviços públicos, antes exclusivos do Estados, para instituições da sociedade civil e/ou do terceiro setor a partir de um conjunto legal que o habilita e, simultaneamente, diversifica os integrantes dessa esfera.

Envolvidos pelo encanto ideológico dessa estratégia hegemônica, os integrantes da classe se dispersam dos seus objetivos e se deixam envolver pelo projeto estruturado pela classe dominante, que se mistifica para atender às determinações do capital. A consequência dissoé a integração nos espaços da classe trabalhadora de sujeitos, entidades, organizações que não possuem identidade de classe, pois apenas integram para veiculação de seus ideais e interesses, bem como pararealizar imposiçõesconceituais e metodológicas sobre as ações específicas da classe, determinando seu modo de pensar e agir em atendimento aos interesses da classe que detém o poder. Éo caso específico do controle social, que, além da ação subsidiária que ocupa na esfera da administração pública, ainda torna-se miscigenado pela penetração de integrantes da iniciativa privada, como o OSB, cuja alteração demanda criar e

impulsionar redes alternativas que convertam a construção de atuações contra-hegemônicas que possam fortalecer o controle social, desvinculado dos interesses mercantis e com finalidades eminentemente sociais.

3 O CONTROLE SOCIAL DO OS ABAETETUBANA GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

Este capítulo consiste de uma descrição da definição, intenções e efetivação de controle social defendidoe praticadopela rede de OSB e pelo OS Abaetetuba. A caracterização das ações de controle social exercido pelo OS Abaetetuba e pelos colegiados de Educação foi feita por meio da análise construída, a partir dos estudos dos principais documentos dos colegiados, do organismo e da rede OBS, pelos exames das evidências locais a partir de documentos das políticas perspectivadas para o território, das falas dos sujeitos sobre o controle social existente no território e aquele realizado pelo OS Abaetetuba. A finalidade é evidenciar de que forma esse controle social vem se configurando nas dimensões legal e política pelos órgãos e instituições na gestão pública da educação municipal.

Antes dessa exposição,porém, retomamos uma breve discussão de controle social para situar o debate acerca da perspectiva defendida e do discurso hegemônico de controle social veiculado e efetivado pela sociedade política, bem como das possibilidades que podem ser efetivadas pela sociedade civil.

Fazemos o resgate e assumimos neste trabalho o conceito de controle social trabalhado por Santos (2009),para quem o controle social está atrelado ao espaço contraditório das políticas sociais públicas executadas pelo Estado, que funcionam como estratégia de regulação social. Esse espaço é considerado contraditório pela autora "porque, ao mesmo tempo em que o Estado precisa responder às demandas sociais, é por meio dessas mesmas políticas que ele controla a sociedade, exatamente para preservar seu projeto hegemônico"(SANTOS, 2009, p. 109), cuja regulação "faz parte do sistema de dominação"(SANTOS, 2009, p. 113).

Nas palavras da autora:

As políticas públicas, nesse Estado, funcionam como estratégias de regulação social, aqui entendida como um conjunto de regras ou mesmo um conjunto de formas institucionais, que vigoram com temporalidade e territorialidade [...], cuja conformação envolve, além do arcabouço jurídico, as culturas institucionais, a correlação de forças políticas e outros elementos. Portanto, a regulação, nessa perspectiva, faz parte do sistema de dominação (SANTOS, 2009, p. 113).

Para melhor caracterizar a regulação, a autora reporta-se à definição trabalhada por Barroso (2005) e à distinção estabelecida pelo autor entre regulação e regulamentação, assim como registra as diferentes formas de regulação da educação por ele definidas. Assim, dá

ênfase àperspectiva de regulação das políticas praticas pelo Estado moderno: "Em nosso entender, todas estas regulações fazem parte de um sistema de dominação; daí continuarmos com a denominação 'regulação', ainda que possam ser produto da interação de diferentes fatores" (SANTOS, 2009, p. 116).

Partindo dessa perspectiva de regulaçãocomo associada ao estabelecimento do estatuto de intervenção do Estado para conduzir as políticas públicas, Santos (2009) enfatiza perspectivas e limitações para o controle social na gestão da educação em perspectiva democrática, tendo como horizonte a qualidade da gestão do público. Esse horizonte de qualidade sinaliza sobre o espaço público por assumir essa bandeira de defesa: "Donde defendermos o espaço público estatal como um caminho, cuja sustentação poderá advir com a organização efetiva da sociedade civil" (SANTOS, 2009, p. 112).

Reconhece os dispositivos legais como forma de permitir um maior controle social por parte da sociedade, assim como a atuação dos colegiados multipartites como possibilidade para a democratização das relações de poder. Todavia, reconhece suas fragilidades decorrentes do próprio desconhecimento dos direitos assegurados na letra da lei: por informações centralizadas em gestores públicos, não disponibilizadas à sociedade ou socializadas sem a devida clareza que favoreça a compreensão; pelo desconhecimento dos membros de colegiados e da sociedade sobre seu papel na atuação desses órgãos; pelo descompasso e falta de isonomia no uso das regras institucionais; pela "visibilidade plástica" nas parcas ações de transparência de uso de recursos; pelo desconhecimento técnico para intervir na compreensão e encaminhamento das situações identificadas de forma empírica, que impedem a sociedade de exercer um maior controle e de oexercerde forma qualificada, corroborando para dar firmeza à regulação em favor do projeto hegemônico do capital.

- É bastante difícil o controle social funcionar com eficiência e eficácia, especialmente nos conselhos multipartites no Brasil, seja em agências reguladoras, seja nos órgãos de representação da sociedade civil, seja dentro de outras instituições públicas como a escola, em sentido amplo, por diferentes razões, dentre as quais destacamos:
- i) baixa escolaridade de determinados segmentos da sociedade que precisam estar representados;
- ii) dificuldade de participação efetiva, devido à complexidade da burocracia estatal e da extensa e complexa legislação que regulamenta tais colegiados multipartites;
- iii) as informações referentes à ações desenvolvidas não permitem, em geral, uma boa comunicação a qualquer cidadão, independentemente de sua formação profissional, dada a linguagem técnica cifrada da contabilidade pública, impeditiva de sua acessibilidade;
- iv) dificuldade de acesso aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;

v) morosidade e comprometimento da justiça, que muitas vezes acabam se transformando em aliados dos criminosos, dos corruptos, dos maus gestores; vi) ineficiente proteção e segurança, pelo Estado, para quem denuncia; vii) pressões políticas dos representantes da sociedade nos colegiados; viii) desconfiança do Estado e de seus aparatos civis legais (SANTOS, 2009, p. 121).

A autora revela ainda os condicionantes dessa precariedade: "[...] neste Estado burguês em que vivemos, não há espaço para o amplo controle social pela sociedade organizada, via participação qualificada" (SANTOS, 2009,p. 123).

Tal afirmativa se deve ao fato de conhecer e reconhecer que o controle social regulamentado e institucionalizado não pretende que a sociedade efetive de fato um real acompanhamento e fiscalização, uma vez que o Estado, a serviço do capital, possui em sua própria estrutura salvaguardas técnicas e burocráticas para impermeabilizar a participação ativa do cidadão e recrudescer a permanência da condição de mando e dominação.

Porque, nesse tipo de Estado burguês moderno, representativo de uma classe no poder, a burocracia é fundamental para a manutenção desse poder, ao permitir a garantia dos direitos legais de cidadania fundados na legislação; e, contraditoriamente, podemos afirmar que talvez em função deste "burocratismo" é que se mantém o poder hegemônico do capital de forma mais predatória e aguda nos países de capitalismo periférico, como o Brasil (SANTOS, 2009, p. 111).

Entretanto, por apostar na educação como uma saída para apontar em outra direção, que não a da submissão ao capital, a autora enfatiza:

Como bem sabemos, a educação não é o fator mais importante para a transformação do social, como dizem os economistas; mas, sem ela, seria talvez impossível pensarmos uma nova sociedade, [...].

Uma das formas de atuar na direção apontada por Mészáros (2005), em nossa compreensão, será pela educação pública de qualidade, por meio da qual construir-se-ão a força e a consciência para que as pessoas possam lutar contra o *status quo* e aprender a pensar, a descobrir e a decifrar os vieses do mundo do capital (SANTOS, 2009, p. 116-117).

Desta feita, para vislumbrar saídas, demanda-se "[...] organizar, envolver e articular, de maneira nova, a luta social com a luta política [...]"(SANTOS, 2009, p. 123). A autora então aposta em uma "travessia" rumo a outro projeto de sociedade, ou seja, a saída perpassa pela construção de outro tipo de sociedade.

Apesar deste cenário perverso, precisamos desvelar os elementos constitutivos, as determinações estruturais e conjunturais que emolduram a triste realidade brasileira, mostrando a conformação do Estado brasileiro burguês e que as saídas passam pela construção de uma nova realidade, a

partir da organização dos cidadãos para forjarem o novo, pois precisamos continuar a fazer as cobranças pontuais de políticas públicas eficazes e democráticas, por meio de diferentes espaços de representação da cidadania. Entretanto, o mais importante é construirmos, coletivamente, a travessia para o rompimento com este tipo de sociedade desigual e excludente existente, o que exigirá uma luta organizada constante (SANTOS, 2009, p. 122-123).

A escala de tal travessia é trabalhada por Mészáros(1987, p. 32), para quem, com o decorrer da história da humanidade, "a função de controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional". Com tal transferência e sob a influência das contradições do capitalismo, o autor assevera que o controle social passa a incorporar um caráter "irracional", ou seja, como as imposições do capital sucumbem à natureza humana, ele também provoca alteração na forma de controle social, passando a ser somente um controle dado pelo capital, com objetivação alienada sob o comando do capital, e não em consonância com o corpo social –portanto, é irracional.Em contraposição a essa irracionalidade, estariaa travessia que, para Mészáros (1987),faz necessário o reconhecimento de que o ponto de partida é o imperativo de um controle social adequado – socialista, cuja referência é o programa marxiano de reestruturação radical, "de cima a baixo".Para o autor:

Programas e instrumentos de ação sócio-políticos verdadeiramente adequados só podem ser elaborados pela própria prática social crítica e autocrítica no curso do seu efetivo desenvolvimento (MÉSZÁROS, 1987, p. 69).

Uma vez que a política encontra-se subordinada aos ditames do determinismo econômico da produção do capital e as condições da existência humana se encontram em conformidade às condições de produção do capital e, mais ainda, as premissas de mudanças são engendradas no interior das conformidades dessas condições, a travessia está vincula ao programa marxiano de "emancipação da ação humana do poder das implacáveis determinações econômicas" (MÉSZÁROS, 1987, p. 69).

Nas palavras do autor:

Assim, as instituições socialistas de controle social não podem ser definidas em detalhe antes da sua articulação prática. Neste momento de transição histórica, as questões relevantes dizem respeito ao seu caráter geral e à sua direção: ambos determinados, em primeiro lugar, pelo modo e pelas instituições de controle predominantes, em relação aos quais devem constituir uma alternativa radical. Neste sentido, as características centrais do novo modo de controle social podem ser concretamente identificadas – no grau em que isso se torne necessário para a elaboração e implementação de estratégias socialistas flexíveis – pela apreensão das funções básicas e das

contradições inerentes ao sistema de controle social em desintegração (MÉSZÁROS, 1987, p. 69).

Para o autor, essas funções básicas do controle social se encontram em processo de desintegração em razão das contradições que lhe são inerentes, provocadas pelo sistema do capital que adultera o cumprimento de funções vitais para as quais o controle social no formato do capital tem origem (MÉSZÁROS, 1987). Aproblemática central, para o autor, é a subordinação da política aos ditames do determinismo econômico da produção do capital; com isso, para efetivar a rota que conduza a novas instituições de controle social, "deve passar através de uma radical emancipação da política do poder do capital" (MÉSZÁROS, 1987, p. 70)", pois no interior da crise estrutural geral das instituições capitalistas de controle social temos um agravante, que é a crise política, uma vez que esta edifica a premissa fundamental do controle social que afeta profundamente o desenvolvimento social, como descreve o autor:

[...], a política – que nada é se não for a aplicação consciente de medidas estratégicas capazes de afetar profundamente o desenvolvimento social como um todo – é transformada em mero instrumento de grosseira manipulação, completamente desprovido de qualquer plano global e de uma finalidade própria. A política fica condenada a seguir um padrão de movimento reativo tardio e de curto prazo, em respostas às crises desconcertantes que necessariamente irrompem, numa freqüência crescente, na base econômico-social da produção auto-saturante de commodities e da acumulação do capital que se auto-invalida (MÉSZÁROS, 1987, p. 53).

Mészáros (1987) assinala ainda que, além da emancipação da política do poder do capital, o controle social tem ainda a tarefa indispensável da realização de princípios de uma economia socialista. Isso, porque, uma vez que o sistema do capital desenvolve produtividade, libera destruição, ou seja, o pressuposto da produção do capital não separa avanço de destruição, nem progresso de desperdício. É uma condição que carece de limite e controle, porém, são ações incompatíveis com esse sistema de produção.

[...] o estabelecimento do novo modo de controle social é inseparável da realização dos princípios de uma economia socialista, centrada numa significativa economia da atividade produtiva, pedra angular de uma rica realização humana numa sociedade emancipada das instituições de controle alienadas e reificadas (MÉSZÁROS, 1987, p. 71).

Outro ponto relevante da travessia prescrita por Mészáros (1987) é a determinação global do sistema alternativo de controle social, confrontando o sistema global do capital enquanto modo de controle na perspectiva de transformar o poder do capital nas instituições sociais (micro e macro-estruturas). É um processo cuja estratégia é "uma transformação

radical de "toda nossa maneira de ser" pode produzir um adequado sistema de controle social"(MÉSZÁROS, 1987, p. 72). O autor ainda assevera que:

O estabelecimento deste controle social irá requerer igualmente o consciente cultivar – não em indivíduos isolados, mas em toda a comunidade de produtores, qualquer que seja sua ocupação – de uma incomprometível consciência crítica, associada a um intenso compromisso com os valores de uma humanidade socialista (MÉSZÁROS, 1987, p. 72).

Na mesma linha de raciocínio, temos as considerações de Sousa (2010),que apresentam a sociedade em que vivemos como estratificada emclasses, de modo que uma classe detém as formas e meios de produção e o Estado assume o favorecimento dessa mesma classe. Diante disso, reflete seé possível nessa sociedade que o capital mantenhao controle da base material (produção social) para garantir a acumulação e o trabalho de construir formas de controle (estratégias sociais) para enfrentar as desigualdades sociais, assim comopara promover a reversão do desenvolvimento histórico do capitalismo a favor de seus interesses. A esse respeito, a autora expressa que se trata de uma articulação problemática em razão das próprias determinações do capital e à ocorrência das crises cíclicas e da crise estrutural que agrava e complexifica as consequências sociais da reprodução material e social do trabalho no mundo contemporâneo.

Assim, Souza (2010, p. 51)compreende que "o controle social atinge as esferas da produção e da reprodução social", pois o exercício do controle sobre a natureza e sua transformação em função do atendimento de suas necessidades materiais e sociais acompanha a humanidade desde suas origens. Em *O Capital - Livro I*,Marx(2013)afirma que,por meio do processo de trabalho, o homem regula e controlao metabolismo deste com a natureza. Para Souza(2010, p. 51): "Essa mediação é, portanto, a base sobre a qual se constitui a sociedade e que, prevalecerá como atividade fundante nas diversas formações sócio-históricas.".

Avançando na contextualização histórica, a autora descreve que, com a formação das sociedades de classes (escravismo e o feudalismo), constituíram-se novas referências de organização social e de exploração do trabalho, manifestando a divisão social do trabalho, a propriedade privada e a produção do excedente econômico. Porém, em razão das condições de atuação dos membros das classes expropriadas (escravos e servos), não se tornou possível a constituição de uma classe revolucionária, impedidos que estavam pela precariedade das condições de desenvolvimento das forças produtivas (agricultura e pecuária),o que desencadeou o controle sobre a produção da riqueza sob outra perspectiva, ou seja, sofrendo alterações em função das determinações históricas do novo contexto.

Com a decadência do feudalismo, o surgimento da sociedade capitalista e a consequente expansão da produção da riqueza social, consolida-se também a submissão do interesse coletivo (trabalho) ao interesse privado de uma classe, de modo que, na visão de Souza (2010, p. 52), ocorre "uma inversão na reprodução material e social, ocorrendo a apropriação privada por uma classe (burguesia) do que é produzido coletivamente pelo trabalho" e se opera, simultaneamente, a submissão do controle sob a batuta do capital.

Nas palavras da autora: "É no capitalismo que o controle adquire uma particularidade em relação às demais sociedades, pois o capital assume a função determinante de controle social (SOUZA, 2010, p. 52).

Com base em referência teórica de base marxiana e marxista, no que tange ao capital como produto de uma relação social e enquanto substância da expansão de seu processo sociometabólico, a autora expressa as circunstâncias que resultam da relação do capital e do Estado sobre o controle social, tomando-o como instrumento de reprodução dos ciclos do capital e do controle das crises resultantes dessa dinâmica. Por esse motivo, intervém-se economicamente em alternativas de desenvolvimento assentadas sob o predomínio de redução de direitos e benefícios sociais dos cidadãos, cuja apreensão serve de base ao entendimento da funcionalidade do controle social ao projeto hegemônico do capital (MONTAÑO, 2014).

Souza (2010) define a função do Estado nessa dinâmica na seguinte perspectiva:

O Estado mantém uma relação de complementaridade com a economia, com a base material, e exerce o controle sobre a sociedade, em particular, sobre o trabalho, para dirimir os efeitos das desigualdades sociais — desemprego, miséria, precariedade das formas de trabalho e das condições de vida, fome — , em face do agravamento da questão social no capitalismo dos monopólios e visando evitar os conflitos sociais entre as classes (SOUZA, 2010, p. 53).

Sobre a relação entre capital e controle social no âmbito do Estado burguês moderno, expressa que:

É no capitalismo que o controle adquire uma particularidade em relação às demais sociedades, pois o capital assume a função determinante de controle social. O controle do capital sobre o trabalho incorpora esta dimensão social, e só pôde se desenvolver na sociedade quando conseguiu submeter o trabalhador à condição de assalariado, quando este se defrontou no mercado como vendedor de sua força de trabalho como algo independente de si próprio, como algo estranho, alheio [...]

No desenvolvimento da base material capitalista, o capital intervém para assegurar o controle da reprodução dos seus ciclos em movimento, tendo em vista garantir a produção, intensificar a acumulação e controlar as crises resultantes dessa dinâmica. Na esfera da política o controle social se expressa para regular a relação entre indivíduo e sociedade, ou seja, a relação entre as classes (SOUZA, 2010, p. 52-53).

Com tais afirmativas, a autora referenda a natureza do Estado liberal, assim como Santos (2009), desvelando sua função social constitutiva de reproduzir a desigualdade entre as classes, uma vez que tal função faz parte da sua base de sustentação do sistema sociometabólico do capital na ação de manutenção das determinações econômicas do capital, ou seja, na defesa dos interesses reprodutivos de uma dada classe.

Na atualização do debate, Souza (2010) explicita que, nas formas de controle contemporâneas, também são identificadas as bases coercitivas do controle, salientando que a natureza capitalista foi apenas aperfeiçoada, em face das alterações tecnológicas e dos processos de acumulação, em razão das crises capitalistas de natureza cíclica e estrutural, cujo contorno se fará de modo diferenciado no processo de expansão capitalista no século XX revelando-se como uma peculiaridade do novo sistema de reprodução da força de trabalho que favorece o cidadão ao consumo dos produtos, assim como amplia o controle sobre sua vida em sociedade, imprimindo-lhe o padrão de conduta que lhe exige as devidas atualizações (SOUZA, 2010).

Historiciza ainda a autora que, com a transição da rigidez fordista para a era da acumulação de base flexível (modelo toyotista),o contexto histórico, político e econômico introduz novos meios de trabalho (flexibilidade das linhas de produção) e os conhecimentos inovadores da informática e da microeletrônica, adequando-os à nova fase dos mercados que desencadeia mudanças na gestão do controle, embora mantida a dimensão econômica que sustenta simultaneamente a reprodução do capital e a inovação de sua tendência de expansão. Sustenta ainda que: "Essa é uma forma diferenciada de controle social dos processos iniciais da produção capitalista, embora mantenha a essência da articulação entre produção e reprodução social" (SOUZA, 2010, p. 59-60).

Assim, Souza (2010) aborda o controle social na esfera da política ainda como parte da indagação sobre a possibilidade de, na sociedade do capital, manter-se o controle da base material (produção social) para garantir a acumulação e o trabalho de construir formas de controle (estratégias sociais) para enfrentar as desigualdades sociais e promover a reversão do desenvolvimento histórico do capitalismo a favor de seus interesses.

A autora frisa que, nos tempos hodiernos, com a crise estrutural, as contradições do capitalismo progressivamente agressivas "demonstra[m] o caráter irracional do controle social", conforme definido por Mészáros (1987), para quem a irracionalidade revelaquea conquistada cidadania e dos direitos sociais torna-se adequada às desigualdades econômicas e sociais. "A efetividade das políticas sociais (padrão de proteção social ao trabalho) nos países

periféricos ampliaram a condição de subordinação econômica, com o aumento da pobreza e do desemprego, assumindo até mesmo feição estrutural" (MÉSZÁROS, 1987, p. 65).

No que tange à esfera da política no âmbito da sociedade burguesa,paraSouza (2010, p. 65), "esta esfera formaliza-se historicamente quando o indivíduo passa a ser concebido como cidadão, membro da sociedade burguesa, cujos direitos de igualdade, liberdade, segurança e propriedade constituem os direitos humanos universais". Desse modo, o exercício da cidadania está assentado no pressuposto de que todos os homens são iguais e livres por natureza. Todavia, adverte que essa forma de cidadania está atrelada à cidadania constitutiva da esfera da política, que não implica superação das contradições capitalistas expressas nas desigualdades sociais, pois "reflete apenas um estágio civilizado das relações humanas em que o homem ainda está submisso ao limite da emancipação política, da conquista dos direitos – liberdade política" (SOUZA, 2010, p. 66).

Desta feita, o indivíduo ser concebido como cidadão, ou seja, "ser livre" para ter direito ao exercício da cidadania é algo preso a uma formalização histórica e conceitual, pois esta cidadania está condicionada à concepção de uma filosofia – liberal burguesa que, por sua vez, reflete a concepção de uma classe e de um modo de produção, justamente capitalista. Assim, o direito do cidadão à política não atinge o que Marx define por emancipação humana, mas limita-se ao alcance da emancipação política, cuja distinção está prescrita em Marx, (2010, p. 54):

A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade burguesa, a indivíduo egoísta independente, e, por outro, a *cidadão*, a pessoa moral.

Mas a emancipação humana só estará plenamente realizada quando o homem individual real tiver recuperado para si o cidadão abstrato e se tornado *ente* genérico na qualidade de homem individual na sua vida empírica, no seu trabalho individual, nas suas relações individuais, quando o homem tiver reconhecido e organizado suas "forces propres" [forças próprias] como forças sociais e, em consequência, não mais separar de si mesmo a força social na forma da força política.

Dessa forma, é por meio da emancipação humana que os homens podem se realizar plenamente como seres sociais, e não por meio da cidadania ou da emancipação da política, uma vez que estas se encontram condicionadas aos limites do Estado burguês e, consequentemente, estão sujeitas às condicionalidades do sistema do capital, pois Estado e sistema do capital se encontram articuladamente imbricados.

