



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO – EAUFBA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA

YANA MOURA DE SOUSA

**ARENA INTERORGANIZACIONAL: UM SISTEMA COMPLEXO
PARA GESTÃO EDUCACIONAL EM ABAETETUBA- PA**

Salvador- BA
2016

YANA MOURA DE SOUSA

**ARENA INTERORGANIZACIONAL: UM SISTEMA COMPLEXO
PARA GESTÃO EDUCACIONAL EM ABAETETUBA- PA**

Tese apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA/UFBA), na área de concentração Organização, Poder e Gestão, como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Tânia M. D. Fischer

Salvador- BA
2016

YANA MOURA DE SOUSA

**ARENA INTERORGANIZACIONAL: UM SISTEMA COMPLEXO
PARA GESTÃO EDUCACIONAL EM ABAETETUBA- PA**

Tese apresentada como requisito para obtenção do grau de Doutora em Administração, Escola da Administração, da Universidade Federal da Bahia, na área de concentração Organização, Poder e Gestão.

Aprovada em: __/__/____

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Tânia Maria Diederichs Fischer - Orientadora

Doutora em Administração pela Universidade de São Paulo (USP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos – Avaliadora Interna

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Profa. Dra. Benito Juncal

Doutor em Geografia Humana pela Universidade de Barcelona
Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia

Profa. Dra. Fabya dos Reis Santos

Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)
Secretaria de Promoção de Igualdade Racial

Prof. Dr. Mário Vasconcellos Sobrinho

Doutor em Estudos do Desenvolvimento pela University of Wales Swanse
Universidade Federal do Pará (UFPA)

A

Domingos, o Assopra (*in Memoriam*) pela vida dedicada ao Conselho de Abaetetuba.

A todos que acreditam ainda nos mecanismos democráticos.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida e proteção nesta trajetória de doutoramento.

A minha família, em especial, meus pais, Sérgio e Tânia, que investiram na minha educação, repassando valores e aprendizados basilares na minha vida.

Ao meu noivo Francisco, por compartilhar comigo todos os momentos, dos mais sofridos aos mais felizes, pelo incentivo e apoio logístico, financeiro e emocional para alcançarmos os desafios necessários para nosso futuro.

Ao meu irmão Yuri, pelo apoio, companhia e por me proporcionar pausas necessárias para conhecer Salvador e seus encantos.

A todos os meus familiares, que me incentivaram a prosseguir.

A minha orientadora, Profa. Tânia Fischer, pelo aprendizado proporcionado, não apenas pelo ensino e orientação, mas por ser exemplo a ser seguido diante de suas ações acadêmicas e profissionais reconhecidamente premiadas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão do apoio financeiro por meio da bolsa de estudos.

Ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração (NPGA), em especial, à Anaélia e ao Prof. Célio pela atenção e atendimento imediato às dúvidas e solicitações durante todo o curso.

Ao grupo de pesquisa de Gestão Social e Desenvolvimento Local (GESDEL), em especial à Profa. Ana Vasconcellos e ao Prof. Mário Vasconcellos, pessoas a quem estendo o agradecimento pelas contribuições, leituras e debates sobre a temática.

Aos professores que se destacaram ao lecionarem com competência e motivação: Profa. Mônica Mac-Allister, Prof. Genauto França Filho, Prof. Célio Andrade, Prof. Bete Santos, Prof. Eduardo Davel, Prof. Reginaldo Souza Santos, Profa. Maria do Carmo, Prof. Paulo Penteado, Prof. Adriano Bruni e Prof. Antônio Sérgio.

Aos amigos da turma diferenciada que contribuíram para minha evolução acadêmica, construindo uma família com a harmonia, irmandade, discussões e descontrações.

Aos participantes diretos da pesquisa em Abaetetuba, desde a prefeitura, conselhos, sindicatos, movimentos sociais, pastoral da criança até aos indivíduos que colaboraram com sua gentileza, disponibilidade de tempo e cafezinhos.

A todos os que contribuíram na elaboração desta tese, direta e indiretamente. Muito obrigada!