3.1 Mapeamento das questões socioeconômicas em Abaetetuba/PA

No que se refere à caracterização do território, de acordo com dados da plataforma do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil do ano de 2013, o território apresenta: área de 1223,47 km²;densidade demográfica de 115,29 hab/km²;População (via Censo 2010) de 141.100 hab.;Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) 2010 de 0,628;Faixa do IDHM Médio (IDHM) entre 0,600 e 0,699(PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO –PNUD, 2013).



Figura 1 - Território de Abaetetuba

Fonte: PNUD, 2013.

A Figura 1 revela a constituição geográfica do território de Abaetetuba, formado por áreas de ilhas, florestas e espaço urbano, e constitutivo de um polo que engloba os municípios de Barcarena, Moju, e Igarapé-Miri.

De acordo com essa mesma base de dados, as dimensões que constituem o IDHM são longevidade, educação e renda,as quais, na compreensão do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), abarcam três dos requisitos mais importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável - saúde -; de ter acesso ao conhecimento – educação; e de poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda (PNUD, 2013), conforme é possível ver na Figura 2, que revela a composição do índice.



Figura 2 - Composição do Índice de Desenvolvimento Humano

Fonte: PNUD, 2013.

A constituição do índice apresenta as três dimensões naabordagem utilizada, considerando: a renda como meio para que as pessoas possam viver a vida que desejam; a educação como fundamental para expandir as habilidades das pessoas para que possam decidir sobre seu futuro, pois o acesso ao conhecimento é tomado como um determinante

crítico para o bem-estar e essencial para o exercício das liberdades individuais, da autonomia e da autoestima; e a vida longa e saudável como fundamental para a vida plena. Nesse sentido, a promoção do desenvolvimento humano requer ampliação das oportunidades a um ambiente saudável, com acesso à saúde de qualidade a fim de se evitar a morte prematura e dese garantir que a pessoa possa atingir o padrão mais elevado possível de saúde física e mental (PNUD, 2013).

Para o cálculo desse índice, a metodologia considera a base de dados do Censo Demográfico do IBGE e opera com cálculos específicos para cada dimensão. Para a identificação do padrão de vida é realizada a soma da renda de todos os residentes, dividida pelo número de pessoas que moram no município - inclusive crianças e pessoas sem registro de renda –, sendo obtida então a renda média residente. A longevidade é calculada por método indireto, medida pela expectativa de vida ao nascer, para fins de apresentar projeções do número médio de anos que uma pessoa nascida no município viveria a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade. Já a educação focaliza o acesso ao conhecimento e é medida por meio de dois indicadores: a escolaridade e o fluxo escolar, cuja medida objetiva acompanhar a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação, para fins de identificar se crianças e jovens estão nas séries adequadas nas idades certas. A escolaridade da população adulta é medida pelo percentual de pessoas de 18 anos ou mais de idade com ensino fundamental completo, e o fluxo escolar da população jovem é medido pela média aritmética do percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação (PNUD, 2013).

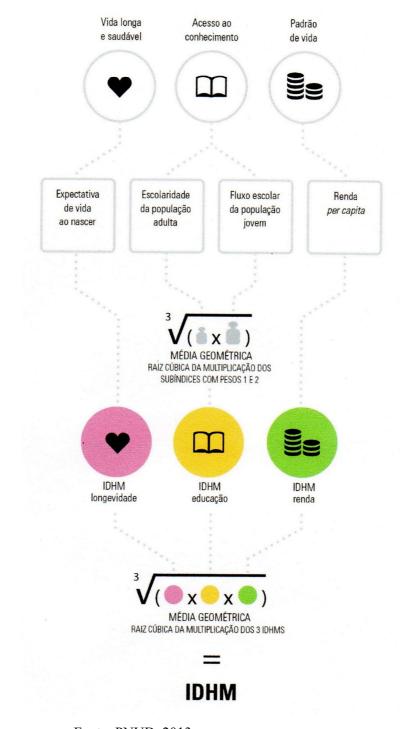


Figura 3 - Composição do Índice de Desenvolvimento Humano do município

Fonte: PNUD, 2013.

Abaixo, a Tabela 1 revela a evolução do IDHM do território de Abaetetuba/PA com registro dos anos de 1991, 2009 e 2010.

Tabela 1 -Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e seus componentes no município de Abaetetuba/PA

IDHM e componentes	1991	2000	2010
IDHM Educação	0,175	0,320	0,537
% de 18 anos ou mais com fundamental completo	16,27	26,79	43,24
% de 5 a 6 anos na escola	35,31	83,55	95,78
% de 11 a 13 anos nos anos finais do fundamental REGULAR SERIADO ou com fundamental completo	19,86	29,96	76,18
% de 15 a 17 anos com fundamental completo	9,68	18,26	41,96
%de 18 a 20 anos com médio completo	7,62	7,79	25,53
IDHM Longevidade	0,669	0,750	0,798
Esperança de vida ao nascer	65,15	69,98	72,89
IDHM Renda	0,490	0,523	0,579
Renda per capita	169,25	206,84	293,01

Fonte: PNUD, 2013.

A Tabela 2 apresenta a estrutura etária da população do território de Abaetetuba dos anos de 1991, 2000 e 2010, em valores absolutos e relativos.

Tabela 2 - Estrutura etária da população no município de Abaetetuba/PA

Estrutura Etária	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
Menor de 15 anos	46,297	46,30	47,586	39,94	43,357	30,73
15 a 64 anos	49,900	49,91	66,878	56,13	90,816	64,36
População de 65 anos ou mais	3,792	3,79	4,688	3,93	6,927	4,91
Razão de dependência	100,38	-	78,16	-	55,37	-
Taxa de envelhecimento	3,79	-	3,93	-	4,91	-

Fonte: PNUD, 2013.

Pelos dados disponibilizados na Tabela 2, verificamos que existe uma significativa parcela da população localizada em dois grupos de idade que é público da educação básica; embora o grupo de 15 a 64 anos seja o mais expressivo em valores, ali se encontram somados os indivíduos da faixa de 15 a 29 anos que, se agrupados no grupo de menos de 15 anos, constituirão um percentual elevado de indivíduos para quem deve ser destinado o serviço educacional básico.

O Gráfico 1 revela a distribuição do fluxo escolar no atendimento ao público de 5 a 20 anos de idade na educação básica, em registros de 1991, 2000 e 2010.

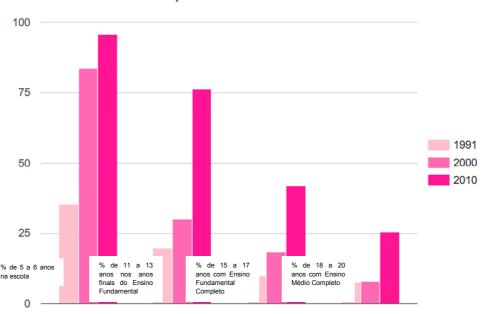


Gráfico 1 -Fluxo escolar por faixa etária – Abaetetuba/PA – 1991/2000/2010

Fonte: PNUD, 2013.

O Gráfico 1 aponta que, em 2010, havia no território um percentual de 95,78% de crianças de 5 a 6 anos na escola; 76,18% de crianças de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do Ensino Fundamental; 41,96% de jovens de 15 a 17 anos com Ensino Fundamental completo; e apenas 25,53% de jovens de 18 a 20 anos com Ensino Médio completo. O mesmo gráfico também aponta que, entre os anos de 1991 e 2010, esses percentuais sofreram alteração, com aumento de 60,47 pontos percentuais, 56,32 pontos percentuais, 32,28 pontos percentuais e 17,91 pontos percentuais, respectivamente.

Ainda sobre dados educacionais, o *Relatório Dinâmico sobre Monitoramento de Indicadores do Portal dos Objetivos do Milênio* contribui para retratar a realidade educacional do território a partir de 2010 que, na perspectiva da publicação, se volta para assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

O documento destaca que na Educação infantil, do total de crianças de 0 a 3 anos residentes no território em 2000, 1,62% estavam matriculados em creches,número que, em 2010, aumentou para 1,91%; na pré-escola, do total de crianças de 4 a 5 anos residentes no

território em 2000, 57,45% estavam matriculadas, dado que, em 2010, passou para 67,04%, conforme o Gráfico 2.

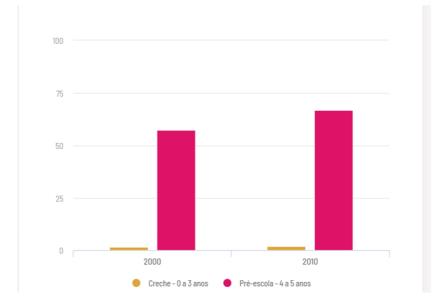


Gráfico 2 - Taxa de frequência em creche e na pré-escola – Abaetetuba/PA – 2000/2010

Fonte: PNUD, 2013.

Já no que diz respeito ao número de alunos por turma da educação infantil no território de Abaetetuba, em 2018, a média de alunos em cada sala de aula era de 19,7 crianças por turma em creches (de 0 a 3 anos) e de 19,2 crianças por turma em pré-escolas (de 4 a 5 anos).

No que se refere à qualificação docente, o documento informa que, dos profissionais que exerciam a profissão docente em creches, em 2018, 65,40% tinham nível superior completo;na pré-escola, esse percentual era de 58,60%.

Com relação ao atendimento do Ensino Fundamental e Ensino Médio, o Gráfico 3 revela que, do total de crianças de 6 a 14 anos residentes no território, 86,40% frequentavam o ensino fundamental, em 2010. Já na faixa etária seguinte, entre os jovens de 15 a 17 anos, apenas 36,68% frequentavam o Ensino Médio em 2010.

100

75

50

25

Ensino Fundamental - 7 a 14 anos ou 6 a 14 anos

Ensino Médio - 15 a 17 anos

Fonte: IBGE - Censo Demográfico

Gráfico 3 - Taxa de frequência líquida do ensino fundamental e médio - Abaetetuba/PA - 1991/2000/2010

Fonte: PNUD, 2013.

Com relação à taxa de conclusão do Ensino Fundamental, o Gráfico 4 evidencia que, entre jovens de 15 a 17 anos, era de 9,72%, em 1991,passando, em 2010, para 38,92%. No ensino médio, o percentual de conclusãodos jovens de 18 a 24 anos, em 1991, era de apenas 10,33%; em 2010, aumentou para 33,68%.

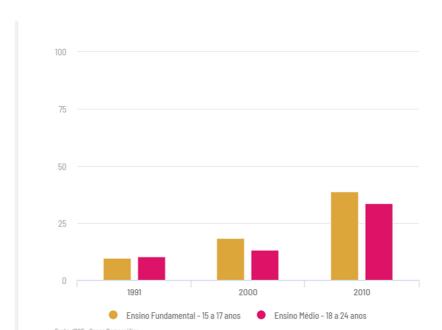


Gráfico 4 -Taxa de conclusão no ensino fundamental e médio - Abaetetuba/PA - 1991/2000/2010

Fonte: PNUD, 2013.

Sobre a distorção idade-série, em 2018, entre os alunos do Ensino Fundamental, 18,5% estão com idade superior à recomendada nos anos iniciais, e 35,2% nos anos finais. A defasagem chega a 39,2% entre os que alcançam o Ensino Médio.

No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), cuja média nacional, em 2017, foi de 5,5 para os anos iniciais e de 4,4 para os anos finais em escolas públicas, o Gráfico 5 expressa que o território de Abaetetuba, em 2017, alcançou média de 4,6 nos anos iniciais do Ensino Fundamental, 3,3 nos anos finais do Ensino Fundamental e 3,1 no Ensino Médio, o que lhe conduziu a ocupar a 4.259ª posição, entre os 5.570 municípios do Brasil, quando avaliados os alunos dos anos iniciais, e a 4.833ªposição, no caso dos alunos dos anos finais. Quando analisada a sua posição entre os 144 municípios do Estado do Pará, Abaetetuba ficou na 36ª posição, nos anos iniciais, e na 84ª, nos anos finais.

7,5

2,5

2,5

2,5

2005

2007

2009

2011

2013

2015

2017

Ensino Médio

Anos Iniciais

Anos Finais

Fonte: Ministério de Educação - IDEB

Gráfico 5 -Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB – Abaetetuba/PA – 2005/2007/2009/2011/2013/2015/2017

Fonte: PNUD, 2013.

No que se refere ao ingresso dos cidadãos em cursos profissionalizantes, o Gráfico 6 expõe que, em 2014, a oferta foi de 785 matrículas, sendo 50,83% das vagas ocupadas por mulheres e 49,17%, por homens.

Gráfico 6 -Distribuição percentual das matrículas em cursos profissionalizantes segundo o sexo – Abaetetuba/PA – 2014

Fonte: PNUD, 2013.

Já com relação aos anos de estudo, em 2010, o Gráfico 7 expressa que o percentual de pessoas de 18 a 24 anos sem instrução ou com Ensino Fundamental incompleto, era de 30,59% para do sexo feminino, e 44,80% para o sexo masculino; com Ensino Fundamental completo e médio incompleto, 28,30% feminino e 26,61% masculino; Ensino Médio completo e Ensino Superior incompleto, 37,08% feminino e 27,35% masculino; e com Ensino Superior completo, 2,58% feminino e 0,66% masculino. Demonstra tambémque as mulheres têm mais anos de estudos do que os homens.

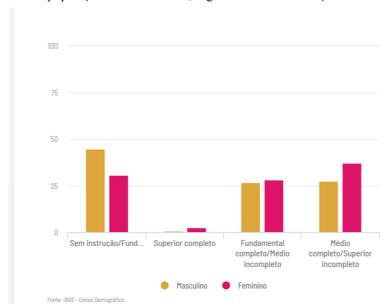


Gráfico 7 -Percentual da população de 18 a 24 anos, segundo nível de instrução e sexo - Abaetetuba/PA - 2010

Fonte: PNUD, 2013.

Os dados apresentados representam as demandas da realidade educacional do território de anos anteriores ao início das atividades do OS Abaetetuba no território de Abaetetuba/PA, assim como de seu ano de ingresso no território. Assim, evidenciamque a demanda pela realização de políticas públicas expressa a necessidade em todas as dimensões da área educacional e, consequentemente, da perspectiva que carrega a sociedade abaetetubense pela efetivação de controle social que, de alguma forma, possa assegurar a garantia desse direito ao cidadão.

Passamos agora a destacar as atividades de controle social realizadas no território por meio dos colegiados existentes, anteriores e posteriores ao ano de 2010, com descrição de sua atuação a partir das referências legais que lhes dão legitimidade.

O Quadro 5 apresenta os aspectos gerais que constituem os colegiados públicos responsáveis pela realização do controle social da educação no território.

Quadro 5 - Colegiados responsáveis pelo controle social da educação no território

Colegiado	Ato legal de criação/Data de início	Mandato/ Duração	Estrutura executiva	Nº de membros titulares			
				Governo	Sociedade civil	Outras categorias	
СМЕ	Lei nº 95, de 05 de julho de 1996, Institui o Conselho Municipal de Educação - CME	4 anos e 2 anos	Diretoria (1 Presidente, 1 Vice- Presidente e 1 Secretário)	2		5	
CAE	Lei 098, de 18 de junho de 1997, Cria o Conselho de Alimentação Escolar - CAE	4 anos	Direção executiva (1 Presidente, 1 Vice- Presidente e 1 Secretário)	1	2	4	
FUNDEB	Lei nº 227, de 30 de abril de 2007, de Criação do Conselho do FUNDEB	2 anos	Mesa Diretora (1 Presidente, 1 Vice- Presidente e 1 Secretário)	2	-	10	
FME	Decreto nº 188, de 11/06/2013, Institui o Fórum Municipal de Educação do Município de Abaetetuba - FME	4 anos	Secretaria Executiva (1 coordenador, 1 suplente do coordenador, 1 secretário e 1 assessor de comunicação)	2	33		

Fonte: elaborado pela autora.

Do conjunto de colegiados responsáveis pelo controle social no Município, apenas o Fórum Municipal de Educação(FME) foi criado após a constituição do OS Abaetetuba; os demais já tinham atuação desde a década anterior, como é o caso do Conselho Municipal de Educação (CME), que é de 1996, e o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que é de 1997.

Para Abranches (2006), a gestão colegiada representa uma oportunidade ao exercício da participação e um fortalecimento ao processo de democratização, assim como impulsiona espaços de construção para a comunidade, pois, a partir das discussões dos problemas sobre o universo a que aquela gestão dá cobertura e que são de interesse da coletividade, fornece bases e substrato à organização social e política, bem como poderá abrir caminhos a mudanças e ao fortalecimento do aprendizado participativo.

Ao tratar do aprendizado político na experiência colegiada, Abranches (2006) sinaliza três condições que o exercício pode proporcionaraos indivíduos: i) um aprendizado político que vai, progressivamente, capacitando-o à elaboração de novas formas de participação; ii) o exercício da participação em assuntos públicos põe os indivíduos em contato com a estrutura burocrática do poder público, suas dinâmicas, estratégias de atuação nas políticas sociais e com a realidade de desafios e possibilidades; e iii) a vivência da correlação de forças e a identificação da necessidade de organização e articulação política para vislumbrar conquistas em prol do coletivo.

Assim, os colegiados da educação municipal são espaços de interlocutores coletivos que desenvolvem um processo de aprendizado político que só se efetiva por ações e relações que ocorrem na realidade do colegiado, mas em diálogo e reflexão permanente sobre toda a estrutura organizacional da gestão do serviço educacional.Por isso, consideramos relevante a análise sobre os instrumentos legais que referendam a forma de controle social que exercem na realidade do território de Abaetetuba/PA. Assim posto, passamos a exposição de como se estrutura cada um dos colegiados de educação e sua respectiva atribuição em matéria de controle social.

3.1.1 O controle social do CME

A Lei Municipal nº 95/1996 cria o Conselho Municipal de Ensino, instituído a partir de 2018, como órgão integrante do Sistema Municipal de Educação atribuída das funções

normativa, deliberativa, consultiva, consultiva, contenciosa e fiscalizadora (ABAETETUBA, 1996,Art. 1°).

Como relevante nessa legislação, destacamos as prerrogativas asseguradas ao CME para estabelecer, em âmbito municipal, política educacional voltada para a democratização das decisões educacionais que se configuraem estreito relacionamento com perspectiva democrática de gestão, assim como a de estabelecer normas para validar e reconhecer as ações educativas desenvolvidas por instituições públicas, conveniadas e privadas, e ainda a possibilidade de o colegiado atuar na promoção de articulações entre as instituições públicas, conveniadas e particulares, integrando o Sistema Municipal de Educação entre si e com os demais sistemas educacionais.

Ainda, de acordo com a Lei 95/1996 e o Regimento Interno do CME, o colegiado temcomocompetências: a interpretação, fiscalização e acompanhamentodo cumprimento da legislação nacional, estadual local em matéria de educação;a análise, aprovaçãoeacompanhamentoda execução das metas do PME;o estabelecimento de prioridades para aplicação dos recursos de acordo com a política educacional vigente; bem como a aprovaçãoda efetiva aplicação dos recursos para a educação. Além disso, podeainda: integrarse ao FME; prestar assessoria na área educacional ao executivo municipalno que se refere à organização do sistema de ensino do Município; estabelecer normas para a elaboração e análise de planos municipais de aplicação de recursos na educação; assim como é de sua competênciaorganizar, analisar e publicar estatísticas e dados complementares ao sistema municipal de ensino, para a devida utilização e aplicação nos planos municipais de educação.

Vemos que o CME tem, assegurada em lei, uma vasta atuação na esfera da gestão da política educacional municipal, que respalda a sua função normativa, deliberativa, consultiva, contenciosa e fiscalizadora. Todavia, não se vê presente no texto da legislação do colegiado o resguardo para que funcione como um mediador entre a sociedade civil e o Poder Público Municipal, a fim de viabilizar a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e verificação das ações da gestão nas políticas públicas municipais, mas lhe assegura a análise de planos de aplicação de recursos, como referenda o perfil de controle social definido pelo Estado, por meio da CGU.

De todo modo, se a gestão da educação for entendida em perspectiva democrática, o Conselho de Educação tem como atribuição também o exercício de mobilização e controle social na formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas, como descreve Bordignon (2009, p. 76-77):

O caráter de mobilização e controle social constitui novo desafio atribuído aos conselhos de educação, especialmente os municipais. Nascidos do espírito e do desejo de participação democrática na formulação e gestão das políticas públicas, os conselhos municipais de educação assumem essas novas funções, que não faziam parte da tradição dos conselhos. Essas funções situam os conselhos no campo propositivo e de acompanhamento e controle da oferta dos serviços educacionais. A função mobilizadora situa os conselhos como espaços aglutinadores dos esforços comuns do Governo e da sociedade para a melhoria da qualidade da educação. A função de controle social coloca o conselho na vigilância da boa gestão pública e na defesa do direito de todos à educação de qualidade.

Dessa forma, há na realidade nacional, estadual e municipal um Plano Nacional, um Plano Estadual e um Plano Municipal de Educação em vigência até 2024, os quais foram construídos na perspectiva de um alinhamento articulado entre as três esferas de poder, que necessitam do monitoramento do poder público e da sociedade civil para identificar se ações e estratégias estão sendo contempladas nos planos de governo, bem como para avaliar as possibilidades de redimensionamento que precisa ter sua mediação incluída na pautados Colegiados de Educação.

3.1.2 O controle social do CAE

A Lei Municipal nº 098, de 18 de junho de 1997, cria o Conselho de Alimentação Escolar como órgão colegiado que tem por finalidade prestar assessoria ao governo municipal no programa de assistência e educação alimentar (ABAETETUBA, 1997, Art. 1°).

De acordo com a composição prevista no Regimento Interno do órgão, ocorreu uma diminuição no número de membros com a alteração realizada pela Lei Municipal nº 132, de 28 de agosto de 2000, que reduziu de 10 (dez) para 7 (sete) o número de membros, bem como a natureza da representatividade, uma vez que, na versão da criação do órgão, a composição era mais diversificada entre representações da sociedade civil e, na versão atual, está restrita a 4 (quatro) representantes.

O Regimento interno do órgão é organizado de forma a prescrever a estrutura e funcionamento do Colegiado, em que é especificado aos membros no Art. 12, entre outras atribuições: denunciar o descumprimento da legislação e fazer visitas de inspeção nas cozinhas das unidades escolares. Embora o Colegiado seja descrito no Regimento Interno como "um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, de âmbito municipal, para atuar nas questões referentes à alimentação e

merenda escolar" (ABAETETUBA, 1997,Art. 1°).Nas atribuições, alteradas pela Lei 132, de 28 de agosto de 2000, o controle social exercido pelos membros do Colegiado foi reduzido em relação ao que era prescrito pela Lei de criação, tendo sido retirados da competência dos membros: a promoção da elaboração dos cardápios do programa de alimentação escolar, considerando os hábitos alimentares do Município, sua vocação agrícola e a preferência por produtos in natura; a orientação à aquisição de insumos para o programa de alimentação escolar, dando preferência aos produtos da região; a fixação de critérios para distribuição dos gêneros da alimentação escolar nos estabelecimentos de ensino; o exercício da fiscalização sobre o armazenamento e a conservação dos alimentos destinados à distribuição nas escolas; assim como a realização de levantamento de dados estatísticos emescolas e comunidades com fins de avaliar o Programa.

Vemos que a alteração da legislação que restringe a ação dos Conselheiros provoca consequências sobre a atuação da gestão municipal, que passa a ter suas obrigações reduzidas em termos de diálogos com a sociedade para execução do Programa de Alimentação Escolar, do mesmo modo que acontece em relação à atuação dos Conselheiros, que têm suas atribuições e competências redimensionadas para acompanhara execução do Programa, apreciar relatórios para aprovação ou reprovação, e conhecer os cardápios já elaborados, porém, sem levantar informações, planejar e participar da elaboração anterior à deliberação e execução das ações e usos dos recursos.

Trata-se de um Colegiado de Educação que tem também como função o controle social da educação no espaço do território. Porém, pela análise da legislação, verificamos que o Colegiado não possui espaço em sua base legal para prescrever a realidade de representatividade que lhe for mais favorável para tal exercício. Isso se dá porquea regulamentação local é obediente e dependente da prescrição federal, que determina a estrutura e atribuição do Colegiado e, consequentemente, o perfil de controle social a ser exercido. Todavia, a representação do Colegiado manifesta-se com as seguintes observações:

Eles não entendem que o controle não é só prestação de contas lá no final; Vemos que não está sendo cumprido o Plano Municipal de Educação e nem o Plano Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e com isso indagamos, se o Observatório faz esse trabalho também, onde está fazendo? Pois não tem atuação com o Conselho(Representante do CAE, informação verbal)⁷¹.

_

⁷¹Representante do CAE. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: set. 2019.

A fala revela a compreensão de que o controle social não é só o acompanhamento dos gastos, bem como denuncia a perspectiva de controle social exercida pelo OS Abaetetuba, sem diálogo com os Colegiados existentes no território e sem estar voltado para políticas educacionais em vigência na realidade em que se encontra instalado. Essa declaração também é reveladora dos problemas identificados pelo CAE nas ações cotidianas, resultantes de denúncias e de visitas nos espaços institucionais, que possibilitam respaldo ao Colegiado em apontar que o Plano Municipal de Educação, assim como o Plano Municipal de Direito da Criança e do Adolescente, sobre a matéria de educação, estão com seus objetivos, metas e estratégias fragilizados, o que corrobora para apontarmos que o controle social exercido pelo OS Abaetetuba não encontra direcionamento para além do acompanhamento dos gastos dos recursos públicos.

Destacamos também que, pela fala da representante do CAE, há poucas ações efetivas colaborativas do OB Abaetetuba para a gestão da educação municipal em decorrência de não possibilitar avanços no principal instrumento de planejamento da área, que é o PME. Assim, reiteramos que o OB Abaetetuba caminha a passos lentos na materialização da essência de controle social defendida nesta tese, que deve ir além de dizer que está fazendo acompanhamento das ações públicas.

3.1.3 O controle social do Conselho do Fundeb

A Lei Municipal nº 227, de 30 de abril de 2007, por determinação do § 1º, do Art. 24, da Medida Provisória 339, de 28 de dezembro de 2006, cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Conselho do FUNDEB), que tem por competência:

Art. 5°: Compete ao Conselho do FUNDEB:

I- acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo;

II- supervisionar a realização do Censo Escolar Anual da Educação Básica;

III- participar da elaboração da proposta orçamentária anual para a Educação Básica junto ao Poder Executivo Municipal;

IV- encaminhar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retido à conta do Fundo;

V- organizar conferências municipais sobre o Fundeb;

VI- apresentar ao Poder Legislativo local e aos órgãos de controle interno e externo manifestação formal acerca dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo;

VII- convocar, por decisão da maioria de seus membros, o Secretário Municipal de Educação, ou servidor equivalente, para prestar esclarecimentos acerca do fluxo de recursos e a execução das despesas do Fundo, devendo a autoridade convocada apresentar-se em prazo não superior a trinta dias;

VIII- elaborar relatório semestral da atuação do Conselho;

IX- emitir parecer sobre as prestações de contas dos gastos com os recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo poder Executivo Municipal; e

X- outra atribuições que a legislação específica eventualmente estabeleça(ABAETETUBA, 2007).

A modificação ocorrida na legislação no ano de 2011, por meio da Lei Municipal nº 326, de 14 de dezembro de 2011, converteu-se em fazer correções e alterações na composição do Colegiado(ABAETETUBA, 2011). Na correção, aumentapara dois membros o número de representantes do executivo, por determinação da Portaria FNDE nº 344, de 10 de outubro de 2008 e alínea a, inciso iv, do § 1º, do art. 24 da Lei nº 11.494, publicada em 20 de junho de 2007, assim como insere 1 (um) membro do Conselho Tutelar do Município, também por determinação da mesma Portaria e da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, assinalada no § 2º, do art. 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que não foram contemplados na legislação de criação.

Todavia, esse mesmo diploma legal,tambémaltera a lei de criação do Colegiado,revogando 3 (três) incisos do artigo 2°, que trata da composição e, consequentemente, retira 2 (dois) representantes da sociedade civil organizada, 1 (um) representante da Zona Rural Centro e 1 (um) representante da Zona Rural Ilhas, reduzindo a composição do Colegiado, de 15 (quinze) para 13 (treze) membros. Com essa alteração, a sociedade civil perde 4 (quatro) vagas.

Consideramos que ajustificativapara a reduçãona qual o poder executivo pode ter-se apoiadoé a Portaria 344, de 2008, pois esta nomeia representatividades para compor o Colegiado, porém, não estabelece o número máximo de membros, apenas o número mínimo, e deixa em aberto a possibilidade de o Colegiado integrar outras representatividades.

Art. 3º Além da composição mínima referida no art 2º, outros segmentos sociais poderão ser representados no CACS-FUNDEB, desde que a norma legal de criação do Conselho, no âmbito do respectivo ente governamental, preveja esta composição, observado o limite máximo de 2 (dois) membros por representação e demais regramentos estabelecidos nesta Portaria (BRASIL, 2008).

Entretanto, o poder executivo optou por adotar a postura que consideramos reduzir a diversidade de olhares da sociedade civil sobre o acompanhamento das atividades do Fundo,

antecipando a restrição da representatividade que foi operacionalizada no ano de 2013,por meio da PortariaFNDE nº 481, de 11 de outubro de 2013.

No ano de 2014, por meio da Lei Municipal nº 424, de 29 de dezembro de 2014(ABAETETUBA, 2014a), a Lei de 2007 é derrogada, por força do artigo 2º da Portaria do FNDE n° 481, de 11 de outubro de 2013 que, valendo-se da prerrogativa de que lhe compete "estabelecer normas destinadas a orientar e subsidiar a ação dos gestores públicos responsáveis pelas atividades de criação, composição, funcionamento e cadastramento dos CACS-FUNDEB, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (BRASIL, 2013, Art. 1°); assim, reduziu a representatividade, determinando as categorias que deveriam fazer parte da composição do Colegiado (executivo, professores, diretores, técnico-administrativos, pais, estudantes, Conselho Municipal e Conselho Tutelar). A restrição não se aplica ao número de membros, pois o instrumento legal faculta a duplicação das representatividades, mas destina-se à limitação das categorias representativas e é claraao determinar, no inciso IV, a quantidade fechada de 9 (nove) membros, diferentemente das Portarias 344 e 430, de 2008, que assinalavam o número mínimo de 9 (nove) membros; além disso, retira do texto a possibilidade de outros segmentos integrarem o Colegiado, se assim estivesse expresso na Lei de criação, como as duas Portarias anteriores que resguardavam esse direito.

O Conselho Municipal do Fundeb, de acordo o art. 24 da Lei nº 11.494/2007, tem como função principal, proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito da esfera Municipal.

Todavia, ao analisar a trajetória de regulamentação do Colegiado tanto pela esfera municipal quanto pela esfera federal, não encontramos eco para que se estabeleça o controle social para além do acompanhamento dos gastos dos recursos, conforme assegura a legislação de criação. Compreendemos que a garantia da estrutura colegiada não é sinônimo de que o processo político se consolide, tampouco representa uma garantia da possibilidade de participação política para a tomada de decisões. Todavia, assinalamos que o contexto de interrelação para que aconteça a participação se apresenta como um suporte à resistência ao espaço heterogêneo, em que os interesses e expectativas em relação à educação, à gestão e ao controle social são diferenciados, e o exercício de lidar com projetos políticos distintos tornase um desafio.

3.1.4 O controle social do FME

O Decreto Municipal nº 188, de 11 de junho de 2013, institui, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, o Fórum Municipal de Educação do Município de Abaetetuba, que tem por finalidade "coordenar a Conferência Municipal de Educação; acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações e promover as articulações necessárias entre os correspondentes fóruns Estadual e Nacional" (ABAETETUBA, 2013b, Art. 1°).

Destaca como considerações, na letra da lei, que o órgão foi instituído em razão das necessidades: de o Município institucionalizar mecanismos de planejamento educacional participativo; de garantir a democratização da gestão e a qualidade social da educação no planejamento das políticas educacionais; e por deliberação da Conferência Nacional de Educação de 2010 (CONAE–2010).

Por meio da Portaria MEC nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, por ser de competência do Fórum Nacional de Educação (FNE), em seu artigo 2º, deveria: III- oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências; V- zelar para que as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas a Conferência Nacional de Educação; enquanto órgão de caráter permanente para, prioritariamente, divulgar, mobilizar, monitorar e sistematizar o processo de elaboração do PME e das Conferências Municipais de Educação.

O Regimento do FME, aprovado em fevereiro de 2014, define, no artigo 1º as atribuições do FME, a saber:

- I- Participar do processo de concepção, implementação, acompanhamento e avaliação da política municipal de educação;
- II- Articular e acompanhar junto ao Conselho Municipal de Educação a apreciação e aprovação do Plano Estadual de Educação, para posterior encaminhamento à Câmara Legislativa Municipal;
- III- Acompanhar, junto à Câmara Legislativa Municipal, a tramitação de projetos legislativos referentes à política municipal de educação, em especial a de projetos de leis dos planos decenais de educação definidos na Emenda Constitucional nº 59/2009;
- IV- Acompanhar e avaliar o impacto da implementação dos Planos Nacional, Estadual e Municipal de Educação;
- V- Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacional, estadual e municipal de educação;
- VI- Elaborar seu Regimento Interno e aprovar "ad referendum" o Regimento Interno da Conferência Municipal de Educação;
- VII- Zelar para que o Fórum e a Conferência de Educação do Município estejam articulados às Conferências Regional, Estadual e Nacional de Educação;

VIII- Planejar e coordenar a realização da Conferência Municipal de Educação, bem como divulgar as suas deliberações (ABAETETUBA, 2014).

O artigo 20 do mesmo documento determina que o FME terá em sua estrutura permanente 2 (duas) comissões com atribuições definidas regimentalmente. São elas: a Comissão de Monitoramento e Sistematização, e a Comissão de Mobilização e Divulgação, que respondem pela natureza do órgão. Acata ainda em sua estrutura a Coordenação, a Plenária e os Grupos de Trabalhos Temporários (GTT), que, por sua natureza, deverão determinar em cronograma, na sua primeira reunião, o período de realização de suas atividades.

As atribuições da Comissão de Monitoramento e Sistematização perfazem um total de 6 (seis), que se diversificam de acordo com as exigências das atribuições:

Art. 21. São atribuições da Comissão de Monitoramento e Sistematização:

- I- Acompanhar a implementação das deliberações das Conferências Municipais de Educação:
- a) Monitorar processo de implementação, avaliação e revisão do Plano Municipal de Educação PME 2015-2025 e dos planos decenais subseqüentes;
- b) Articular e/ou promover debates sobre CUMPRIMENTO da política municipal de educação, deliberados nas Conferências Municipais de Educação;
- II- Acompanhar Indicadores Educacionais, organizando um Observatório para este fim:
- a) Acompanhar indicadores da educação básica e superior;
- b) Acompanhar indicadores de qualidade da educação básica e superior;
- c) Acompanhar indicadores de equidade educacional (renda, raça, gênero, orientação sexual, geracional, condições físicas, sensoriais e intelectuais e campo/cidade e outros);
- d) Acompanhar e debater o cumprimento de políticas públicas educacionais;
- III- Articular-se com observatórios de monitoramento de indicadores educacionais;
- IV- Desenvolver metodologias e estratégias para a organização das Conferências Municipais de Educação e acompanhamento do Plano Municipal de Educação:
- a) Coordenar o processo de definição do temário e de sistematização do conteúdo das próximas conferências municipais de educação;
- b) Promover debates sobre resultados e desafios da política nacional, estadual e municipal de educação para o decênio 2021-2030;
- c) Desenvolver e disponibilizar subsídios para o acompanhamento da tramitação e implementação do Projeto de Lei do PNE 2015-2024;
- V- Coordenar o processo de elaboração e revisão do Regimento Interno "ad referendum" das próximas Conferências Municipais de Educação e o Regimento Interno do Fórum e das demais normas de seu funcionamento:
- a) Elaborar proposta de Regimento Interno do Fórum Municipal de Educação de Abaetetuba e das próximas Conferências Municipais de Educação;

- b) Coordenar a discussão e sistematizar as contribuições sobre o Regimento Interno e demais documentos disciplinadores de funcionamento do Fórum Municipal de Educação;
- VI- Coordenar o processo de elaboração e revisão das publicações do FME de Abaetetuba:
- a) Levantar informações e definir forma, bem como formatos de acessibilidade, conteúdo e periodicidade das publicações do FME de Abaetetuba;
- b) Produzir e/ou selecionar matérias para as publicações;
- c) Elaborar plano de distribuição das publicações.

Ao tratar da defesa da gestão da educação no município em perspectiva democrática, Bordignon (2009)defende a força do poder local sobre a organização da educação. Com base no mesmoBordignon (2009), Gadotti (2009) prefaciaa produção do autor sobre a gestão da educação no município referendada no tripé sistema, conselho e plano, de modo que ressalta como a qualidade da educação está integrada ao planejamento e à avaliação. Assim, expressa:

Genuíno Bordignon defende a gestão democrática como condição da qualidade sociocultural da educação. Não basta garantir o direito à educação. É preciso garantir a participação de todos: a educação não será para todos enquanto todos não participarem da educação. A sociedade pode e deve expressar-se e construir coletivamente os rumos da educação nacional, permitindo a discussão em nível local, estadual e nacional, respeitando a autonomia de cada ente federativo. Nesse contexto é importante realçar o papel das organizações não governamentais e dos movimentos sociais e populares em defesa do direito a uma educação emancipadora (GADOTTI, 2009, p. 9).

A referência de Gadotti (2009) se coaduna com o nosso objeto de estudo desenvolvido nesta tese, que é o controle social. Embora sem ter citado o termo, o autor faz referência explícita à natureza da ação de controle social ao defender a participação da sociedade na discussão e na construção da política educacional enquanto direito à educação.

Tomamoscomo referência aperspectiva de gestão defendida por Santos e Vale (2018), enquanto instrumento da construção de um processo de participação para a modificação das relações de poder. A esse respeito, assinalam:

Compreendemos que a gestão não é determinante das tais mudanças, mas tem papel importante no processo, daí a necessidade de colocarmos a gestão como que deva ser produto de alta responsabilidade, compromisso e vontade política de participar para que as decisões possam ser tomadas, de forma democrática e transparente (SANTOS; VALE, 2018, p. 163-164).

A partir do aspecto legal e político da gestão municipal realizada no território de Abaetetuba/PA,consideramos que esta legitima o controle social sobre a educação, regulamentado na base legal analisada, já que a gestão se encontra bem amparadaem

instrumentos legais para legitimar e referendar as ações de controle social dos Colegiados de educação existentes no território. No entanto, em alguns destes instrumentos, não étão explícita a forma de controle social a ser realizado ou a forma de controle social se restrinja ao acompanhamento dos gastos públicos, como defende o OS Abaetetuba ou a própria definição de controle social divulgada pela CGU, que não incorpora como controle social a participação dos sujeitos da sociedade, desde o levantamento das demandas para a formulação das políticas públicas até a avaliação dos seus resultados e efeitos.

Destacamos, nesse conjunto de legislação, a relevância da instituição do FME, que, apesar de não possuir caráter deliberativo na gestão municipal, possui uma ampla garantia legal em matéria de proposição, acompanhamento, monitoramento, avaliação, coordenação, sistematização, articulação e mobilização para a definição das políticas públicas para o âmbito educacional.

Pela análise das datas de publicação das legislações municipais, identificamos que: o Conselho Municipal de Educação foi criado no ano de 1996; o Fórum Municipal de Educação, em 2013, quase duas décadas depois do Conselho, por determinação da CONAE-2010; o Plano Municipal de Educação foi aprovado em 2015, dois anos após o Fórum Municipal de Educação, também por determinação da CONAE-2010, cujo tema demandava um Sistema Nacional de Educação articulado; e o Sistema Municipal de Educação, que deveria ser o primeiro instrumento de organização da educação a ser instituído, masfoi regulamentado somente no ano de 2017, apesar de ter sido uma demanda aprovada como estratégia imediata de gestão democrática, aprovada no Plano Municipal de Educação para ser efetivada ainda no ano de 2015: "14.9: criar e regularizar, de forma imediata, após a aprovação deste PME, o Sistema Municipal de Educação de Abaetetuba" (ABAETETUBA, 2015, p. 230).

Sobre a realidade da gestão da educação municipal, no território de Abaetetuba/PA, no decorrer de duas décadas, observamos que a despeito do número de dispositivos legais, as funções, competências e atribuições dos Colegiados se limitam à aprovação dos gastos públicos, assim como os problemas sobre o universo a que a gestão deve oferecer cobertura são de interesse da coletividade, ou seja, representa a base e substrato à organização social e política, do mesmo modo como pode sinalizar caminhos ao aprendizado participativo; além disso, essa base está desajustada, provocando espaços para a inserção de ações e metodologias inovadoras de gestão salvadoras para o território como a desenvolvida e executada pelo OS Abaetetuba, isto é, a própria condição da gestão pública municipal torna-se permeável à

inserção do privado como benfeitor para otimização da gestão pública e é acenado até mesmo pelos membros dos Colegiados como uma alternativa fundamental para o exercício do controle social, como se verifica nos depoimentos:

O objetivo do OS para a sociedade abaetetubense é contribuir para melhoria da gestão pública (Representante do Conselho do FUNDEB, informação verbal)⁷².

O OS com certeza é uma excelente ferramenta de controle social. Ainda não vejo essa concretização eficaz no Município de Abaetetuba (Representante do Legislativo,informação verbal)⁷³.

Apesar da observação negativa quanto ao alcance da efetivação do controle social exercido pelo OS Abaetetuba, as falas revelam a legitimidade do controle social exercido pelo órgão como uma excelente ferramenta para aprimoramento da gestão pública, o que nos leva a considerar que se encontra presente nessas considerações a avaliação de fragilidades na gestão pública municipal.

Desta feita, as referências teóricas, históricas são emanadas das bandeiras de lutas conquistadas pelos direitos de cidadania e de orientações para o processo instituinte de Sistema, Conselho e Plano de Educação no Município, como forma gradativa do processo político de afirmação da autonomia do ente federado municipal no âmbito do território de Abaetetuba. Assim, tais referências têm sido observadas muito mais pela força da determinação emanada "pelo alto", para atender a exigências das esferas estadual ou federal, do que por identificação de necessidades endógenas.

Ainda de acordo com a fala do representante do poder legislativo local, percebemos o "canto de sereia" no que se refere às relações público-privadas do caso analisado, em que as ferramentas do setor privado são endeusadas para melhorar a área pública. Por meio de seu discurso, esse mesmo representante caracteriza a gestão pública como deficitária e afirma que necessita de auxílio do setor privado para avançar quanto a sua função, o que demonstra que, assim como na esfera federal, desde os anos 1990, os "homens da lei" em âmbito local continuam disseminando a ideologia da má gestão como causadora dos problemas e que sujeitos do setor privado precisariam ensinar como fazer.

Por outro lado, é frisado que o OS Abaetetuba não se mostra tão eficiente quanto deveria ser no que se refere à melhoria efetiva da gestão da educação municipal na visão do

⁷²Representante do Conselho do FUNDEB. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: ago. 2019.

⁷³Representante do Legislativo. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

poder legislativo, uma vez que está atuando junto ao público na condução das ações públicas mesmo sem perspectivas efetivas de alteração do cenário.

Assim, cumpre considerar o controle social perspectivado e executado pelo OS Abaetetuba no âmbito do território de Abaetetuba/PA, inserido no tecido social em que a gestão pública municipal está sendo conduzida, não por determinações emanadas da realidade do território, mas é suscetível a programas e projetos com promessas salvacionistas de aprimoramento. Com isso,a partir das análises efetivadas,vemos que seu horizonte de atuação é de um controle social restrito ao acompanhamento dos gastos públicos, cuja referência não difere, em matéria de perspectiva, entre o OS Abaetetuba e os Colegiados, pois os destaques dados pelos sujeitos sobre a natureza de ação e a necessidade de aprimoramento são voltadas especificamente para o acompanhamento dos gastos públicos, como se evidencia nas falas:

Executa o controle social no acompanhamento do Plano de Metas, no cumprimento dos prazos e uso do dinheiro público e acompanhamentos das ações do legislativo municipal(Representante do Legislativo,informação verbal)⁷⁴.

Do que conheço ele só fiscaliza o poder executivo municipal e o poder legislativo, ou seja, todas as ações do OS estão nessas ações de apresentação do orçamento, de apresentação da prestação de contas, de controle da participação efetiva dos vereadores nas sessões na Câmara e de monitoramento das relações existentes entre o poder executivo. Eu não conheço nenhuma outra forma de atuação do OS em Abaetetuba. Acho que falta muito para chegar ao controle social efetivo (Representante do Executivo,informação verbal)⁷⁵.

Logo, as relações público-privadas locais não estão sendo benéficas para melhoria efetiva do território de Abaetetuba, porque o simples acompanhamento das ações públicas realizadas pelo ente privado se configura como fiscalização, o que não se coaduna com o controle social defendido neste texto,o qual vai desde a implantação até a avaliação das ações; dessa forma, pouca colabora com a gestão da educação pública municipal, que fica sendo fiscalizada pelo setor privado numa situação de subserviência quanto à prestação de contas.

Além disso, apartir da concepção dos Conselheiros emembros dos Colegiados, da legislação analisada, dos membros da sociedade civil e membros do OS Abaetetuba, constatamos ainda necessidades de aprimoramento do controle social para a realidade do território de Abaetetuba/PA:

_

⁷⁴Representante do Legislativo. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

⁷⁵Representante do Executivo. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: set. 2019.

que os sujeitos sociais envolvidos tenham compromisso com a melhoria de vida das pessoas (Conselheiro/ado Fundeb,informação verbal)⁷⁶.

mobilizar e envolver as demais entidades sociais para que juntos possam ter eficácia em suas ações (Conselheiro/ado CME,informação verbal)⁷⁷.

fortalecimento dos Conselhos (Membro da sociedade civil, integrante do FME,informação verbal)⁷⁸.

de conselheiros; de empoderamentopor meio do conhecimento dos quais estão exercendo a função; compromisso e envolvimento com a categoria que representam, assim com a qualificação dos conselheiros; incorporar o papel de voluntariado, pois o exercício não é remunerado; estímulo para o exercício; disponibilidade e formação (Membro do FME,informação verbal)⁷⁹.

do funcionamento efetivo dos órgãos colegiados, com a participação da sociedade civil, que se constitui hoje como um dos maiores desafios da democracia no Brasil (Membro da sociedade civil, informação verbal)⁸⁰.

a sociedade civil precisa está bem informada sobre o papel que deve exercer no controle social, para isso faz-se necessário que haja formação, capacitação e maior atuação do cidadão nessa questão; é necessário a junção de forças de todas as instâncias de controle(Conselheiro/ado Fundeb,informação verbal)⁸¹.

acompanhamento das políticas municipais em vigor (planos), que não ocorre diretamente; o acompanhamento do cumprimento das ações e estratégias (Representante do OS Abaetetuba,informação verbal)⁸².

a demanda é o investimento na vontade política (Representante do OS Abaetetuba,informação verbal)⁸³.

de suporte técnico para esclarecimento das necessidades de acompanhamento do uso dos recursos com explicações imparciais; conhecimento de seu papel de conselheiro; o exercício do incentivo à participação por parte da gestão – isso ainda é muito frágil (Conselheiro/ado CAE,informação verbal)⁸⁴.