A educação pauta-se em quatro vias de aprendizagem:
aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a ser e
aprender a conviver.

UNESCO, 2010

RESUMO

A tese objetiva analisar a configuração da arena interorganizacional conformada na gestão da educação, por meio do Conselho Municipal de Educação – CME – em um território complexo. O contexto que permeia essa temática remete aos desafios dos modelos de gestão pública local, que ora se pauta na descentralização das ações públicas, ora na congregação de forças para soluções multifinalitárias. Nessa disputa ambivalente, compreende-se o conceito de arena interorganizacional, apresentando convergências e divergências entre setores, governos e escalas. O cenário educacional brasileiro é marcado por uma construção histórica de disputa pela hegemonia na determinação da gestão educacional e sua culminância no sistema local, em que ocorre o impacto de todos os outros sistemas (global, nacional, estadual e regional). Acentua-se mais esse contexto com a aprovação da lei nº 13.005/2014 que estabelece o novo Plano Nacional da Educação de 2014 a 2024. Neste sentido, a tese realiza um esforço de superar a visualização macro, permeando e aprofundando o olhar sobre um caso emblemático da questão territorial: o município de Abaetetuba, no estado do Pará, na Amazônia. Território pouco explorado e de grande potencialidade para compreensão do cenário desafiador de arena interorganizacional, haja vista sua difusão territorial entre espaço imbricado de características rurais, urbanas, de ilhas e estradas. Bem como as disputas de poderes nas escalas globais, nacionais, regionais e locais que conforma o objeto de pesquisa. Para a realização da pesquisa, a metodologia adotada recai em três estratégias principais: 1) A reconstituição socioterritorial no campo educacional, que se ampara na análise de discurso e documental da arena educacional brasileira e específica do local, com objetivo de captar as trajetórias individuais e coletivas organizacionais para compreender o atual estágio dos conselhos; 2) O Caráter interorganizacional dos conselhos municipais, que se ampara em observações participantes em fóruns de discussões nos conselhos, entre conselhos e demais atores envolvidos, particularmente na discussão do Plano Municipal de Educação - PME; e 3) Por fim, a aderência das categorias teóricas e empíricas, que visa à ancoragem dos dados coletados do ponto de vista de conselheiros e interorganizações envolvidas. As técnicas de tratamento de dados baseiam-se nessas estratégias utilizando dois *softwares* de organização de dados qualitativos, o HIMC *C-Map Tools* e *Atlas Ti*. Espera-se com os resultados compreender se a gestão educacional em nível municipal identifica lacunas e define estratégias entre a teoria de arena interorganizacional e a prática de conselhos municipais, respondendo a pergunta: como se configura uma arena interorganizacional no Conselho Municipal de Educação para a formulação da gestão educacional de um território complexo?

Palavras-chave: Arena Interorganizacional, Poder, Gestão pública.

ABSTRACT

The thesis aims to analyze the configuration of arena formed by the Municipal Council of Education in a complex territory. The context that permeates this theme refers to the challenges of local governance models, which sometimes is guided in decentralization of public actions, the assembly of forces to multiple solutions, in that ambivalent dispute, it is understood the concept of inter-organizational arena, with convergences and divergences among sectors, governments and scales. The Brazilian educational overview is marked by a historic for hegemony in determining the educational management and its culmination in the local system, which is the impact of all other systems (global, national, state and regional). is accentuated more this context with the approval of Law No. 13,005 / 2014 establishing the new National Education Plan 2014 to 2024. In this sense, the thesis conducts an effort to overcome the macro view, permeating and deepening the look on a case emblematic of the territorial issue: the town of Abaetetuba, state of Para in the Amazon. Territory underexplored and great potential for understanding the challenging scenario of inter-organizational arena, given its territorial spread between imbricated space of rural characteristics, urban, islands and roads. As well as disputes powers in global scales, national, regional and local conforms the research object. For the research, the methodology used rests on three main strategies: 1) The socio-territorial reconstitution in the educational field, which is supported by the discourse analysis and documentation of Brazil and specific education of the local arena, in order to capture the trajectories individual and collective organization to understand the current state of the councils; 2) The inter character of the municipal councils, which seek refuge in participating observations in forums of discussions on the boards, between boards and other stakeholders, particularly in the discussion of the Municipal Education Plan - SMEs; and 3) Finally, the adherence of the theoretical and empirical categories, which aims to anchor the data collected from the standpoint of directors and inter-organizations involved. Data analysing techniques are based on these strategies using two qualitative data organization software, hIMC C-Map Tools and Atlas Ti. It is expected with the results to understand whether the educational management at the municipal level identifies gaps and define strategies between the theory of inter-organizational arena and the practice of municipal councils, answering how to set up an arena in the city Board of Education for the formulation of educational management of a complex territory?