Pela diversidade de manifestação de membros da sociedade pertencentes ao território de Abaetetuba/PA, vemos que o controle social carece de investimentos de diferentes naturezas e formas de efetivação para assegurar o seu funcionamento. As observações vão desde a necessidade de Conselheiros, com disponibilidade, motivação, conhecimento para o

⁷⁶Conselheiro/a do Fundeb. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: ago. 2019.

⁷⁷ Conselheiro/a do CME. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: set. 2019.

⁷⁸Membro da sociedade civil/integrante do FME. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

⁷⁹Membro do FME. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

⁸⁰Membro da sociedade civil. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

⁸¹ Conselheiro/a do Fundeb. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: ago. 2019.

⁸²Representante do OS Abaetetuba. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

⁸³Representante do OS Abaetetuba. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

⁸⁴ Conselheiro/a do CAE. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: set. 2019.

exercício do controle social, até a compreensão da natureza e função do Colegiado e do exercício do controle social.

Faz-se presente também nessas falas a necessidade da postura imparcial na efetivação do controle social, a formação como forma de empoderamento ao exercício das atividades que a atuação requer, com destaque para a afirmativa de que "a demanda é por investimento na vontade política" (Representante do OS Abaetetuba, informação verbal) 85. Issocorrobora com a fragilidade apontada sobre "o exercício do incentivo à participação, por parte da gestão" (Representante do CAE, informação verbal) 86 Dessa forma, ambosconstituem-se em fatores que inviabilizam a garantia do que está assegurado na esfera legal, regulamentada pelo executivo e legislativo municipal, e desfiguram o exercício político da gestão e do controle social.

Todavia, o controle socialapreendido a partir daregulamentação, das instituições (referência legal) e dos sujeitos sociais restringe-se à perspectiva assentada pelos direitos de cidadania configuradasob uma óticaliberal de democracia e pela modelagem permitida pelos ditames do capital. Assim, é a vertente de controle social que o Estado regula e permite que a sociedade civil efetive, ou seja, define o perfil de gestão, de controle social e as formas de relações com que atende àsociedade para dar conta desses direitos de cidadania.

Assim, em decorrência da forma de gestão pública municipal que se efetiva no território, que conduz a uma forma de controle social,a relação do Estado com a sociedade objetivaa efetivação das políticas públicas de direito ao cidadão, cuja referência é a gestão gerencial modelada para o aperfeiçoamento da administração pública que utiliza das relações público privadas como estratégia de condução do serviço público ao cidadão.

Desta feita, o controle social realizado pelo OS Abaetetubano território de Abaetetuba/PAestá sustentado por esse modeloda Nova Gestão Pública, por meio do qual uma rede de relações projeta nova forma de administração, assentada no modelo de administração gerencial e conduzidapor um perfil de administração voltado para resultados, aperfeiçoamento do serviço, restrição orçamentária e otimização das políticas. Desse modo, as relações público-privadas assumem a ordem do dia nas sugestões que comportam as metodologias salvacionistas de aperfeiçoamento da gestão pública municipal.

Buscamos aqui identificar as múltiplas determinações que envolvem o controle social sobre a gestão da educação pública municipal na realidade do território de Abaetetuba, para fins de compreender a forma como o controle social já existente no território se relaciona com

⁸⁵Representante do OS Abaetetuba. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

⁸⁶Representante do CAE. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: set. 2019.

o controle social proposto e executado pelo OS Abaetetuba. Para tanto, apropriamo-nos das categorias oriundas da realidade, voltando a elase as utilizandopara explicar o movimento de constituição do fenômeno controle social, a partir de sucessivasaproximações e da constituição de totalizações provisórias.

Operamos por superações sistemáticas, uma vez que o objeto está inserido no contexto histórico em que se fundamenta e realiza. Nesse processo, tornou-se fundamental darvisibilidade às contradições que permeiam o fazer diário do controle social, assim como as mediações ocorridas nopercurso. Essas mediaçõesnos oferecem resultados interconectados, permitindo ampliar as possibilidades de atribuição de sentidos e explicações à realidade do controle social, em condições que não esgotam a multiplicidade de compreensões que o fenômeno comporta; por conta disso, sua apreensão é essencial para os limites dos objetivos propostos, tornando possível continuar as inferências sobre as implicações do fenômeno na realidade estabelecida para análise.

Ainda de acordo com as falas dos sujeitos, como os conselheiros do Fundeb e conselheiro do CME, é possível identificar que o controle social não vem sendo efetivado pelo OS de Abaetetuba. Além disso, as outras duas categorias trabalhadas nesta tese – gestão municipal e relações público-privadas –aparecem como parcialmente comprometidas nessas falas, visto que a gestão da educação municipal funciona de forma centralizada, sem mobilização de participação dos diversos segmentos sociais. Por sua vez, esse modo de atuaçãoseria um indicativo de democratização das relações, de modo que setor privado não é tão essencial quanto se imaginara para os avanços locais e a sua atuação em Abaetetuba foi indicação de um pequeno grupo com projetos específicos de sociedade, marcadamente, os representantes da ACA, o que se confirma pelo próprio representante do OS, ao afirmar que suas ações estão sendo frágeis.

3.2 O controle social exercido pelo OS Abaetetubana gestão pública da educação municipal

O OSB⁸⁷é uma instituição que se intitulanão governamental, com personalidade jurídica que funciona sob a forma de associação, disseminadora de uma metodologia padronizada para a criação e atuação de uma rede de organizações democráticas e apartidárias

_

⁸⁷ Os dados deste item foram retirados exclusivamente do site oficial do OBS (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, [201-]).

do terceiro setor⁸⁸. O sistema OSB é formado por voluntários engajados na causa da justiça social e que se propõem a contribuir para a melhoria da gestão pública.

Quadro 6 - Mapeamento de implantação de OS no Brasil

Estado	Quantidade de municípios
Amazonas	1
Bahia	11
Distrito Federal	1
Goiás	1
Minas Gerais	8
Mato Grosso	4
Mato Grosso do Sul	2
Pará	3
Paraná	3
Pernanbuco	1
Piauí	1
Rio de Janeiro	10
Rio Grande do Norte	1
Rio Grande do Sul	15
Santa Catarina	29
São Paulo	24
Tocantins	2

Fonte: Observatório Social do Brasil ([201-]).

Para seu funcionamento, o OSB conta com uma rede de mantenedores e uma de apoiadores, em que se fazem presentes empresas, órgãos do poder público de controle social, sindicatos e federações da indústria e do comércio. Essas redesse expandem por meio de sub-unidades, denominadas de Observatório Social (OS), conforme revela o Quadro 6.

A atuação do OSB se constitui de três linhas de serviço: a educação fiscal, que se destina ao repasse de informações para os cidadãos sob formas de acompanhamento da aplicação de recursos públicos; o incentivo à micro e pequena empresa em participação na concorrência de processos licitatórios, com a perspectiva de ampliar o número de participantes nesse segmento, reduzir o mercado informal, ampliar a concorrência e estimular a melhoria dos preços de produtos e serviços, assim como ampliar postos de trabalho; e a construção de Indicadores de Gestão Pública, tendo como base a relação entre a execução orçamentária e a realidade socioeconômica do município para subsidiar a aferição de comparação com outras unidades da federação de portes semelhantes, a fim de mensurar o desempenho do ente federado em está ocorrendo a atuação do OSB.

_

⁸⁸ Morales (1998) classifica em três formas as possibilidades de condução dos serviços públicos que são: 1º Setor que seria o Estado (público); 2º setor que seria o Mercado (privado) e; 3º Setor que não seria nem Estado nem Mercado. O Terceiro Setor pode ser classificado também como "público não-estatal" que foi o termo cunhado por Bresser-Pereira e Grau (1999).

Como desdobramento dessas linhas, as ações do OSB efetivadas pelos OS são operacionalizadas em 05 (cinco) programas específicos: Qualidade na aplicação dos recursos públicos; Semeando a cidadania fiscal, Dinamizando a cidadania fiscal, Relatório quadrimestral e Indicadores da gestão pública. Estes conduzem ao alcance do objetivo principal da rede de OSB, que são as ações de cidadania e de controle social.

Para a consecução do objetivo da rede de OSB, existe um conjunto de normativas que referenda a padronização das ações dos OS que integram a rede OSB de controle social, assim como as definições deliberadas em reuniões da rede, publicadas pela pessoa do presidente do OSB, por meio das atribuições conferidas em Estatuto Social.

Será objeto de atuação do OS as ações de cidadania fiscal e controle social a partir de sua fundação, atuando preferencialmente no presente e de forma preventiva, **contribuindo para a eficiência da gestão pública**, por meio da vigilância social da execução orçamentária, em sinergia com os órgãos institucionais de controle das esferas Estaduais e Federal, como Ministério Público, Tribunal de Contas, Judiciário e Órgãos de Controle Interno (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, 2016, grifo nosso).

Após a incursão à rede OSB, a qualo OS Abaetetubaintegra, passamos ao registro sobre sua criação, motivações, organizações participantes da fundação e relatosque marcam a origem e implementação da iniciativa no território de Abaetetuba/PA.

O OSAbaetetuba é pessoa jurídica de direito privado, de fins não econômicos, com sede e foro na cidade de Abaetetuba, regida por Estatuto Social⁸⁹, cuja atividade principal é a defesa de direitos sociais, de modo que se configura como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). No Estatuto do órgão, em seu art. 2º, estão descrito seus objetivos:

- I. Atuar como organismo de apoio à comunidade para pesquisa, análise e divulgação de informações sobre o comportamento de entidades e órgãos públicos com relação à aplicação dos recursos, ao comportamento ético de seus funcionários e dirigentes, aos resultados gerados e à qualidade dos serviços prestados.
- II. Congregar, localmente, representantes da sociedade civil organizada, executivos e profissionais liberais de todas as categorias, sem vinculação político-partidária, dispostos a contribuir no processo de difusão do conceito de cidadania fiscal, servindo a seu grupo profissional e à sociedade em geral. III. Possibilitar o exercício do direito de influenciar as políticas públicas que afetam a comunidade conforme está assegurado pelo artigo 1º da Constituição Federal de 1988: "todo poder emana do povo".
- IV. Incentivar e contribuir para o aprimoramento pessoal e profissional de membros da comunidade e de profissionais ligados às áreas de interesse do

⁸⁹O Estatuto do Observatório Social de Abaetetuba, datado de 18/12/2010, encontra-se registrado no Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas do 2º Oficio Protesto de Letras – Cartório O. Coutinho, na Comarca de Abaetetuba em 11/01/2012.

OS Abaetetuba, através de cursos, seminários, palestras, debates, grupos de estudo, entre outras atividades.

V. Incentivar e promover eventos artísticos e culturais que possam contribuir para a criação da cultura da cidadania fiscal e popularização das ferramentas de participação dos cidadãos na avaliação e monitoramento da gestão dos recursos públicos.

VI. Contribuir, diretamente, para que haja maior transparência na gestão dos recursos públicos, de acordo com o previsto no art. 5°, incisos XIV e XXXIV, no artigo 37, parágrafo 3° da Constituição Federal de 1988.

VII. Estimular a participação da sociedade civil organizada no processo de avaliação da gestão dos recursos públicos, visando defender e reivindicar a austeridade necessária na sua aplicação, dentro de princípios éticos com vistas à paz e à justiça social.

VIII. Incentivar e promover o voluntariado nas ações educativas e operacionais em favor dos direitos do cidadão e contra a corrupção.

IX. Realizar e divulgar estudos relativos a atividades governamentais e empresariais de interesse da comunidade.

X. Participar da rede da Cidadania Fiscal como forma de facilitar o cumprimento das ações locais de Educação Fiscal e Controle dos Gastos Públicos.

XI. Reverter o quadro de desconhecimento, por parte de indivíduos, empresas e entidades, de mecanismos capazes de possibilitar o exercício da cidadania fiscal e o controle da qualidade na aplicação dos recursos públicos. XII. Apresentar propostas para o desenvolvimento de projetos, atividades, estudos, que contemplem a promoção de mudanças fundamentais e essenciais no processo de gestão dos recursos públicos, principalmente nas áreas de saúde, educação, recursos humanos, licitações, gastos do poder legislativo e assistência social (OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL, [201-]).

O OS Abaetetuba consolidou sua atuação no território de Abaetetuba/PA por meio de três estratégias conjugadas, objetivando efetivar a melhoria na gestão pública municipal: a Carta Compromisso, a Lei do Plano de Metas, e o Programa Cidades Sustentáveis⁹⁰. As duas primeiras são estratégias da rede OSB e a terceira faz parte da Rede Cidades Sustentáveis, formalizada pela pessoa jurídica Instituto Cidades Sustentáveis (ICS), De acordo com *site* doPrograma, entre suas principais atribuições,o ICS setrata também de uma OSCIP–assim como o OS Abaetetuba –, sendo responsável pelacoordenação dos processos de comunicação e mobilização, organização e logística de eventos e campanhas promovidos pela rede, desenvolvimento e manutenção de portais, sites e observatórios, além do gerenciamento administrativo dos recursos humanos e financeiros. É também uma organização detentora do Certificado de Reconhecimento de Entidade Promotora de Direitos Humanos.

-

⁹⁰O Programa Cidades Sustentáveis – PCS tem o objetivo de sensibilizar, mobilizar e oferecer ferramentas (Plataforma Cidades Sustentáveis, Indicadores básicos e gerais associados aos eixos da plataforma, Referência de metas, Casos exemplares, Referências nacionais e internacionais e Relatório Padrão) para que as cidades brasileiras se desenvolvam de forma econômica, social e ambientalmente sustentável.

Com esse suporte metodológico adquirido pelas duas redes de atuaçãoque têm o Plano de Metas como a principal estratégia de controle social, que considera e possibilitar o acompanhamento e avaliação objetiva da gestão municipal, o OS Abaetetuba tem conduzido o controle social no território de Abaetetuba.

Com a Carta Compromisso, documento que faz parte da Lei Municipal do Plano de Metas – Lei nº354/2013, o território de Abaetetuba, por indicação da estratégia, mobilizou a população para dar a configuração de iniciativa popular e a aprovou junto ao poder legislativo sob a forma de respaldo de que a gestão municipal, por determinação legal, passa a assumir o compromisso com a PC – sem produzir documento que contemple diagnóstico da situação em que está assumindo o mandato e que contenha, no mínimo, os indicadores básicos da PCS, para ser tomado como referência para o estabelecimento do Programa de Metas da gestão municipal para o mandato do período em que for eleito, contemplando os 12 eixos da Plataforma, para os quatro anos da gestão.

Esse diagnóstico e o respectivo Plano de Metas são apresentados em até 90 dias após a data da posse dos governos que assumiram o compromisso por meio da assinatura da carta, com possibilidade de revisão do Plano de Metas aofinal do primeiro ano da gestão, com notas explicativas sobre a necessidade de alterações.

Ainda por meio dessa carta, o representante político se compromete a atualizar e divulgar, no mínimo, os indicadores básicos da Plataforma no final de cada ano da gestão, a publicar e divulgar relatórios de prestação de contas que contenham, no mínimo, os indicadores básicos da Plataforma e balanços do Plano de Metas em andamento. Essas informações são apresentadas em sessão pública, no final do segundo ano da gestão. Da mesma forma, assume o compromisso em publicar e divulgar, no mínimo, os indicadores básicos da Plataforma e o balanço do Plano de Metas da gestão e apresentá-los em sessão Pública, em até cinco meses antes do final do mandato.

A plataforma do PCS tem como finalidade dar suporte à municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e àimplementação da Agenda 2030 em nível local.De acordo com o *Guia de Gestão Pública Sustentável*, disponível na Plataforma, existem formas distintas de participação de cada segmento (empresas, meios de comunicação, poder público e sociedade civil) na rede cidades sustentáveis, cada um com uma função específica para trabalhar em conjunto por um município melhor, a partir da articulação de diferentes interesses, na medida em que considera que "são grandes os desafios e, para sermos

exitosos em ações que contribuam com a sustentabilidade, será necessário o envolvimento de cidadãos, organizações sociais, empresas e governos (BRASIL, 2013, p. 3).

Assim, de acordo com o documento, a forma de atuação das **empresas** é de mobilizar, participar, incidir na tomada de decisões, além de gerar impactos diretos através de seus produtos e serviços e, indiretos, quando atuam com sua rede de relacionamento (clientes, colaboradores, fornecedores, parceiros), no desenvolvimento sustentável das cidades, com base em seu posicionamento político sobre a questão.

É também exigido desse segmento: disseminar o PCS para os executivos e funcionários da empresa; promover o programa e seu lançamento nas cidades de atuação da empresa; mobilizar fornecedores, clientes, parceiros e empresas de seu setor, para que se engajem no PCS; divulgar a campanha "Eu Voto Sustentável" em seus meios de comunicação e redes sociais; acompanhar metas e indicadores de sua cidade, utilizando-os em ações da empresa junto à comunidade, para debater seus impactos com toda a sociedade; atuar como "guardião" de alguns indicadores, monitorando-os, divulgando o processo para o público e apoiando a prefeitura no cumprimento das metas; estimular a criação de Fóruns Empresariais por Cidades Sustentáveis ou participar dessefórumnasuacidade; estimular as entidades empresariais locais a buscarem a aprovação da Lei do Plano de Metas; acompanhar os orçamentos municipais e estimular a criação de uma política de planejamento aberto, transparente, participativo e eficiente para a cidade; investir em tecnologias sustentáveis e em sua disseminação; comprometer-se com as Metas do Milênio (PNUD) e realizar ações efetivas para implantá-las nos negócios e ações da sua empresa; além de comprometer-se em executar a sustentabilidade na própria empresa, a partir de uma gestão social e ambientalmente responsável.

O mesmo Guia prevê a atuação dos **meios de comunicação** na referida rede, cujo aconselhamento éconhecer o PCSpara fazer dele uma das ferramentas base para matérias em editoriais que forem realizadas. Isso ocorre com a justificativa de que a apropriação do PCS está simultaneamente ligada àapropriação de uma proposta, que na concepção da rede é inovadora e viável pordisponibilizara utilização das ferramentas para serem usadas como tema transversal à cobertura da cidade, funcionando como subsídios para produzir reportagens sobre as boas práticas, utilizando os casos exemplares e referências de excelência para divulgar a melhora integrada dos indicadores da cidade, sempre a relacionando à realidade brasileira e ao potencial de aplicabilidade da ideia.

Recomenda a realização de pesquisas sobre novas boas práticas para serem agregadas ao PCS, a investigação sobre novas boas práticas que complementem os exemplos

mencionados no PCS, sejam elas nacionais sejam internacionais, para servir de base à promoção de debates a serem realizados durante o período eleitoral com os candidatos, em função do PCS e fora do período eleitoral, sobre a sustentabilidade e a qualidade de vida urbana.

Aconselha ainda a realização de cobranças junto ao poder público acerca do comprometimento com o desenvolvimento sustentável, utilizando as ferramentas do Programa para pautar o debate urbano e a cobrança sobre o poder público, assim como a realizar cobrança de medidas efetivas, indicadores e metas claras dos candidatos signatários da Carta Compromisso, além do acompanhamento da produção dos relatórios (com cobrança de sua produção quando não ocorrer) pelos candidatos signatários da Carta Compromisso. Como sinônimo de avanço, sugere o incentivo para que outros colegas da imprensa conheçam o Programa, principalmente aqueles pouco familiarizados com os temas ligados ao desenvolvimento sustentável.

Para a atuação do **poder público** na rede, as recomendações estão voltadas para o comprometimento com o desenvolvimento sustentável, conhecimento do PCS, assinatura da Carta Compromisso pelos(as) candidatos(as) a cargos executivos como forma de confirmar seu engajamento com o desenvolvimento sustentável, assim como comunicação e divulgação utilizando todos os tipos de veículos para divulgara assinatura da Carta Compromisso e o Programa, provendo abertura, facilitando os canais de participação e o fomento à participação da sociedade no processo.

Por meio da assinatura da Carta Compromisso, assume-se a responsabilidade com a realização da prestação de contas com os compromissos assumidos, utilizando as ferramentas do PCS para prestar contas dentro dos prazos estabelecidos pela Carta Compromisso e pararealizar o acompanhamento do PCS em redes sociais eoutros meios de comunicação, com possibilidade de ter acesso ao boletim do programapormeio de um cadastro.

Aconselha ainda a participação efetiva junto ao programa por meio do envio de notícias do processo da cidade, sugestão de novas "boas práticas", indicações para a biblioteca ou para o aprimoramento do processo. Ademais, como prática de avanço no processo, sugere a criação de parcerias com outros municípios, com diferentes atores da sociedade, fomentando a articulação e mobilização.

Com relação à forma de atuação **da sociedade civil** na rede, considera que este segmento possui diversas formas de atuar no PCS, as quais se viabilizam por meio de apoio ao Programa, de acompanhamento via redes sociais, de boletim de notícias e outros meios de

comunicação. Desse modo, ocorre um processo no qual se apresentam propostas de aprimoramento, novas sugestões para o banco de boas práticas e indicações para a biblioteca virtual, assim como são propostas parcerias para articular e mobilizar interessados a partir da criação de um grupo de trabalho (GT Cidades Sustentáveis) para discutir sustentabilidade no território do município, por se conceber a sociedade civil como um ator fundamental no processo, que possui o poder de mobilizar, participar e incidir nas tomadas de decisão que definem o rumo e o modelo de desenvolvimento da cidade.

Ressalta que tal grupo pode ser criado por qualquer cidadão ou coletivo, funcionando de forma participativa, adaptado às condições locais, instalado em diferentes espaços e até, eventualmente, nas casas dos participantes. A sociedade civil pode ainda organizar debates e encontros sobre sustentabilidade urbana em seu bairro, ambiente de trabalho, universidade, escola, igreja e espaços de participação cidadã,nos quaiso cidadão atua aproveitando as principais referências que o programa oferece.

Segundo o Guia, o segmento tem prerrogativa de propor aos partidos políticos que seus candidatos assinem a Carta Compromisso e de estimular seus familiares, amigos e colegas de trabalho a valorizarem a iniciativa e votarem em candidatos comprometidos com o PCS, o que se dá a partir da campanha "Eu Voto Sustentável" – podendo utilizar ou adaptar a campanha publicitária desenvolvida pela Rede Nossa São Paulo, Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis e Instituto Ethos, para adivulgar no município em que reside.

O segmento da sociedade civil tem também a possibilidade de estabelecer um canal de diálogo com o poder público local e utilizar as ferramentas do PCSpara propor políticas que melhorem a qualidade de vida na cidade, pois considera que a sociedade civil tem a abertura de acompanhar e monitorar a prestação de contas dos compromissos, e de propor políticas públicasa partir do diagnóstico apresentado pelos indicadores da cidade. Tais propostastêmbase nos casos exemplares de referências nacionais e internacionais, de boas práticas e de sustentabilidade urbana, uma vez que possuema assertiva de estimular os vereadores locais a aprovarem a lei que obrigue a apresentação, por prefeitos, do plano de metas quali-quantitativas para todas as áreas da administração pública.

Com isso, o PCS concebe que a gestão pública é aprimorada no âmbito do planejamento e a população consegue acompanhar e avaliar as ações do poder público, além de compartilhar e divulgar as ações desenvolvidas em suas redes e outros veículos de comunicação. Pode contar com a equipe do PCS, formada por movimentos e organizações de

todo o país, que oferecem apoio e auxílio no processo de divulgação e disponibilizam materiais em seu site.

A Plataforma, integrante do ICS, possui importante atuação na política brasileira como entidade Promotora de Direitos Humanos, assim como é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que tem como finalidade, de acordo com seu Estatuto:

Art. 2°: O Instituto tem por finalidades:

- a) Mobilizar, sensibilizar e comprometer a sociedade e os governos locais para o desenvolvimento justo e sustentável das cidades, fundamentado pelo combate às desigualdades, pela promoção dos direitos humanos, pela participação social, bem como pelo respeito ao meio ambiente e pela transparência;
- b) Estimular o comprometimento dos governos municipais e a participação da sociedade com a agenda de desenvolvimento sustentável, por meio da construção de programas e políticas públicas e do controle social de sua implementação;
- c) Estimular a gestão pública e as organizações da sociedade civil a coletar dados e a criar indicadores e ferramentas para municiar ações de mobilização e criação de programas e políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável nas cidades e a relação entre as agendas local e global;
- d) Apoiar movimentos, iniciativas, projetos e programas que promovam o desenvolvimento sustentável, contemplando as dimensões política, econômica, social, ambiental e cultural nas cidades;
- e) Estimular e promover a implementação da agenda do desenvolvimento sustentável no município de São Paulo como referência para outras cidades;
- f) Promover a ética, a paz, a cidadania, os direitos humanos, a democracia e outros valores universais;
- g) Realizar estudos e pesquisas que digam respeito às atividades supramencionadas;
- h) Realizar e/ou apoiar diálogos, debates, palestras, conferências, seminários, feiras, congressos, encontros e eventos sobre desenvolvimento sustentável;
- i) Articular diferentes segmentos da sociedade governos, empresas, sociedade civil e academia, visando dar consistência e incorporar outras perspectivas na construção da agenda do desenvolvimento sustentável;
- j) Integrar ações com outras entidades para potencializar ações conjuntas e evitar a replicação de esforços (INSTITUTO SÃO PAULO SUSTENTÁVEL, 2017).

Diante das finalidades do ICS e OSB em relação aos seus projetose do fato de estes serem instituições privadas, consideramos a ocorrência de uma correlação de forças na gestão municipal, cuja responsabilidade está sendo deslocada do Estado para o privado, contribuindo para a expansão da esfera privada nos setores sociais.

Por meio da análise da proposta de metodologia do PCS dirigido aos Municípios, verificamos como mecanismo de aperfeiçoamento da gestão que a proposta revela um perfil de gestão municipal no qual o gestor do ente federado municipal permanece na execução. No entanto, a direção e o conteúdo da proposta são determinados pela rede Cidades

Sustentáveis, por meio da Plataforma Cidades Sustentáveis, pelos indicadores básicos e gerais associados aos eixos da plataforma e pela referência de metas, assim como pelos casos exemplares e referências nacionais e internacionais. Desse modo, é prometida uma modificação total na gestão, com estratégias de controle social direcionadas a intervir na prática da gestão municipal.

Como já apresentado,ocorrem dificuldades de atuação dos Colegiados no atendimento de controle social direcionado à educação, enquanto direito social, com vistas a garantir seu cumprimento e universalização no território de Abaetetuba/PA. Também defendemos, nesta tese, que o controle social sobre as políticas públicas ocorra de forma coerente e sistemática, focado nos interesses e objetivos da sociedade, a fim de que reflita o cumprimento dos direitos sociais subjetivos.

Todavia, verificamos que as ações se apresentam distanciadas dosdireitos de cidadania assegurados constitucionalmente, formando lacunas para que possa ser assumida por diferentes sujeitos que integram a representatividade tão ampliada hodiernamente de sociedade civil.

Assim, o controle social sugerido e praticado pelo ICS e OSB se insere na lógica do Estado que se orienta pelos comandos da gestão por governança, decorrente do novo formato do Estado brasileiro, pós-1990. Consequentemente, viabiliza um modo de controle social orientado pela lógica dos mercados e gestão privada da coisa pública, que se direcionaparaa condução de formas de privatização dos serviços públicos, a partir de estratégias organizadas por interesses privado-mercantis (*privatização da política*), assentadosno discurso de melhorias da gestão e promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos e da democracia; assim, toma os rumos das definições das ações governamentais, tornando-as via de acesso para que os interesses privados penetrem a estrutura da sociedade civil e da sociedade política, conduzam a formulação das políticas e práticas, e realizem interferências diretas nos sentidos e finalidades públicas, legitimados como membros da sociedade civil, com atuação sob o seu consenso.

Ao analisarmos as ações governamentaisquese utilizam de relações entre público e privado no controle social sobre a gestão da educação municipal,identificamos alteração nas formas de efetivação do controle social pela esfera pública, em que os órgãos de educaçãolegitimaram as ações de controle social efetivado pelo OS Abaetetuba, atendendo, cumprindo e legitimando a prática do organismo no território.

Com isso, consideramos que esteja ocorrendo no território a passagem do controle socialdoColegiado para o privado.Não somente isso, mas também que essa passagem esteja sendo realizadapor meio de relações de parcerias entre a gestão pública e os organismos privados, com ou sem fins lucrativos. Nela,o privado acaba definindo os rumos dos Colegiados e da gestão pública, de modo que, ainda que a gestão pública permaneça com natureza estatal, assume a lógica de mercado, reorganizando os processos de gestão e redefinindo o conteúdo da política educacional municipal. Porém,é necessário considerara assertiva de (PERONI, 2013), segundo a qual não se trata de uma contraposição entre Estado e sociedade civil, pelo fato de estarmos em uma sociedade de classes em que sociedade civil e Estado são perpassados por interesses mercantis;antes, trata-se da consideração de sociedade civil mercantil, na qualo privado está vinculado ao mercado.

3.3 As implicações do controle social exercido pelo OS Abaetetubana gestão pública da educação municipal

Na perspectiva de efetivar amanifestaçãodaexpressão do real, o controle social do OS Abaetetuba éconstituído por elementos quantitativos equalitativos, objetivos e subjetivos, particulares e universais, intrinsecamente relacionados. Assim, reconhece-se que são aspectos interconectados, a fim de que a exposição da apreensão da estrutura e dinâmica do fenômeno o contemple enquanto unidade dialética e revele coerência com a referência teórico-metodológica adotada. Desse modo, tornou-se necessário "escavar", fazer uma espécie de "arqueologia" das causas, consequências, dominações, contradições, que integraram o processo de análise, sem a perspectiva de fragmentar, mas buscar captar a essência, a partir do aprofundamento das várias faces da aparência revelada, no horizonte de um retorno eivado do conjunto articulado a partir demovimentosconstantes do todo para a parte e da partepara o todo.

Desta feita, tomamos as concepções emanadas pelos sujeitos, realidades e documentos, constituídos por elementos com identificação e reconhecimento essenciais para a apreensão pretendida, para que possam explicar as conformações em diferentes aspectos do tempo histórico investigado, os quais manifestam o ponto de vista da totalidade concreta da investigação dialética da realidade social. Conforme define Kosik (2002, p. 49): "que antes de tudo significa que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo".

Faremos considerações que anunciam algumas conclusões do estudo, feito mediante o esforço de articular as categorias aos diferentes momentos, contextos, sujeitos e documentos analisados, bem como de buscar as conexões possíveis entre estas, finalizando o movimento da investigação como exige a referência teórico-metodológica adotada para a análise de um fenômeno social.

Nas palavras de Kosik (2002, p. 49):

Um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função dupla, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico: de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo; ser ao mesmo tempo produtor e produto; ser revelador e ao mesmo tempo determinado; ser revelador e ao mesmo tempo decifrar a si mesmo; conquistar o próprio significado autêntico e ao mesmo tempo conferir um sentido a algo mais. Esta recíproca conexão e mediação da parte e do todo significam a um só tempo: os fatos isolados são abstrações, são momentos artificiosamente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio.

Assim, ainvestida foidar visibilidade ao movimento, à apreensão integral do real que abarca processos e resultados, que expressa definições de si mesmo e do todo, pois a realidade não é constituída apenas de múltiplos aspectos, mas também de aspectos cambiantes e antagônicos. Em razão disso, na busca de estabelecer mediações com a totalidade do fenômeno do controle social no território de Abaetetuba/PA, passamos a extrair determinações dos dados empíricos, por considerar que, em relação a totalidade do fenômeno,tal incursão "implica-os e os explica no conjunto das suas mediações e determinações contraditórias" (CURY, 1986, p. 36).

Desde o ano de 2005, em cumprimento ao determinado pelo artigo 74 da Constituição Federal e pelo artigo 61 da Lei Orgânica do Município de Abaetetuba, O território de Abaetetuba/PA criou como órgão de assessoramento, integrante da Administração Municipal, o Sistema de Controle Interno da Administração Direta e Indireta, cuja finalidade assim se expressa:

I- orientar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos da administração direta, indireta e fundacional, com vistas à regular a racional utilização dos recursos e bens públicos;

II- elaborar, apreciar e submeter ao Prefeito Municipal estudos e propostas de diretrizes, programas e ações que objetivem a racionalização da execução da despesa e o aperfeiçoamento da gestão orçamentária, financeira e

patrimonial no âmbito da administração direta, indireta e fundacional e também que objetive a implementação da arrecadação das receitas orçadas;

III- acompanhar a execução física e financeira dos projetos e atividades, bem como da ampliação sob qualquer forma, de recursos públicos;

IV- tomar as contas dos responsáveis por bens e valores;

V- subsidiar os responsáveis pela elaboração de planos, orçamentos e programação financeira, com informações e avaliações relativas à gestão dos órgãos da Administração Municipal;

VI- executar os trabalhos de auditoria contábil, administrativa e operacional junto aos órgãos do Poder Executivo;

VII- verificar e certificar as contas dos responsáveis pela aplicação, utilização ou guarda de bens e valores públicos e de todo aquele que, por ação ou omissão, der causa à perda, subtração ou estrago de valores, bens e materiais de propriedade ou responsabilidade do Município;

VIII- emitir relatório, por ocasião do encerramento do exercício, sobre as contas e balanço geral do Município;

IX- organizar e manter atualizado o cadastro dos responsáveis por dinheiros, valores, bens públicos, assim como dos órgãos e entidades sujeitos a auditoria pelo Tribunal de Contas dos Municípios;

X- avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos Programas de Governo e do orçamento do Município;

XI- manter condições para que os munícipes sejam permanentemente informados sobre os dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município;

XII- criar condições indispensáveis para assegurar a eficácia do controle externo;

XIII- comprovar a legalidade e avaliar o resultado, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades de direito privado;

Parágrafo Único – Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária (ABAETETUBA, 2005).

O registro de treze incisos referentes à finalidade do controle interno da Administração pública municipal se justifica para dar realce às atribuições que o órgão possui na esfera municipal, com competências que abrigam orientação, elaboração, acompanhamento, execução, verificação, certificação, organização, comprovação, avaliação e emissão de produtos de natureza documental que se convertam para assegurar a efetivação do controle interno.

Destacamos, também, a partir das finalidades expressas na legislação, a incumbência dos servidores responsáveis pela respectiva Controladoria, formada por 1(um) Contador, 02 (dois) técnicos de Controle Interno e 01 (um) Agente Administrativo, cargos criados na estrutura administrativa municipal para essa finalidade da Controladoria. Dentre suas atribuições, compete-lhes fiscalizar e avaliar a gestão orçamentária e financeira, regular a utilização dos recursos e a execução física e financeira dos projetos, subsidiar elaboração de planos e orçamentos, e registrar o encerramento do exercício. Esse conjuntodemanda um

acompanhamento sistematizado e consolidado que lhes possibilite avaliar o cumprimento das metas previstas no Programa de Governo, assim como a legalidade da eficácia e eficiência da gestão orçamentária.

Assim, para ocumprimento dessas atribuições, realçamos que a Controladoria dispõe de respaldo legal, não somente pelo instrumento que a constitui, como também pela Lei Orgânica Municipal e Constituição Federal de 1988, com o resguardo do Parágrafo Único e do mesmo artigo que trata das respectivas finalidades da Controladoria.

Com isso, damos relevoao cumprimento do respectivo controle interno na realidade municipal como parte integrante do controle institucional, que partilha a responsabilidade pelo acompanhamento das ações da administração pública com o controle social, ou seja, averigua se a realização das atividades da administração pública não apresentaram digressões com relação aos princípios, objetivos e normas legais e se atenderamàfinalidade pública. A Controladoria, no ano de 2010, quando o OS Abaetetuba se instala no território do município, já estava com 5 (cinco) anos de exercício e, no contexto atual, com 19 (dezenove) anos de atividade na municipalidade. No curso de sua atuação de controle institucional, com atribuição de avaliar o cumprimento das metas dos Programas de Governo e avaliar o resultado no que tange à eficácia e eficiência da gestão, não apresentou manifestação quanto ao acréscimo de um dispositivo na Lei Orgânica do Município a respeito da obrigatoriedade de elaboração e cumprimento das metas dos Programas de Governo, quando a Controladoria já dispõe dessa atribuição.

Com respaldo da metodologia inovadora trazida para o território por meio do OS Abaetetuba e da rede OSB a que está vinculado,propõe-se a apoiar a gestão municipal no cumprimento das metas, como atendimento das recomendações da respectiva rede o poder público, por meio do qual se compromete com o desenvolvimento sustentável e com o cumprimento das Metas do Milênio (PNUD).

Assim, faz adesão a um pacotes de ferramentas disponibilizadas, como PCS, assinatura da Carta Compromisso como forma de confirmar seu engajamento com o desenvolvimento sustentável, além da comunicação e divulgação de sua gestão, subsidiadapelas estratégias nacionais e internacionais e pela rede empresarial local.

Depreendemos, pela análise dos registros dos documentos, que referendam o contexto histórico da constituição do OS Abaetetuba, que a gestão municipal se apresentava fragilizada, sem identificar ou buscar amparo em seus próprios regulamentos usuais de controle sobre as ações da gestão pública municipal, tampouco das atividades de controle

existentes no território por meio da ação dos Colegiados, reconhecendo e legitimando fragilidades em matéria de acompanhamento, fiscalização, divulgação, monitoramento e avaliação das ações da gestão municipal, fazendo adesão à proposta inovadora que favorece relações com o setor privado. Assume as sugestões como viabilizadoras de um processo de gestão mais eficiente e inovador e legitima o controle social do organismo, embora se faça apenas sobre o acompanhamento do uso dos recursos públicos.

Consideramos a ocorrência do reconhecimento da fragilidade e legitimação da experiência no espaço do território pela atuação do executivo e legislativo municipal em promulgar no ano de 2013 a Lei Municipal nº 354, de 21 de março de 2013, que acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de Abaetetuba, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do "Programa de Metas" pelo Poder Executivo, sugerido como ferramenta pela rede OSB e Instituto Cidades Sustentáveis e seu respectivo Programa Cidades Sustentáveis, em que o Município, seguindo ao modelo da cidade de São Paulo, constituiu a "Rede Nossa Abaetetuba", quando o Município já dispunha de um diploma legal e estrutura físico-funcional com a mesma atribuição.

Também consideramos como continuidade da ação de legitimação, no ano de 2014, o fato de o executivo municipal ter sancionadoa Lei Municipalnº 410, de 3 de novembro de 2014, que outorga ao Observatório Social de Abaetetuba o título de organização de utilidade pública para todos os efeitos legais, ou seja, trata-se do que reverbera em nossas análises, justamente a forma como poder público, executivo e legislativo, aderiu à experiência inovadora como uma estratégia relevante para a melhoria da gestão municipal e aperfeiçoamento do controle social, embora se faça por meio de relação com o privado.

Essa postura do executivo e legislativo municipal sobre a relevância da atuação do organismo OS Abaetetuba na realidade do território, expressa em documentos, é corroborada porapenas 27,27 % dos sujeitos entrevistados que são membros de Colegiados, como se pode observar nas expressões dos entrevistados.

O OS Abaetetuba representa um órgão de fundamental importância para a sociedade apresentando-se como um excelente parceiro de atuação e de contribuição junto as demais entidades para a efetivação da cobrança da gestão municipal, a implementação de forma adequada da aplicabilidade dos recursos públicos(Membro de Colegiado da Educação,informação verbal)⁹¹.

Destaca a existência de uma parceria do OS Abaetetuba com os Colegiados na soma de forças sobre o acompanhamento da gestão quanto ao uso de recursos.

_

⁹¹Membro de Colegiado da Educação. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

Quanto ao planejamento das ações de gestão pública dos órgãos e colegiados do município, com o OS Abaetetuba teve modificação positivas. O município começou a planejar melhor suas ações, como o plano de metas, [...], pois o mesmo era avaliado nas audiências públicas e maior transparência nos processos licitatórios(Membro de Colegiado da Educação, informação verbal)⁹².

Aqui é possíveldestacar que o OS Abaetetuba provocou mudanças positivas na gestão quanto ao planejamento das ações, em decorrências da avaliação aque a gestão é submetida nas audiências públicas, considerando-se essa mudança como favorável a umamaior transparência nos processos de gastos públicos.

É importante frisar que o aspecto positivo se refere ao padrão de gestão que se tornou gerencial, de acordo com as orientações do PDRAE. A ponderação desse aspecto positivo se faz no sentido de que as mudanças poderiam ser maiores e mais positivas pelo período de atuação quanto ao planejamento, mobilização, engajamento de diversos grupos sociais na tomada de decisões. O fato de o OSAbaetetuba ter induzido a gestão pública a ter maior organização em função da prestação de contas públicas via audiências é relevante, mas por si só não pode caracterizar o ente privado como promotor de mudanças efetivas na perspectiva de um controle social efetivo.

Quanto a avaliação da implantação do OBSERVATÓRIO SOCIAL na realidade do Município de Abaetetuba vejo que o OS teve como compromisso o Projeto Capacidades – PNUD que tinha como objetivo a valorização das potencialidades do município para a elaboração junto com demais representantes da sociedade civil organizada, o Plano de Ação estratégica (2011) para o Município no qual o gestor municipal se comprometia ao assinar a Carta Compromisso com o Plano de Metas, prestar contas em audiência pública de seu mandato. O PNUD foi engavetado, o Plano de Metas esquecido, pois não há continuidade governamental, os colegiados vivem sobrecarregados para fazer a prestação de contas. Há, dessa forma, uma organização ínfima, sem participação da força conjunta(Membro de Colegiado da Educação, informação verbal)⁹³.

Nesta manifestação, que tem caráter de avaliação da implantação do OS Abaetetuba na realidade do território, fica expresso o comprometimento do organismo com as ferramentas que defende como viáveis para otimizar a gestão pública, as metodologias da rede de relações a que se vincula e que são aplicadas àrealidade do território, e a ênfase na prestação de contas do mandato do gestor municipal. Assim, destaca também a descontinuidade de gestão, as

⁹³Membro de Colegiado da Educação. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

_

⁹²Membro de Colegiado da Educação. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

fragilidades de organização, as condições de atuação dos Colegiados e a desarticulação das estratégias de participação de maneira conjunta para a ação de controle social.

Assim, cabe destacar que os sujeitos sociais, integrantes de Colegiados ou não, reconhecem fragilidades nas ações de controle social na gestão da educação pública municipal, conforme expressam nas manifestações sobre o que se faz necessário na realidade do território pra seu aperfeiçoamento. No entanto, suas expectativas de fortalecimento da gestão e do controle social não repousam nas ações do OS Abaetetuba, mas nas estruturas já existentes no território, como podemos observar no extrato:

Considero que o município, no que diz respeito aos colegiados existentes, tem condições de se estruturar para realização do Controle Social sem a presença do OS Abaetetuba, a partir do debate de participação efetiva da sociedade civil em seus órgãos colegiados como já acontecia antes (Membro da sociedade civil da área de jornalismo, informação verbal)⁹⁴.

Desse modo,o Colegiado existente possui credibilidade, embora com reconhecimento de que precisede aperfeiçoamento e da participação. Ainda assim, não há uma aposta de que o organismo tenha representado uma alavanca no controle social.

Efetivamente não observo modificação no controle social do município (Representante do legislativo,informação verbal)⁹⁵.

Não percebo nenhuma mudança significativa em comparação em termos de controle social no que já vinha acontecendo antes (Membro da sociedade civil da área de jornalismo, informação verbal)⁹⁶.

Com o observatório social, infelizmente não há modificação no controle social no Município (Membro da representação sindical da educação, informação verbal)⁹⁷.

Observa-se também, por parte 72,73% dos sujeitos participantes que não ocorreu mudança no controle social do território após a atuação do OS Abaetetuba. Todavia, além dos membros do OS Abaetetuba, temos um percentual de 19,18 de participantes que manifestam aposta positiva na implantação do organismo no território de Abaetetuba.

A implantação do OSAbaetetuba foi um grande avanço para o nosso município. Nasceu numa época de grande discussão sobre a necessidade de transparência na aplicação dos recursos públicos. Infelizmente, as gestões públicas não levam a sério e não conseguem entender que esse instrumento

⁹⁶Membro da sociedade civil da área de jornalismo. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

⁹⁴Membro da sociedade civil da área de jornalismo. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

⁹⁵Representante do legislativo. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

⁹⁷Membro da representação sindical da educação. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. mês 2019.

ajudará o município na gestão dos recursos públicos. Não tenho dúvidas de que o OSAbaetetuba teve e tem grande relevância para o Município de Abaetetuba. Mas insisto na ideia de que as gestões não conseguem entender o papel desse importante instrumento, principalmente na atual conjuntura do nosso país(Membro do Conselho do FUNDEB,informação verbal)⁹⁸.

Avalio a implantação do OS de suma importância, como uma rede integrada para fiscalizar e monitorar a aplicação do recurso público, as ações da gestão com o objetivo contribuir para o desenvolvimento e crescimento do Município. Pode ser um grande aliado do governo para o desempenho do seu papel de gestor (Membro do legislativo,informação verbal)⁹⁹.

A manifestação da importância do organismo pode não estar tendo ressonância no território em razão de sua própria lógica de atuação, como podemos observar pela expressão de sujeitos dos Colegiados e de membros do organismo.

O OS Abaetetuba precisa mobilizar e envolver as demais entidades sociais para que juntos possam ser eficazes em suas ações (Membro da representação sindical de educação, informação verbal)¹⁰⁰.

Acredito que o OS Abaetetuba sozinho não contempla essa necessidade. É necessária a junção de forças de todas as instâncias de controle: OS, conselhos municipais, CGU, TCM, entre outros (Membro do Conselho do FUNDEB, informação verbal)¹⁰¹.

Avalio que a atuação do OS diminuiu em razão da ausência da prática de avaliação que antes divulgava seu trabalho. [...]. A atuação do OS Abaetetuba mexe na estrutura de corrupção, aumenta a transparência, melhora os preços e os serviços. Todavia, a coordenação atual do órgão está focada no problema da Cargill e isso não é ação do OS, pois seu foco de atuação é o acompanhamento dos gastos públicos (Membro do OS Abaetetuba, informação verbal)¹⁰².

Há expectativa de que integrem uma rede de controle social e não no trabalho isolado. Aqui é explícito que o foco de ação do OS Abaetetubaé o controle social sobre os gastos públicos. Talvez a sociedade não tenha absorvido a perspectiva de controle social que o OS Abaetetuba possui como horizonte de trabalho, que também não se distancia da compreensão de muitos dos sujeitos participantes.

O Controle social é uma ferramenta de participação da sociedade civil organizada na gestão pública, na *análise das prestações de conta do uso do dinheiro público*, espaço de fortalecimento da cidadania e possibilidade de *cobrança do bom uso do dinheiro público*(Representante do legislativo, informação verbal, grifo nosso)¹⁰³.

⁹⁸Membro do Conselho do FUNDEB. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: ago. 2019.

⁹⁹Membro do legislativo.Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

¹⁰⁰ Membro da representação sindical de educação. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

¹⁰¹Membro do Conselho do FUNDEB. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: ago. 2019.

¹⁰²Membro do OS Abaetetuba. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

¹⁰³Representante do legislativo. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: nov. 2019.

O controle social compete a todo cidadão buscar o acompanhamento da implementação das políticas públicas para melhoria da qualidade de vida, e é dever da gestão municipal apresentar *como tem realizado a aplicabilidade dos recursos* e suas ações através das decisões participativas e da *prestação de conta de forma transparente* (Membro da representação sindical de educação, informação verbal, grifo nosso)¹⁰⁴.

Controle Social é o que todos os cidadãos tem*o direito de saber onde estão sendo gastos/investidos seus impostos* (Membro do Conselho do FUNDEB, informação verbal, grifo nosso)¹⁰⁵.

O controle social é uma forma de participação cidadã sobre as decisões das políticas públicas e sua aplicabilidade. É a forma de acompanhar, *fiscalizando os gastos dos recursos públicos*, se estão tendo seu destino certo para responder os anseios da sociedade, evitando com isso, o desvio para a utilização do fortalecimento da corrupção (Membro do Conselho de Educação, informação verbal, grifo nosso)¹⁰⁶.

Todas as assertivas contêm a expressão mais evidente para o cidadão do que seja o controle social, como acompanhamento dos gastos públicos, que também pode ser consenso enquanto membro de Colegiado e é o objetivo do OS Abaetetuba.Com isso, pode estar acontecendo na realidade do território um esmaecimento da dimensão do controle social na prática social, não se valendo desse direito na perspectiva defendida nesta tese, enquanto um direito que o cidadão tem de usufruir sobre a política pública desde a sua formulação. Essa perspectiva aqui adotada consiste no levantamento das demandas por necessidades da política pública, até a avaliação de seus processos, resultados e efeitos, algo que se faz não apenas acompanhando quando todas as ações já estão pensadas e decididas, sem avaliar as reais necessidades desta ou daquela política para determinado grupo de cidadãos, ou seja, um tratase de controle social dentro dos limites restritos que o Estado, a serviço do capital, permite efetivar, com base na lógica do direito de cidadania expresso na Carta Constitucional.

Desta feita, realizamos aqui o exame da concepção do OS Abaetetuba na lógica da sociedade capitalista, sua importância para a ampliação ou não do controle social na gestão pública da educação municipal no território de Abaetetuba/PA e sua potencialidade para fortalecimento dessa prática. Debruçamo-nos também sobre os óbices e as perspectivas da relação entre as ações do OS Abaetetuba e a gestão pública da educação municipal, com foco nas categorias gestão, relações público-privadas e controle social. Foi possível ainda analisar as mediações e contradições presentes nos fundamentos dessa concepção narelação com a

¹⁰⁴Membro da representação sindical de educação. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

¹⁰⁵Membro do Conselho do FUNDEB. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: ago. 2019.

¹⁰⁶Membro do Conselho de Educação. Entrevista concedida à pesquisadora. Abaetetuba: jul. 2019.

prática de gestão pública da educação municipal e da efetivação do controle social paraentender a realidade social, com esse controle situadono contexto da lógica do capital e do território de Abaetetuba/PA.

Em razão desses elementos, pudemos compreenderas identificações apresentadas sob a forma incorporada de controle social operacionalizada no território de Abaetetuba/PA pelo OS Abaetetuba, assim como o fato de que é mister a apreensão da funcionalidade do controle social para o projeto hegemônico de sociedade e para os direitos assegurados pela versão política e ideológica de cidadania legitimada pelo capital.

A questão que salientamos do controle social a serviço do capital não consiste em negar os mecanismos criados pelos segmentos da classe trabalhadora, mas em entender os limites do controle social numa sociedade essencialmente desigual, em que o Estado promove um controle restrito da sociedade civil sobre o desenvolvimento dessa sociedade na sua forma de agir, de modo a garantir a coesão social, o consenso entre as classes, como estratégia para administrar os conflitos sociais. Embora sua forma de agir evidenciea dinâmica contraditória do capitalismo, sua ação se dá somente no sentido de regular a contradição, não para a promoção de sua superação, pois sua essência é representar os interesses das classes dominantes. Este é o fator revelador de sua natureza e sua dinâmica, queevidencia as contradições presentes na sociedade, alternando entre ações de concessões e repressões, cujas concessões se efetivam em função da necessidade de legitimidade social e da pressão da forças de resistência.

Ainda que o controle social represente uma forma de resistência resultante da construção histórica dos trabalhadores como forma de enfrentamento, este encontra-se ainda cerceado pelos elementos centrais constitutivos do controle social do capital que promove a ilusão democrática da conquista de direitos. Essa ilusão, por sua vez, é fruto da ideologia de concessão do capital em favor do trabalho, fazendo do controle social um elemento constitutivo do projeto hegemônico do capital, o qual contribui para limitar as ações coletivas dos trabalhadores, assim como para se afastar dos ideais de classe mais radicais que possam avançar a partir da crise estrutural para denúncias sobre as condições precárias desencadeadas pela reprodução social. Eis os limites com os quais o controle social se depara na sociedade atual.

4 CONCLUSÃO

Com a pesquisa sobre o controle social realizado pelo OS Abaetetuba, buscamos inicialmente compreender o contexto político-econômico e a base estrutural que dá origem e viabiliza a implantação do OS Abaetetuba no território do município de Abaetetuba/PA. Além disso, analisamosas contradições imanentes àperspectiva de controle social presente na ideologia veiculada pelo Estado e sua interferência da gestão pública da educação municipal como forma de mediação em termos de regulação das reformas nacionais para a execução de uma suposta estratégia de aprimoramento da gestão na esfera pública municipal.

Ainvestigaçãosobre o controle social adquiriu relevância neste trabalho ao se observado que o fenômeno está articulado ao processo de democratização da gestão municipal. Destacamos que a aproximação do objeto de estudo com as referências marxianas e marxistas possibilitou entender as determinações histórico-sociais do capitalismo sobre a gênese e natureza do Estado, das políticas públicas e do controle social na sociedade, o que contribuiu politicamente para entender e desvendar as desigualdades sociais resultantes da reprodução capitalista.

A problematização para compreender tal lógica, a nosso ver, comporta uma prática intencional que pode estar alicerçada na configuração de mais uma estratégiado capital em torno da regulação do social. Assim, a atuação do Estado está alinhada àlógica do mercado e concatenada com as necessidades deste, utilizando de suas orientações para regular os serviços prestados à sociedade. Por esse motivo, as políticas públicas desenvolvidas por esse Estado são organizadas na esteira de montagem da lógica de produção do capital e estão direcionadas a atenuar as exigências dos cidadãos e a atender satisfatoriamente as demandas exigidas pelos mercados, tendo a parceria com o privado como estratégia relevante na condução das políticas que atendam ao que exige o fortalecimento ao capital.

Assim, diante da realidade do território de Abaetetuba, identificamos a possibilidade de que esteja se efetivando uma forma de "vale tudo" na relação entre Estado e sociedade civil, que se revela como o "ovo da serpente" que não possibilita nenhuma aproximação com uma perspectiva de atuação da sociedade civil para a emancipação humana; antes, está voltada para o alijamento do sujeito.

Depreendemos que as políticas públicas desenhadas pelo Estado para o atendimento das necessidades da sociedade representam mecanismos utilizados pela gestão pública para contemplar os interesses do capital, que atende à indicação das empresas parceiras para o que

precisa ser aprimorado nas ações educacionais do território com o fim de assegurar a qualidade da gestão. Esse processo é efetivado por meio da introdução de princípios empresariais, referendados na gestão da qualidade total, que não representa mudança estrutural no controle social, pois se constitui de arranjos programados para escamotear os reais motivos da má funcionalidade dos colegiados, valendo-se da natureza maquiada do problema para viabilizar o projeto hegemônico da burguesia, justificado pela busca da melhoria da gestão.

Consideramos que a condução do controle social desenvolvida no território de Abaetetuba pelo OSAbaetetubaenquadra-se em uma perspectiva de Estado reorientado pela descentralização, forjada na ideia de políticas sociais consideradas não como serviços exclusivos do Estado, no qual é explícita a transferência de responsabilidades sociais do Estado para o privado na execução dos serviços sociais – no caso do controle social do OS Abaetetuba, a execução de seu acompanhamento. Pauta-se por um reordenamento na transferência de responsabilidades – a ação de oferta dos serviços sociais deslocada do órgão colegiado público para a esfera privada –, que instaura uma forma de regulação *pari passu* com o realinhamento do Estado, estando vinculada à lógica de mercado e à visão hegemônica orientada pela nova ordem mundial orquestradapela lógica do capital.

Nesse sentido, concebemos que a experiência do OS Abaetetuba que se consolida pelo incentivo do Estado consiste em fortalecer a ação da iniciativa privada de realizar o controle social sobre a esfera pública. Desse modo, esta assume a configuração de potencialização do privado na execução dos serviços sociais, em que a atuação propugna-se a ser vista como ampliação da qualidade do serviço e de potencialidade para o fortalecimento dessa prática, com fortes elementos de estratégias do capital paraobnubilar o atendimento das necessidades das demandas sociais.

O OSB se mostra como um órgão bem organizado na perspectiva de disseminar suas ideias em simetria com o que é proposto por Organismos Internacionais, os quais desejam uma hegemonia em sua atuação; para isso, as redes de relacionamento dos sujeitos a serviço do OBS é extensa,a fim de que o alcance dos ideais atinja o máximo possível de territórios, com facilidade de materialização do que é formulado em cenário internacional, a fim de que a agenda de políticas pensadas pelo grande capital seja a mesma, do global ao local, apesar de o local ter suas especificidades. Além disso, o OSB representa uma face da relação público-privada na educação que se refina a cada ano, desde a reforma do Estado Brasileiro em 1995,

em que os sujeitos da esfera privada são tidos como os mais capacitados para gerir o que é público, segundo o discurso oficial.

Destacamos também que o controle social realizado pelo OSB faz parte do projeto dos sujeitos articulados em redes que desejam ter o domínio da tomada de decisões junto ao Estado numa gestão gerencial, razão por que tal controle deve estar associado a outros elementos de acompanhamento da tomada de decisões pelo governo, a fim de que toda a sociedade civil possa ser esclarecida sobre o que fora decidido, e não somente um órgão dentro da realidade local.

A questão da qualidade da educação que se projeta no horizonte de práticas bem sucedidas de gestão continua sendo o melhor lugar e o melhor caminho para a luta política pela igualdade e inclusão social, consolidada por uma visão de gestão democrática focada na universalidade da socialização da política. Nesse sentido, cabe ao territóriodisseminaros saberes públicos que apresentam valor, independentemente de circunstâncias e interesses particulares, em função do desenvolvimento humano.

Reiteramos que os objetivos e funções daeducação, sob influência dos organismos internacionais, têm incidido diretamente no currículo, nas formas de avaliação do sistema e das escolas, na formação continuada de professores, na gestão da educação em suas múltiplas dimensões. Desse modo, essas novas formas de gestão atreladas areformaseducacionais evidenciam a luta de classes, bem como o desconhecimento do que seja luta de classes, desencadeando um desvio de atuação que remete à necessidade de situar com precisão esse conceito marxista, retomar as reflexões marxianas na perspectiva de que o proletariado encontre na sua experiência cotidiana os motivos e as forças necessários à luta.

Nessa perspectiva, as considerações aqui traçadasconduzem à compreensão de que as incidências do capitalismo na regulação sobre as políticas da educação tem provocado políticas e orientações de gestão aos entes federados, os quais levam à desfiguração das funções emancipadoras do sujeito social e do comprometimento comgarantias do direito público e gratuito à educação. Há tambéma reconfiguração da identidade e a precarização da qualidadedo serviços educacional e dos processos que viabilizam sua construção, ou seja, o comprometimento do controle social por meio de sua desfiguração, em razão da ação de outros setores, apresenta-se com um vetor do sucateamento das políticas públicas, uma vez que são pensadas e elaboradas sem a participação dos olhares daqueles aquem ela se destina, mas daqueles que têm interesses mercantis por sua efetivação.

Com isso, ocorreno discurso ideológicoum enfraquecimento na gestão dessas políticas, ou melhor, fortalecimento dos interesses da classe que as determinam e enfraquecimento dos sujeitos partícipes que habitam o território. Assim, o privado ganha espaço por meio da disseminação de suas metodologias e incentivo à adoção de "boas práticas" delineadas pelos pacotes de metodologias salvadoras. Com isso, mascaram-se as demandas existentes no território, as quais o Estado deveria identificar e tomar como parâmetro para efetivar a garantia do direito. Além disso, o privado funciona não somente como agente disseminador de metodologias salvadoras, mas também como disseminador da ideologia dominante de que os insumos são suficientes para as demandas do território, de maneira que se necessita de boa gestão, responsabilizando uma vez mais o cidadão para conduzir esse acompanhamento.

É necessário reconhecer que o território está inserido no sistema capitalista e que não se pode perder de vista que, apesar disso, é um local de contradições dialéticas. Por isso, cumpre perceberque o proletariado: tem que ultrapassar suas divisões; concentrar em uma força única; escapar às ideologias dominantes; reconhecer a vanguarda da classe operária desempenhada pelo importante papel dos partidos e sindicatos; e fazer jorrar das massas essa verdade combativa de que são portadores. Portanto, tem que inserir o controle social como um elemento da luta de classes em oposição à ideia reprodutivista conservadora, fabricada pelo capitalismo, segundo a qual a relação capital x trabalho assalariado é a forma de extrema alienação e produz as contradições plenas do desenvolvimento íntegro e universal das forças produtivas do indivíduo.

O esforço a ser empreendido se pauta pelo compromisso político e social de possibilitar uma maior visibilidade sobre aspectos inerentes à implementação da autonomia ao território para que, enquantoente federado, atue de fato na efetivação do regime de colaboração em matéria de gestão da educação na realidade do território. Para isso, é necessário ter em vista a efetivação de uma gestão governamental que se disponha a romper com o caráter passivo de copiar as experiências exógenas, verticalizadas que referendam ações de gestão das políticas com base em interesses díspares da realidade local, pois não há como viabilizar o aprimoramento da gestão pública por meio da adesão de redes articuladas por hegemonias contrárias ao interesse da classe trabalhadora, com elaboração de plano de metas, constituição de Grupos de Trabalho (GTs), assinatura de compromissos, sem um processo de construção de administração da gestão pública assentada no coletivo.

Depreendemos tambémque o "Programa Cidades Sustentáveis" e suas respectivas ferramentas de desenvolvimento representam mecanismos utilizados pela rede de Cidades

Sustentáveis para que sejamaplicados na gestão pública dos territórios, não considerandoas necessidades dos municípios ese vinculando ao atendimento dos interesses do mercado, como se pode ver pela sua rede de patrocinadores, dentre eles Bradesco, Itaú, Natura.

É voltado à indicação de premissas das empresas parceiras, como a governança – enquanto eixo da gestão das cidades–voltada para o estabelecimento de parcerias, assim como para o incentivo ao desenvolvimento e a implementação de programas para prevenir e superar a condição de pobreza; com isso,esvaziatal condição do seu caráter de desigualdade, que emana da estratificação social e da subsunção do trabalho e modos de vida ao sistema do capital.

São opções de salvaguarda ao capital, de mascaramento dos seus reflexos avassaladores, tratados como fragilidade de gestão. Dessa forma, o aprimoramento recomendado passa pela introdução de princípios empresariais, referendados em uma forma de gestão que não representa mudança estrutural no sistema vigente, pela forma de atuar do Estado, pelaforma de condução das políticas e pelas formas de estabelecer relações entre as classes. Diante disso, a demanda pelo aprimoramento prescreveque o territóriose valhada natureza escamoteada do problema para viabilizar o projeto hegemônico da burguesia, justificado em busca de melhoria para a gestão municipal e a educação.

Investir na qualificação da gestão, tendo como foco o controle social, traduz o esforço do coletivo em proporcionar formação capaz de desenvolver práticas assentadas na problemática contextual na qual o território e os sujeitosse inserem. Em relação à formação, esta ação exige ainda a necessidade de planejar, executar e avaliar atividades educativas imbricadasa outros conhecimentos necessários para a compreensão de gestão em perspectiva democrática. Presume-se que, assim, o sujeito a ser formado não operará sua prática de forma alienada do contexto social e cultural, no qual os processos de condução das políticas públicas ocorrem.

A formação é voltada para a compreensão da gestão, do financiamento e do controle social, com vistas principalmente ao exercício da democracia e da socialização da política fundamentada na concepção de que é na práxis que se constroem as competências necessárias para a compreensão do exercício de cidadania em todas as suas dimensões; esse processo atende à formação dos partícipes permeada com suas histórias de vida de luta, recomeço, desafios e superações, compreende as contradições e busca caminhos para superar o cotidiano empobrecido de propostas assentadas em concepções autoritárias e centralizadoras e postula

pela condução não de metodologias exógenas, mas colaborativas, interativas, que permitam ao cidadão sentir-se parte do processo de formação e co-responsávelpelaatuação no espaço de construção de seu território, mas premente da responsabilidade de cada segmento no desenvolvimento do cotidiano.

Essa tarefa articuladora de produção de saberes torna-se um esforço a maispara os membros dos colegiados, mas que se fez necessário, pois as perspectivas de resultados a partir falas dos sujeitosevidenciam a espera pela ressignificação da prática de gestão.

Na ação de articular gestão e controle social, entrelaçados às práticas cotidianas dos colegiados no processo de efetivação da participação coletiva, é perceptível a vontade de ensinar e aprender a construir novas experiências. Obviamente, é algo ainda limitadopela lógica de resistência da gestão municipal à participação efetiva, assim como pela lógica exógena de formação da excelência de metodologias que desvalorizam as práticas dos sujeitos em seus lugares e seus saberes tradicionais como bases para um novo processo educativo, rompendo com a lógica imposta pelos centros hegemônicos de poder.

Essa é uma das razões que justificam a importância do debate para fomentar a reflexão de questões específicas sobre a formação de membros de colegiados; de modo especial, há as estratégias de formação desses sujeitos viabilizadas pela União, em regime de colaboração com Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como por instituições privadas em parceria com os órgãos públicos dessas esferas.

Promover a valorização dos membros dos colegiados e de representantes da sociedade que possam tornar-se representantes de colegiados é uma responsabilidade política para a melhoria da qualidade da gestão municipal e do controle social. Como evidenciado pelos sujeitos da pesquisa, representa uma diretriz para a gestão em perspectiva democrática, tendo como horizonte a qualidade da educação e do controle social. Todavia, ainda padece de entraves que maculam e distorcem as cenas da gestão municipal e educação brasileira.

Concebemos que a percepção dos sujeitos dos colegiados e da sociedade civil, aproxima-se fortemente do referencial de formação adotado neste estudo. Entretanto, avaliamos que necessitamos urgentemente avançar consideravelmente em termos de estratégias de formação desses membros, motivo pelo qual seja possível tratar, de maneira ampla, simultânea e de forma integrada, a formação colegiada e seus aspectos adjacentes como as condições para assegurar a presença efetiva nas reuniões e demais atividades que o exercício requer, ou seja, a articulação das condições objetivas e subjetivas do representante

nos processos de formação e de exercício da sua atribuição, na perspectiva da contestação e refutação das condições difundidas pela lógica vigente.

As falas de alguns sujeitos dos colegiados existentes no território de Abaetetuba sinalizam que o membro do colegiado precisa compreender a importância da formação para além do atendimento de exigência legal, na perspectiva de que a teoria e a prática sejam tomadas como núcleo articulador da formação e da atividade de conselheiro: a teoria revigorada, passando a ser formulada a partir das necessidades concretas da realidade do território; a prática colegiada, sempre como ponto de partida e o ponto de chegada; e a ação do representante do colegiado revelada como resposta às diferentes necessidades colocadas pela realidade social.

As manifestações sobre as possibilidades para o controle social no âmbito do território também se direcionam para a necessidade de ações e estratégias para formação de representantes de colegiados, de modo que precisam constituir-se por meio de programas e projetos que atendam de forma eficiente a essa lacuna formativa na realidade do território, negando simulacros e falsificações de formação do sujeito. Assim, deve-se ter como horizonte a compreensão do conhecimento da realidade e a necessidade da atividade de entendimento da gestão pública e do controle social, em especial, da representatividade colegiada – e não do aperfeiçoamento em metodologias programadas pelo capital.

A legislação vigente, embora densa na realidade do território investigado, por si só, nãopode ser tomada como panaceia aos recorrentes problemas degestão municipal que mitigam a realidade do território;tampouco pode se configurar como mecanismo para alterar a realidade dessa área, sem contar com as mediações e contradições que se convertem em expressão e diretriz das práticas sociais. No entanto, cabe destacar,pode produzir ao menos efeitos de alerta em relação a essa realidade.

Concebemos que a experiência do território de Abaetetuba/PA, revelada pela expressão dos membros dos colegiados, constitui-sedefortevalorização da perspectiva de crédito e da aposta na formação de membros dos colegiados, defendida na proposta de vinculação como mediadora de um processo formativo que contribui para produzir um novo sujeito social, com reconhecimento de seu papel histórico na promoção da socialização da política.

Ademais, concebemos como mister a presença da sociedade civil na definição, execução, acompanhamento e avaliação da implementaçãodessasações, no sentido de se colocar atenta para as restrições/adaptações dos preceitos constitucionais adequadosà redução

do Estado, na medida em que que não postulam ou não priorizam os interesses dos excluídos, conforme defende e imputa o mercado.

Assim, as evidências teóricas e empíricas revelamas fragilidades relacionadas à gestão pública municipal da educação e dos colegiados da área, repercutindo sobre o sistema de ensino na efetivação e acompanhamento das metas e estratégias dos PME. Por esse motivo, a concepçãoaqui defendida foi evidenciadapor meio da análise teórica e empírica e a partir das contribuições de sujeitos envolvidos com o fenômeno da gestão educacional, em articulação com uma leitura crítica das inferências em torno do objeto problematizado – o controle social. Todos esses elementos contribuíram para dar relevo a elementos da prática política e arranjos institucionaismuitas vezes obscuros e subjacentes a relações entre o Estado e a sociedade civil.

Possíveislacunas fazem parte do processo de construção de análises. Todavia, a organização das informações dispostas pauta-se pelo compromisso político e social de possibilitar uma maior visibilidade deaspectos inerentes à implementação da demanda de controle assegurada pela autonomia do ente federado municipal,inaugurada com a Constituição Federal de 1988 e reafirmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Atualmente, essa demandaestá sendo exercida no território estudado pelo OS Abaetetuba, de modo que não atende à necessidade de controle social na perspectiva por nós defendida.

A pesquisa comporta também a pretensão de instigar inquietações que favoreçam discussões acerca de diretrizes políticas no campo da gestão municipalnas realidades de outros municípiosdoestado do Pará, bem como busca acender o debate sobre consequências da democracia e indicativos sobre princípios e valores da cultura política hegemônica que orientam a prática da gestão municipal da educação de hoje.

Para que a gestão municipal atuena efetivação das metas e estratégias de duas importantes políticas municipais em vigor – PME e PMDDCA (até 2024) –na realidade do território sefaznecessário que a gestão seja convencida a romper com o caráter centralizador de decisão arraigado na prática política executada no território, que carece de imposição legal para elaborar e socializar um plano de gestão – na medida em que isso acaba levando a sociedade a aderir às metodologias salvacionistas na perspectiva de objetivar a democratização da gestão. Mesmo que haja a criação do Sistema de Ensino, elaboração de planos, constituição de fóruns enquanto personalidade jurídica ou de outros elementos que

compõem a estrutura educacional, se não houver um processo de construção da administração pública assentado no coletivo,os anseios da populaçãonão se tornam viabilizados.

Entre os desafios impostos ao território, há: a autonomia para construção de uma gestão que reconheça e atenda à realidade do território; mecanismos que viabilizem o controle social por meioda participação da sociedade nas deliberações e nos órgãos de acompanhamento das políticas destinadas à educação, por meio das diversas categorias representadas; superação da postura de único guardião do espaço público por estar ocupando cargos no poder; e formação de equipe técnica habilitada a conduzir a dinâmica de controle social. Esses desafios se tornam mais evidentes uma vez que é muito forte a ausência de dados que dão base às políticas propostas e executadas, além de haver a falta de viabilidade de participação da sociedade e dos Colegiados nos processos de licitação e de acompanhamento de execução das ações públicas do executivo e legislativo. Esse conjunto se elementos se constitui como um fator rico de possibilidades para a construção da política educacional ancorada na diversidade de opiniões, porém, também rico de embates entre sociedade civil e sociedade política.

Alguns sujeitos e colegiados se mobilizam mais ativamente, outros em menor proporção, em razão até mesmo de receio por represálias. Porém, a análise da realidade do território deixa evidente a necessidade de que ocorra o reconhecimento dos sujeitos sociais e de que a formação teórica e política também seja compreendidapela gestão e pelos colegiados como elemento fundamental à socialização da política e à participação social nas ações de atuação enquanto agentes de controle social e de reconhecimento, o que é um direito que precisa ser respeitado e consolidado, não na perspectiva do Estado burguês e do capital, mas da emancipação humana.

Assim, a autonomiapreconizada pela legislação para a prática da gestão municipal no território fica condicionada aos arranjos políticos governamentais que encerram a vida da coletividade, subjugando-a aos interesses de grupos minoritários, assentados por vínculos de ou gratidão, ou fidelidade partidária, ou aredes exógenas de estratégias metodológicas salvadoras.

Este debate vinculado às recentes políticas de reformasremete-nos à compreensão de que se fazem necessáriasinterlocuções que possam levar em consideração que, diante de uma perspectiva de gestão municipal mais próxima do cidadão e de sua realidade, cresce a possibilidade de o controle social se tornar uma ação mais motivadora, criadora e recriadora. Por isso, é preciso planejar políticas de maneira coletiva, com a participação dos sujeitos,

discutindo com estes uma cidadania autônoma, com vistas a uma educação voltada para a formação humana, inserção qualificada no mundo de trabalho, garantia da permanência dos estudantes nos processos de formação, com insumos necessários para seu atendimento, conclusão das etapas de ensino e continuidade de estudos, a fim de que o controle social se configure em uma etapa do ciclo de políticas que tenha no horizonte de sua intervenção a garantia do direito que constitucionalmente se tem na Carta Magna.

Na prática do período histórico observado, o fazer da gestão proposto e elaborado na vasta matéria legal e conduzido pela gestão pública do território esteve alinhado às premissas dos agentes externos, de modo que não encontra conexão com a demanda existente, provocando uma lacuna que favorece o preenchimento por redes, como as dos projetos Capacidades e Cidades Sustentáveis, que fazem parte das ações de gestão a que se encontra submetido o território.No âmbito de atuação dessas experiências, constata-se a ausência de escuta ampla das necessidades das comunidades nos diferentes campos de abrangência do território, do reconhecimento das necessidades no contexto das águas, matas, florestas e fauna, do fazer e valorização dos sujeitos, que outrora padecia e agora é sacrificado pela possibilidade de substituição pela prática da adesão do saber alheio a ele, mas com o seu consenso, visto como possibilidade de alterar sua condição e realidade.

Assim, a mera difusão de metodologias – internacionais ou nacionais – por regulamentação do setor privado não assegura a devida implantação ou aprimoramento do controle social. Não obstante, encontramos nos discursos dos sujeitos argumentos muito similares aos presentes nos documentos analisados e observamos que os colegiados, mesmo quando discordam da forma de atuação do organismo, adotam as medidas por ele propostas e aproximam-se do feitio delineado pelos idealizadores das plataformas, sem compreender as mediações subjacentes entre global e local.

Assim, a investida de protagonismo do cidadão foicoordenada peloOSAbaetetuba, articulada com o ramo empresarial e entidades da sociedade civil para obtenção de consenso, e configurada como iniciativa pioneira e diferenciada no campo das metodologias de controle social até então realizada no território. Por esse movimento, consistiu na realização do controle social apenas sobre o uso dos recursos públicos, tendo como marco inicial a compreensão de estar atendendo aos desafios imputados ao campo da gestão municipal, com reflexos considerados positivos sobre a realidade dos sujeitos, comprovados por propulsionar economia aos cofres públicos.

Todavia, pelo movimento da pesquisa, ao perquirir as múltiplas determinações que envolvem o âmbito do controle social, em busca da essência que essa realidade abriga, tornou-se possível evidenciar, por meio das análises, a necessidade e relevância de contextualização sobre os resultados das avaliações das ações efetivadas sobre as instituições, seus sujeitos e seus processos. Esse itinerárioprovocoureflexões sobre aconfiguração das práticas de gestão e dos colegiados anteriores à ação empreendida pelo OS Abaetetuba, com vistas a conhecer e identificar as limitações a que se vinculam as políticas públicas e territoriais pensadas e executadas no território de Abaetetuba/PA, bem como para abrir possibilidadesde identificação dos fatores que favoreceram essa investida sobre o território, ao se repensar sobre o exercício e a produção de um alinhamento da gestão municipal construído a partir do olhar dos sujeitos e do diálogo com a realidade do território em que se realiza.

Os instrumentos de promoção do controle social pela via do privado relevam simetria das ações com os organismos internacionais, quando fazem suas práticas de ajuda às políticas públicas dos países periféricos, como os da América Latina, em especial, o Brasil. Desse modo, estreitamo foco das necessidades endógenas necessárias à dinâmica da vida dos sujeitos do território em prol do êxito dos acordos formados com seus idealizadores.

Não estamos aqui a proferir defesa da extinção de outros sistemas de controle social, mas destacamos que suas ações devem ser pautadas nas especificidades de sua categoria representativa no âmbito do território. Todavia, cumpre salientar que sua presença no território não deve isentar os Colegiados das avaliações que lhes competem sobre as políticas fomentadas pelo Estado, das avaliações sobre o ente federado sobre aquilo que investe e gere. Porém, deve ser realizada no horizonte de estimular o senso crítico dos sujeitos partícipes da sociedade e não para legitimar as políticas construídas por um mínimo de representatividade da sociedade em que os critérios de participação são pensados por um pequeno grupo e impostos de forma vertical, tampouco deve servir para fabricar relatórios confirmando avanço no alcance dos índices da questão social, quando nem existia base de referência antes de a política ser selecionada, ou seja, trata-se de avanço calculado no vazio ou em especulações.

Assim sendo, tomando a realidade do território de Abaetetuba/PA no que diz respeito à experiência do OS Abaetetuba, como viabilizador do controle social dos recursos públicos, identificamos que o organismo representa para a sociedade abaetetubense uma possibilidade de efetivação de "ajuda externa à comunidade" para o controle das políticas públicas e aceleração/qualificação do controle social que, sob a forma voluntária, soma força aos

Colegiados no acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos. Todavia, essa dimensão de fiscalização temlimites.

Entretanto, em nosso olhar sobre essa problematização, o OS Abaetetuba se configura como integrante do espaço do terceiro setor, tendo acesso ao acompanhamento das ações governamentais no que concerne às políticas públicas para efetivar o controle social em ação paralela com os Colegiados, considerados no País, com a adoção da nova gestão pública (NGP), como ampliação do diálogo entre o Estado e a sociedade decorrente da definição de descentralização e participação.Desta feita, a estratégia de reação a essa rede de interesses articulados remete à necessidade decriar e impulsionar redes alternativas que se convertam emconstrução de atuações contra-hegemônicas com vistas a fortalecer o controle social desvinculado dos interesses mercantis e com finalidades eminentemente sociais.

Este trabalho, portanto, referenda a tese que pode ser assim definida: o OS Abaetetuba, como organismo de controle social da rede OSB, afere a eficiência e eficácia à gestão municipal que seguir suas fórmulas específicas para alcançar o aprimoramento da gestão. Seus pressupostos político-ideológicosorientam a adesão e adoção de metodologias de controle social, via falsos consensos, quebuscam construir um projeto hegemônico de sociedade, único e universal, centrado no discurso da suficiência de recursos, para suprir as demandas das políticas públicas de atendimento à questão social, cujo comprometimento decorre da corrupção em sua execução.

Desta forma, o organismo impulsiona a defesa pela gestão assentada na perspectiva gerencial subsumida aos ditames mercadológicos. Assim,aspolíticas públicaseducacionais e o controle social sobre a gestão pública municipal, no território de Abaetetuba/PA,vem sendo permeados por contradições que emanam da relação político-educacional entre o governo e as organizações com as quaisestabelece relações, assim como pelo incentivo de estabelecimento de relações de parcerias com a iniciativa privada.

REFERÊNCIAS

ABAETETUBA (Pará). LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ABAETETUBA Promulgada em 23 de março de 1990, Revisada em 2005. Abaetetuba: Câmara Municipal, 1990-2005.

ABAETETUBA (Pará). **Lei Municipal nº 95, de 05 de julho de 1996.** Regulamenta o Artigo 175 da Lei Orgânica do Município de Abaetetuba, instituindo normas para o funcionamento do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 1996.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 098, de 18 de junho de 1997. Cria o Conselho de Alimentação Escolar e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 1996.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 115, de 20 de novembro de 1998. Institui o Fundo Municipal de Educação e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 1998.

ABAETETUBA (Pará). **Lei Municipal nº 125, de 10 de novembro de 1999.** Altera a Lei Municipal nº 95, de 05 de julho de 1996 e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 1999.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 187, de 30 de março de 2005. Cria o Sistema de Controle Interno da Administração Direta e Indireta e Fundacional do Município de Abaetetuba e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2005.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 222, de 10 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor de Abaetetuba. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2006.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 227, de 30 de abril de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB, de acordo com o disposto no art. 24, § 1º da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2007.

ABAETETUBA (Pará). **Estatuto do Observatório Social de Abaetetuba**. Abaetetuba: Associação Comercial e Empresarial de Abaetetuba, 2010.

ABAETETUBA (Pará). Termo de Parceria Nº 0007/2010 celebrado entre a Associação Comercial e Empresarial de Abaetetuba/ACA e o Observatório Social de Abaetetuba. Abaetetuba: Associação Comercial e Empresarial de Abaetetuba, 2010.

ABAETETUBA (Pará). **Ata da Assembleia Geral de Fundação da Associação Observatório Social de Abaetetuba.** Abaetetuba: Associação Comercial e Empresarial de Abaetetuba, 2010.

ABAETETUBA (Pará). **Lei Municipal nº 326, de 14 de dezembro de 2011.** Altera a Lei Municipal nº 227, de 30 de abril de 2007, que cria o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB, e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2011.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 354, de 21 de março de 2013. Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de Abaetetuba, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do "Programa de Metas" pelo Poder Executivo. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2013.

ABAETETUBA (Pará). **Decreto Municipal nº 188, de 11 de junho de 2013.** Institui o Fórum Municipal de Educação do Município de Abaetetuba e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2013.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 410, de 03 de novembro de 2014. Considera de Utilidade Pública o Observatório Social de Abaetetuba denominado OS Abaetetuba e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2014.

ABAETETUBA (Pará). **Lei Municipal nº 424, de 29 de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a derrogação da Lei Municipal nº 227, de 30 de abril de 2007 e institui novos regulamentos para o Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Conselho do FUNDEB, de acordo com a Portaria 481, de 11 de outubro de 2013 do MEC/FUNDEB e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2014.

ABAETETUBA (Pará). Regimento do FME. Abaetetuba: Secretaria de Educação, 2014.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 437, de 24 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2015.

ABAETETUBA (Pará). **Lei Municipal nº 486, de 21 de dezembro de 2016.** Altera a Lei Municipal nº 222, de 10 de outubro de 2006 que institui o Plano Diretor de Abaetetuba Institui o Plano Diretor de Abaetetuba. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2016.

ABAETETUBA (Pará). Lei Municipal nº 490, de 15 de fevereiro de 2017. Institui o Sistema Municipal de Educação e dá outras providências. Abaetetuba: Câmara Municipal, 2017.

ABRANCHES, M. Colegiado escolar: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2006.

ABRÚCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. esp., p.67-86, 2007.

ADRIÃO, T. Dimensões e formas da privatização da educação no Brasil: caracterização a partir de mapeamento de produções nacionais e internacionais. **Currículo sem Fronteiras,** v. 18, n. 1, p. 8-28, jan./abr. 2018.

ADRIÃO, T. A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. In: ARAÚJO, L.; PINTO, J. M. R. (Org.). **Público x privado em tempos e crise.** São Paulo: Fundação Lauro Campos; Fineduca. 2017. p. 16-37.

ANDERSON, P; OLIVEIRA, F.; NETTO, J. P.; SADER, E. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 09-38.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho:** ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARAÚJO, R. M. L. O Marxismo e a Pesquisa Qualitativa como Referências para Investigação sobre Educação Profissional. In: ARAÚJO, R. M. L.; RODRIGUES, D. S. (Org.). A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais. Campinas: Alínea, 2012. p. 157-184.

ARAÚJO, L. Apresentação. In: ARAÚJO, L.; PINTO, J. M. R. (Org.). **Público x privado em tempos e crise.** São Paulo: Fundação Lauro Campos; Fineduca. 2017. p. 8-15.

- AZEVEDO, J. M. L. A educação como política pública. Campinas: Autores Associados, 2004.
- BALL, S. J.; OLMEDO, A. A 'nova' filantropia, o capitalismo social e as redes de políticas globais em educação. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinição das fronteiras entre o público e o privado:** implicações para a democratização da educação. Brasília: Líber Livro, 2013. p. 33-47.
- BALL, S. J. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo Sem Fronteiras,** v. 6, n. 2, p. 10-32, jul./dez. 2006.
- BALL, S. J. Política Educacional Global: reforma e lucro. Revista de Estudios Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa, v. 3, p. 1-15, 2018.
- BARDIN, L. Análise de Conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROSO, J. Os novos modos de regulação das políticas educativas na Europa: da regulação do sistema a um sistema de regulações. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 39, p. 19-28, jul. 2004.
- BARROSO, J. O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Educação & Sociedade,** Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, n. esp., out. 2005.
- BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 63-138.
- BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988].
- BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1993].
- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1995].
- BRASIL. **Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.** Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [1995].
- BRASIL. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: MARE, 1995.
- BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996].
- BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Conversão da MPv nº 1.648-7, de 1998. Brasília, DF: Presidência da República, [1998].
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos,

controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998].

BRASIL. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998].

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1998].

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999].

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1999].

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2004].

BRASIL. Conferência Nacional de Educação. **Anais da Conferência Nacional de Educação** (**Conae**) **2010:** Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação - o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2011.

BRASIL. **Controle Social:** orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília: CGU, 2011.

BRASIL. Lei 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012].

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de julho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e da outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014].

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Brasília, DF: Presidência da República, [2014].

BRASIL. Planejando a Próxima Década Alinhando os Planos de Educação. Brasília: MEC, 2014.

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, "que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis n º 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999"; altera as Leis n º 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília, DF: Presidência da República, [2014].

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

BRASIL.**Lei 13.529, de 04 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre a participação da União em fundo de apoio à estruturação e ao desenvolvimento de projetos de concessões e parcerias público-privadas; altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada na administração pública, a Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, que autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. (ABGF). Brasília, DF: Presidência da República, [2017].

BRASIL.**Lei 13.800, de 04 de janeiro de 2019.** Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis nº s 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019].

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO, S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.). **Brasil:** um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 222-259.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público,** ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

BRZEZINSKI, I. Formação de profissionais da Educação e mudanças da LDB/1996: dilemas e desafios? Contradições e compromissos? In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB/1996 contemporânea:** contradições, tensões, compromissos. São Paulo: Cortez, 2014. p. 112-143.

BRZEZINSKI, I. Formação de profissionais do magistério na LDB/1996: a disputa entre projetos educacionais antagônicos. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB 1996 vinte anos depois:** projetos educacionais em disputa. São Paulo: Cortez, 2018. p. 95-130.

CAETANO, M. R.; PERONI, V. M. V. Ensino Médio no Brasil e a proposta educacional do Instituto Unibanco: considerações sobre a mercantilização da educação pública. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Diálogos sobre as redefinições no papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação**. São Leopoldo: Oikos, 2015. p. 89-107.

CANDAU, V. M. A formação de educadores: uma perspectiva multidimensional. In: CANDAU, V. M. (Org.). **Rumo a uma nova didática.** Petrópolis: Vozes, 2014. p. 49-55.

- CARNIELLI, B. L.; GOMES, C. A. Os Cacs e as raízes sociopolíticas brasileiras. In: SOUZA, D. B. (Org.). Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 133-152.
- CARNOY, M. Estado e teoria política. Campinas: Papirus, 1988.
- CARVALHO, L. M. Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do Pisa como instrumento de regulação. Educação & Sociedade, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1009-1036, set./dez. 2009.
- CASTRO, A. M. D. A.; CABRAL NETO, A. O ensino superior: a mobilidade estudantil como estratégia de internacionalização na América Latina. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 21, n. 21, p. 69-96, 2012.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa:** enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 295-316.
- CHASIN, J. Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica. São Paulo: Boitempo, 2009.
- CHAVES, V. L. J.; CASTRO, A. M. D. Internacionalização da educação superior no Brasil: programas de indução à mobilidade estudantil. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, v. 2, n. 1, p. 118-137, jan./abr. 2016.
- CHESNAIS, F. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.
- COUTINHO, C. N. **Gramsci:** um estudo sobre seu pensamento político. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- COUTINHO, C. N. Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008.
- COUTINHO, C. N.O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1935. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- COSTA, N.; PENICHE, A.; PEREIRA, M. S. V. As reformas políticas no Brasil e no Estado do Pará: o reordenamento da educação segundo os novos parâmetros. In: CONGRESSO IBEROAMERICANO DE PEDAGOGIA, 8., 2018, Buenos Aires. Anais... Buenos Aires: UNTREF, 2018.
- CURY, C. R. J. Educação e Contradição. São Paulo: Cortez, 1986.
- CURY, C. R. J. A Educação e a primeira Constituinte Republicana. In: FÁVERO, O. (Org.). A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988). Campinas: Autores Associados, 1996. p. 69-80.
- CURY, C. R. J. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002.
- CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.
- CURY, C. R. J. Do público e do privado na constituição de 1988 e nas leis educacionais. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 39, n. 145, p. 870-889, out./dez. 2018.
- DALE, R. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma "cultura educacional mundial comum" ou localizando uma "agenda globalmente estruturada para a educação"? **Educação & Sociedade,** v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DANTAS, A. Todos pela participação: quando o consenso denuncia a dominação. In: MONTAÑO, C. (Org.). **O canto da sereia:** crítica à ideologia e aos projetos do "terceiro setor". São Paulo: Cortez, 2014. p. 103-143.

DEMO, Pedro. A nova LDB: ranços e avanços. Campinas: Papirus, 1997.

DOURADO, L. F. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 28, n. 100, n. esp., out. 2007.

DOURADO, L. F. Apresentação. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB 1996 vinte anos depois:** projetos educacionais em disputa. São Paulo: Cortez, 2018. p. 07-12.

DUARTE, N. A individualidade para si. Campinas: Autores Associados, 2013.

DURHAM, E. R. A educação no governo de Fernando Henrique Cardoso. **Tempo Social,** São Paulo, v. 11, n. 2, p. 231-254, fev. 2000.

FERREIRA, N. S. C. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. S. (Org.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006. p. 295-316.

FREITAS, L. C. Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 26, n. 92, p. 911-933, n. esp., out. 2005a.

FREITAS, L. C. Eliminação Adiada: novas formas de exclusão introduzidas pelas reformas. **Pro-Posições,** Campinas, v. 16, n. 3 (48), p. 111-144, set./dez. 2005b.

FREITAS, L. C. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade,** v. 33, n. 119, p. 379-404, abr./jun. 2012.

FRIGOTTO, G. Educação e a crise do capitalismo real. São Paulo: Cortez, 2003.

FRIGOTTO, G. Escola pública brasileira na atualidade: lições da história. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; NASCIMENTO, M. I. M. (Org.). **A escola pública no Brasil**: história e historiografía. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 221-259.

GADOTTI, M. Prefácio. In: BORDIGNON, G. **Gestão da educação no município:** sistema, conselho e plano. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. p. 07-09.

GENTILI, P. Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destina da educação das maiorias. In: GENTILI, P. (Org.). **Pedagogia da exclusão:** crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 228-252.

GIDDENS, A. As consequências da modernidade. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GIDDENS, A. **Mundo em descontrole:** o que a globalização está fazendo de nós. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

GRAMSCI, A. Concepção dialética da história. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere - v. 3: Maquiavel: notas sobre o Estado e a política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 3. ed. 2007.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere- v. 5. O risorgimento: notas sobre a história da Itália. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere- v. 2. Os intelectuais. O princípio educativo. Jornalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

HARVEY, D. Condição pós-moderna. 17.ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, D. O enigma do capital: e as crises do capitalismo. Boitempo, São Paulo, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). **INEP**, [on-line], 2019. Disponível em: <tinyurl.com/y5mk5rt9>. Acesso em 25 dez. 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. IDEB - Resultados e Metas. **INEP**, [on-line], 2020. Disponível em: <tinyurl.com/y2vt5fkj>. Acesso em 25 dez. 2019.

INSTITUTO SÃO PAULO SUSTENTÁVEL. Novo Guia GPS – Gestão Pública Sustentável está disponível para candidatos, partidos e sociedade civil. **Nossa São Paulo,** [on-line], 6 abr. 2016. Disponível: <tinyurl.com/tg32fvu>. Acesso em: 20 mar. 2019.

INSTITUTO SÃO PAULO SUSTENTÁVEL. Ata de Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo realizada em 28/0912017. **Nossa São Paulo,** [on-line], 2017. Disponível: <tinyurl.com/tg32fvu>. Acesso em: 20 mar. 2019.

JANELA Aberta - Observatório Social de Belém - 13/04/2015. **YouTube,** [on-line], 13 abr. 2015. 1 vídeo (50 min). Publicado pelo canal Fundação Nazaré de Comunicação. Disponível em: <tinyurl.com/wrdtzup>. Acesso em: 29 jul. 2018.

KRAWCZYK, N. R. Políticas de regulação e mercantilização da educação: socialização para uma nova cidadania? **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 26, n. 92, p. 799-819, n. esp., out. 2005.

KRAWCZYK, N. R. **O ensino médio no Brasil.** São Paulo: Ação Educativa; Observatório da Educação. 2009.

KOSIK, K. Dialética do concreto. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

KUENZER, A. Z. Desafios teórico-metodológicos da relação Trabalho-Educação e o papel social da escola. In: FRIGOTTO, G. (Org.). **Educação e crise do trabalho:** perspectivas de final de século. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 55-75.

LEHER, R. Reforma do estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde, v.** 1, n. 2, p. 203-228, 2003.

LIMA, F. W. C. Controle social e descentralização na gestão das políticas educacionais. Curitiba: CRV, 2016.

LOURENÇO, J. S. Apresentação: por um Pará no caminho certo da Educação de qualidade. **Revista Pedagógica:** Ensino Fundamental, Belém, ano 8, p. 7-9, jan./dez. 2013. Disponível em: <tinyurl.com/y2u6abh9>. Acesso em: 11 nov. 2018.

LUZ, L. X. Marco legal do público e o privado na educação no contexto pós-reforma do Estado. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. (Org.). **Análise das consequências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional**: relatório técnico. Curitiba: UFPR, 2011. Disponível em: <tinyurl.com/rcf562b>. Acesso em: 20 jan. 2019. p. 105-121.

MACHADO, J. P. Financiamento da educação e carreira do magistério em municípios de Goiás. In: FERREIRA, S. (Org.). **Política e Gestão da educação nos municípios goianos:** planejamento, financiamento e carreira docente. Goiânia: UFG, 2016. p. 133-160.

MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais,** v. 12, n. 16, p. 1-19, ago. 2018.

MARX, K.; ENGELS, F. A ideologia alemã. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. Contribuição à crítica da economia política. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, K. **Miséria da Filosofia:** resposta à Filosofia da miséria do Sr. Proudhon. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MARX, K. Sobre a questão judaica. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, K. **Grundisse:** manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011.

MARX, K. **O capital:** crítica da economia política: livro I. 29. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MARX, K. Cadernos de Paris & manuscritos econômicos de 1844. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MASSON, G. Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir da teoria marxista. In: TELLO, C.; ALMEIDA, M. L. P. (Org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional** Campinas: Mercado de Letras, 2013. p. 55-76.

MELO, A. A. S. O projeto neoliberal de sociedade e de educação: um aprofundamento do liberalismo. In: LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (Org.). Liberalismo e educação em debate. Campinas: Autores Associados, 2007. p. 185-204.

MÉSZÁROS, I. A necessidade do controle social. São Paulo: Ensaio, 1987.

MÉSZÁROS, I. Para além do capital. São Paulo: Boitempo, 2002.

MÉSZÁROS, I. A crise estrutural do capital. São Paulo: Boitempo, 2009.

MONTAÑO, C. O projeto neoliberal de resposta à "questão social" e a funcionalidade do "terceiro setor". Lutas Sociais, São Paulo, n. 8, p. 53-64, 1º semestre 2002.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, C. I canto: A ilusão da autorrespresentação da Sociedade Civil: as ONGs e seu papel social e político no quadro de hegemonia neoliberal. In: MONTAÑO, C. (Org.). **O canto da sereia:** crítica à ideologia e aos projetos do "terceiro setor". São Paulo: Cortez, 2014. p. 49-52.

NASCIMENTO, A. W. S.; CARDOSO, M. B. C.; PEREIRA, M. S. V. Didática e prática de ensino no parfor/ufpa de Abaetetuba/PA: saberes e fazeres da formação docente. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 18., 2016, Cuiabá. **Anais...** Belo Horuzonte: UFMG, 2016.

NETTO, J. P. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

- NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2005.
- OBSERVATÓRIO SOCIAL DO BRASIL (OSB). O que é um Observatório Social do Brasil (OSB)? **Observatório Social do Brasil,** [on-line], [201-]. Disponível em: <tinyurl.com/uotjd2p>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- OLIVEIRA, R. P. A Educação na Assembleia Constituinte de 1946. In: FÁVERO, O. (Org.). A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988). Campinas: Autores Associados, 1996. p. 153-190.
- ORSO, P. J. Neoliberalismo: equívocos e consequências. In: LOMBARDI, J. C.; SANFELICE, J. L. (Org.). **Liberalismo e educação em debate.** Campinas, SP. Autores Associados, 2007. p. 163-184.
- PACTO PELA EDUCAÇÃO DO PARÁ. [homepage]. **Pacto pela Educação do Pará,** [online], [201-] Disponível em:<a href="mailto:<m/>com/yx75fpho">milion (mailtigh). Acesso em 20 dez. 2018.
- PARÁ. Lei nº 7.441, de 2 de julho de 2010. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Pará, 2010.
- PARÁ. Lei nº 8.186, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação PEE e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Pará, 2015.
- PARÁ. Sobre o SisPAE. **Sistema Paraense de Avaliação Educacional**, [on-line], [201-]. Disponível em: <tinyurl.com/y4xun6tp>. Acesso em: 19 dez. 2018.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). Resoluções de encontros e congressos & programas de governo do partido dos trabalhadores. **Fundação Perseu Abramo**, [on-line], [1989]. Disponível em: <tinyurl.com/vuyrqrw>. Acesso em: 20 jul. 2018.
- PAZ, T. P.; SANTOS, A. P.; SILVA, V. A. O exercício profissional do Assistente Social no controle social: uma aproximação teórico-prática nos Observatórios Sociais de Guarapuava, Ponta Grossa e Curitiba-PR. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 2., 2017, Ponta Grossa. Anais... Ponta Grossa: UEPG, 2017.
- PEREIRA, M. S. V. A institucionalização dos sistemas municipais de ensino na realidade paraense obstáculos e possibilidades: o caso do município de Barcarena. 2010. 191 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.
- PEREIRA, R. S. Governança Corporativa na política educacional: o papel da OCDE. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 15, n. 31, p. 123/146, jan./mar. 2019.
- PEREIRA, M. S. V.; NEGRÃO, A. R. M.; NASCIMENTO, A. W S. O ensino médio paraense entre as re-formas nacionais e os re-mendos locais. In: SOUSA, R.; MARTINS, A. P.; QUEIROZ, L. M. G.; PEREIRA, M. S. V. (org.). **Política, Gestão e Pesquisa em educação.** Curitiba: CRV, 2019. p. 21-32.
- PEREIRA, S. M. C. **Projeto Nordeste de educação básica e o Fundescola:** uma análise do discurso governamental e do Banco Mundial sobre a qualidade do ensino. 2007. 150 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2007.
- PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos de 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

- PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R. T. C.; FERNADES, M. D. E. Estado e Terceiro Setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 30, n. 108, p. 761-778, out. 2009.
- PERONI, V. M. V.; SILVA, M. V. Estado, Terceira Via, Terceiro Setor e o Instituto Ayrton Senna. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. (Org.). **Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional.:** relatório técnico. Curitiba: UFPR, 2011. Disponível em: <tinyurl.com/rcf562b>. Acesso em: 20 jan. 2019. p. 62-83.
- PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições,** Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.
- PERONI, V. M. V. As relações entre o público e privado nas políticas educacionais no contexto da Terceira Via. **Currículo sem Fronteiras,** v. 13, n. 2, p. 234-255, maio/ago. 2013a.
- PERONI, V. M. V. A privatização do público: implicações para a democratização da educação. In: PERONI, V. M. V. (Org.). **Redefinição das fronteiras entre o público e o privado:** implicações para a democratização da educação. Brasília: Liber Livro, 2013b. p. 9-32.
- PERONI, V. M. V. Implicações da relação público-privada para a democratização da educação. In: Reunião Científica Regional da ANPED, 11., 2016, Curitiba. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPED, 2016.
- PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R. O público e o privado na educação: Projetos em disputa? **Revista Retratos da Escola,** Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.
- PINTO, J. M. R. O potencial do controle social dos conselhos do Fundef e o que se pode esperar dos conselhos do Fundeb. In: SOUZA, D. B. (Org.). Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 153-168.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório Técnico de aplicação dos Instrumentos de avaliação de capacidades para a sociedade civil no Município de Abaetetuba: Termo de Referência 07/2010. Brasília: CNM/PNUD, 2010.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Projeto Fortalecimento de capacidades para o desenvolvimento humano local.** Brasília: CNM/PNUD, 2010.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Projeto Fortalecimento de capacidades para o desenvolvimento humano local**: concepção e premissas gerais: uma introdução ao Projeto. Brasília: CNM/PNUD, 2010.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Projeto Fortalecimento de capacidades para o desenvolvimento humano local.** Brasília: CNM/PNUD, 2010.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório Analítico Macroeconômico do Município de Abaetetuba.** Brasília: CNM/PNUD, 2010
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório preliminar sobre a Avaliação de Capacidades das Organizações e Grupos

Sociais Locais da Sociedade Civil do Município de Abaetetuba. Brasília: CNM/PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Visita Técnica de Abaetetuba/PA**: Período – 08 a 10 de setembro de 2010. Brasília: CNM/PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Plano de Comunicação Pública do Município de Abaetetuba-Pará. Brasília: CNM/PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório Analítico Macroeconômico do Município de Abaetetuba.** Brasília: CNM/PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório sobre a avaliação de capacidades na Prefeitura Municipal de Abaetetuba. Brasília: CNM/PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Roteiro para análise de Pré-diagnóstico (Devolutiva dos municípios piloto). Brasília: CNM/PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório Técnico da Comunicação pública nos quatro municípios-piloto.** Brasília: CNM/PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Relatório Analítico Final da Avaliação de Capacidades das Organizações e Grupos Sociais da Sociedade Civil de Abaetetuba/PA. Brasília: CNM/PNUD, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Abaetetuba, PA [Perfil]. **Atlas do Desenvolvimento Humano**, [on-line], [2013]. Disponível em: <tinyurl.com/tysae5n>. Acesso em: 20 maio 2018.

POMPEU, G. V. M. Municipalismo, controle social e controle estatal: trabalho coeso para garantir a efetivação do direito à educação. In: SOUZA, D. B. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 31-52.

PRATES, J. C. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 116 - 128, jan./jul. 2012.

ROCHA, M. B. M. Tradição e Modernidade na Educação: o processo constituinte de 1933-34. In: FÁVERO, O. (Org.). A Educação nas Constituintes Brasileiras (1823-1988). Campinas: Autores Associados, 1996. p. 119-138.

SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-Neoliberalismo:** as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANFELICE, J. L. Transformações no Estado-nação e Impactos na educação. In.: LUCENA, C. (Org). Capitalismo, Estado e Educação. Campinas, SP. Alínea, 2008.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro, Record, 2010.

SANTOS, T. F. A. M. Conversas impenitentes sobre a gestão na educação. Belém: EDUFPA, 2008.

- SANTOS, T. F. A. M. Gestão educacional democrática e o controle social. In: CHAVES, V. L. J.; CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I. V. (Org.). **Políticas para a educação superior no Brasil:** velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 109-126.
- SANTOS, T. F. A. M.; OLIVEIRA, R. T. C. O controle social e as parcerias com o IAS. In: ADRIÃO, T.; PERONI, V. M. V. (Org.). **Análise das conseqüências de parcerias firmadas entre municípios brasileiros e a Fundação Ayrton Senna para a oferta educacional.:** relatório técnico. Curitiba: UFPR, 2011. Disponível em: <tinyurl.com/rcf562b>. Acesso em: 20 jan. 2019. p. 147-166.
- SANTOS, T. F. A. M.; GUTIERRES, D. V. G. Asociaciones público-privadas enlaeducación y loscanales democráticos de participación y control social. **Revista de la Escuela de Ciencias de la Educación**, n. 7, 2012.
- SANTOS, T. F. A. M. Educação e Desenvolvimento: que relação é essa? **Revista Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 219-238, jan./abr. 2014;
- SANTOS, T. F. A. M.; VALE, C. O controle social como uma possibilidade para democratização da gestão da escola pública. In: SANTOS, T. F. A. M. (Org.). **Diálogos sobre a educação básica.** Curitiba: CRV, 2018. p. 159-167.
- SANTOS, J. S. "Questão social": particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.
- SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas. Campinas: Autores Associados, 2014.
- SEVERINO, A. J. Por uma aproximação filosófica da LDB/1996: a difícil construção da cidadania. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). **LDB 1996 vinte anos depois:** projetos educacionais em disputa. São Paulo: Cortez, 2018. p. 47-70.
- SILVA, E. C.; VASCONCELOS, M. S. Trabalho e salário na sociedade capitalista: reflexões para compreender o salário e o trabalho docente hodiernamente. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, ano XIV, n. 25/26, p. 283-302, 2011.
- SILVA JUNIOR. J. R. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC.** São Paulo: Xamã, 2002.
- SILVA JUNIOR. J. R.; SGUISSARDI, V. Universidade Pública Brasileira no Século XXI: Educação superior orientada para o mercado e intensificação do trabalho docente. **Espacios en Blanco -** Revista de Educación, n. 23, p. 119-156, jun. 2013.
- SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Estado, Capital e Educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Revista Educação e Fronteiras On-Line,** Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, maio/ago. 2014..
- SHIROMA, E. O. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: AZEVEDO, M. L. N; LARA, A. M. B. (Org.). **Políticas para a educação:** análises e apontamentos. Maringá. Eduen, 2011. p. 15-38.
- SOUSA, S. Z.; LOPES, V. V. Avaliação nas políticas educacionais atuais reitera desigualdades. **Revista Adusp**, São Paulo, p. 53-59, jan. 2010.
- SOUZA, D. B. Apresentação. In: SOUZA, D. B. (Org.). **Conselhos municipais e controle social da educação:** descentralização, participação e cidadania. São Paulo: Xamã, 2008. p. 25-28.
- SOUZA, R. M. Controle social e reprodução capitalista: polêmicas e estratégias contemporâneas. **Temporalis**, Brasilia, ano 10, n. 20, p. 49-76, jul./dez. 2010.

- SZYMANSKI, H.; ALMEIDA, L. R.; BRANDINI, R. C. A. R. A entrevista na pesquisa em educação: a prática reflexiva. Brasília: Liber Livro, 2004.
- TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1995.
- TONET, I. Educação contra o capital. Maceió: Coletivo Veredas, 2016.
- VALE, C. **Subsunção do público ao privado na educação paraense.** 2017. 124 f. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.
- VALE, C.; PEREIRA, M. S. V. A qualidade via índices como pilar estratégico das ações do Pacto pela Educação do Pará. In: LIMA, F. W. C. (Org.). **Educação Básica:** controle social, gestão e qualidade. Curitiba: CRV, 2018. p. 127-142.
- VIEIRA, S. L. Política educacional em tempos de transição (1985-1995). Brasília: Plano, 2000.
- WERLE, F. O. C. Contexto histórico e atual das políticas educativas: autonomia e regime de colaboração. In: WERLE, F. O. C. (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração.** Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 23-56.
- XAVIER, A. C. R. Gestão da qualidade total nas escolas, um novo modelo gerencial para a educação. Brasília: IPEA, 1991.

APÊNDICE A - OFÍCIO DE SOLICITAÇÃO DE DADOS PARA PESQUISA



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO OBSERVATÓRIO DE GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA



Ofício. Nº 025/2018 - OBSERVE

Belém (PA), 09.10.2018

Da: Prof^a Dr^a Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos Coordenadora do Observatório de gestão escolar democrática

Assunto: Solicitação de dados

Prezada Senhor,

Vimos por meio deste solicitar a Vossa Senhoria que sejam liberados os documentos referentes às atividades de controle social do Observatório Social de Abaetetuba, sob sua coordenação, para a pesquisadora MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA, doutoranda do programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA, que está desenvolvendo seu projeto de pesquisa sobre controle social.

Com os nossos mais sinceros agradecimentos, subscrevemo-nos

Atenciosamente,

Profa Dra Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Coordenadora do Observe

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO DO SUJEITO DA PESQUISA



ORIENTADORA: PROF.* DR.* TEREZINHA FÁTIMA ANDRADE MONTEIRO DOS SANTOS DOUTORANDA: MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA OBJETO DE PESQUISA: OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA/PA

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Eu,
declaro ter recebido da pesquisadora/doutoranda MARIA DO SOCORRO
VASCONCELOS PEREIRA todas as informações necessárias a respeito dos
objetivos e procedimentos metodológicos envolvidos na pesquisa "O CONTROLE
SOCIAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA/PA". Declaro
ainda que fui informado (a) sobre a possibilidade de negar-me a responder as
informações solicitadas nesta entrevista, sem que haja penalidade de qualquer
natureza.
Declaro:
() Autorizar () Não autorizar que minha identidade seja revelada.
Por fim, autorizo que as informações por mim prestadas sejam utilizadas nesta
investigação e eventualmente publicadas.
Data, Local e Assinatura

APÊNDICE C - FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO



LINHA POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

ORIENTADORA: PROFª. DRª TEREZINHA FÁTIMA ANDRADE MONTEIRO DOS SANTOS DOUTORANDA: MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA OBJETO DE PESQUISA: O CONTROLE SOCIAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA SOBRE A GESTÃO

PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL FICHA DO ENTREVISTADO

IDENTIFICAÇÃO

(identificar-se com cargo/função)

IDENTIFICAÇÃO	O(identificar-se com cargo/função)					
DIMENSÃO	VARIÁVEIS	RESPOSTAS				
Situação sócio-econômica e cultural	Forma de vínculo com a sociedade (servidor público, empresário, governo) Idade Sexo Etnia Faixa Salarial (renda familiar) Habitação (própria, alugada, partilhada com familiares/amigos) Bens de consumo (geladeira, televisor, computador, telefone fixo) Situação civil (solteiro, casado, divorciado, Internet Veículo automotor Acesso a jornais diários:assuntos que mais o/a atraem Revistas, Livros	RESPOSTAS				
	(frequência)					
Formação acadêmica	Graduação Pós-Graduação Lato sensu Pós-Graduação Stricto sensu Mestrado Doutorado					
Formação política	Sindicato Associações Partidos políticos					
Expectativas em relação á atividade social	Escolha Motivação Situação diante do Controle social Experiência anterior					
Relações de trabalho	Local Carga horária Regime e condições de trabalho Situação funcional					

Data, Local e Assinatura

APÊNDICE D – QUADRO DE QUESTÕES DE PESQUISA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

LINHA POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

ORIENTADORA: PROFª. DRª. TEREZINHA FÁTIMA ANDRADE MONTEIRO DOS SANTOS DOUTORANDA: MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA

OBJETO DE PESQUISA: O CONTROLE SOCIAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA SOBRE A GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL

QUADRO DE ENTREVISTAS

QUESTÃO	OBJETIVOS DA	PERGUNTAS	PARA	OBS
PROBLEMA	PESQUISA		QUEM? SUJEITOS	
Em que contexto é implantado o OS Abaetetuba no território de Abaetetuba/PA?	Descrever o contexto político-econômico e a base estrutural que dão origem e viabilizam implantação do OS Abaetetuba no território de Abaetetuba/PA;	 O que você conhece sobre Controle Social ? Você tem conhecimento sobre a quem compete a realização do Controle Social? Para você o OS Abaetetuba pode ser uma forma de realização do Controle Social? De que forma você observa a concretização dessa realização? Sobre quais órgãos o OS Abaetetuba realiza suas ações? Há algum tipo de seleção? Como ocorre? Quais os critérios utilizados? Como é a execução do Controle Social pelo OS Abaetetuba nos órgãos públicos do município? Destaque as facilidades e dificuldades Você tem conhecimento se existe alguma formalização (Contrato/Acordo) entre o OS Abaetetuba e os poderes públicos do município de Abaetetuba/PA para execução do Controle Social? Você conhece esse do Controle Social? Você conhece esse 	SUJETIOS	
Como se caracterizam as ações de controle social do OS Abaetetuba?	Identificar as relações, as mediações e as contradições presentes nos fundamentos e regulamentações de controle social realizado pelo OS Abaetetuba;	 documento? Como ele se formaliza? Com o OS Abaetetuba, você percebe se há alguma modificação no Controle Social sobre a gestão da educação no território? Como você vê isso? O território, no que diz respeito aos colegiados de educação existentes, tem condições de se estruturar para realização do Controle Social sem a presença do OS Abaetetuba? Como isso acontece? O OS Abaetetuba interfere na gestão dos órgãos e colegiados de educação do território (Executivo, Legislativo, Colegiados)? Como? Você tem conhecimento sobre a existência de instrumentos de avaliação da atuação do OS Abaetetuba por parte do Organismo? Quais são esses instrumentos/mecanismos? Quanto a gestão da educação para o território. O Controle Social efetivado pelo OS Abaetetubatrouxebeneficios? Quanto ao planejamento das ações de gestão pública dos órgãos de educação e colegiados de educação do território, com o OS Abaetetuba teve modificação? Positivas ou negativas? 		
Como os sujeitos sociais analisam a atuação do OS	Analisar os limites, possibilidades e implicações do controle social	Você identifica se ocorreram alterações para atender a realidade da gestão pública da esfera municipal a partir da implantação do OS Abaetetuba?		

Abaetetuba na gestão pública da educação municipal?	realizado pelo OS Abaetetuba na gestão pública da educação municipal.	 Você percebe se a lógica de ação do OS Abaetetuba segue os princípios da administração pública? Como você julga essa iniciativa para o território? Como você entende essa relação do OS Abaetetubaexercer o Controle Social sobre a gestão da educação da esfera municipal? Você tem conhecimento se há contrapartida da rede do OS Abaetetubapara a realização das atividades de Controle Social sobre a gestão pública da educação da esfera municipal? O que você considera como necessidade para o aperfeiçoamento do Controle Social no território de Abaetetuba? O OS Abaetetuba contempla essa necessidade? Como você avalia a implantação do OS Abaetetubana realidade do território de 	
	 -	Abaetetubana realidade do território de Abaetetuba?	

APÊNDICE E – QUADRO DE TRIANGULAÇÃO E ANÁLISES DAS CATEGORIAS INVESTIGADAS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

LINHA POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS ORIENTADORA: Prof.ª Dr.ª TEREZINHA FÁTIMA ANDRADE MONTEIRO DOS SANTOS

DOUTORANDA: MARIA DO SOCORRO VASCONCELOS PEREIRA OBJETO DE PESQUISA: O CONTROLE SOCIAL DO OBSERVATÓRIO SOCIAL DE ABAETETUBA SOBRE A

GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO MUNICIPAL INSTRUMENTO DE TRIANGULAÇÃO DAS CONCEPÇÕES IDENTIFICADAS NOS SUJEITOS E DOCUMENTOS

CATEGORIA EM ANÁLISE	DESDOBRA MENTO DA CATEGORI A	CONCEPÇÕES EVIDENCIADA S	SUJEITOS/ DOCUMENTOS	REPRESENTATIVIDA DE/ÓRGÃO	OBS
GESTÃO MUNICIPAL	LEGAL				
	POLÍTICO				
RELAÇÃO PÚBLICO PRIVADA	LEGAL				
	POLÍTICO				
CONTROLE SOCIAL	LEGAL				
	POLÍTICO				