Keywords: Interorganizational Arena, Power, Public administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Território de Abaetetuba e entornos	28
Figura 2 - O sistema complexo da arena interorganizacional e suas variáveis analíticas	66
Figura 3 - Brinquedos confeccionados por artesãos das associações de brinquedos	71
Figura 4 - Produção de açaí do município de Abaetetuba	71
Figura 5 - Confeção e transporte de paneiros comercializados por ribeirinhos da comunidade de Cutininga, município de Abaetetuba	72
Figura 6 - Escola Ribeirinha	72
Figura 7 - Transporte público escolar	75
Figura 8 - Categorias analíticas	80
Figura 9 - Administração de códigos Atlas ti	81
Figura 10 - Arena Interorganizacional Órgãos Nacionais	99
Figura 11 - Arena interorganizacional entre Órgãos estaduais	107
Figura 12 - Arena Interorganizacional	120
Figura 13 - Ilustração da configuração da arena interorganizacional	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Comparativo entre os territórios Ideb fundamental 1	27
Quadro 2. Panorama das metas, situações e desafios atuais do PNA (2014-2024)	49
Quadro 3. Comparativos entre metas do PNE do Brasil e PEE do estado do Pará	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Taxa de alfabetização entre 2001 e 2011 por categoria	43
Gráfico 2. Taxa de analfabetismo funcional	44
Gráfico 3. Evolução da taxa de analfabetismo (1992 – 2013) – Brasil e grandes regiões	52
Gráfico 4. Comparação da árvore do IDHm Belém e Abaetetuba	73
Gráfico 5. Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta a escola – Brasil, região norte e estado do Pará	106

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Percentual da população de 0 a 5 anos que frequenta a escola	103
Tabela 2. Matrículas da pré-escola no Pará – série histórica	104
Tabela 3. Evolução histórica de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental no Estado do Pará por raças/cor	106
Tabela 4. Porcentagem de frequência da educação infantil em Abaetetuba - PA	111
Tabela 5. Indicadores da educação básica da localidade	111
Tabela 6. Matrículas da educação infantil no campo	112
Tabela 7. Matrículas a educação infantil em comunidades quilombolas	112
Tabela 8. Matrículas da educação infantil em comunidades indígenas	113
Tabela 9. Formação do profissional da educação infantil/pública	114
Tabela 10. Taxa de distorção idade-série – anos iniciais do ensino fundamental	116
Tabela 11. Matrículas de Ensino Fundamental no campo	117
Tabela 12. Comparação do Ideb nos anos iniciais do ensino fundamental entre Brasil, Pará e Abaetetuba	118

LISTA DE MAPAS

Mapa 1. Localização do município de Abaetetuba	68
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
ABRAES	Associação Brasileira de Empreendedorismo Social
ABRASF	Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais
ADEMA	Associação dos Deficientes do Município de Abaetetuba
AMAB	Associação dos Moradores Amigos de Abaetetuba
ANACEU	Associação Nacional dos Centros Universitários
ANDES	Associação Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
ANDIFES Superior	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
ANUP	Associação Nacional das Universidades Particulares
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADúnico	Cadastro Único
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEDES	Centro de Estudos de Direito Econômico e Social
CEE	Conselho Estadual de Educação
CENPEC	Centro de Estudo e Pesquisa em Educação, Cultura e Ação Comunitária

CGU	Controladoria Geral da União
CNPQ	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONFENEN	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CONTEE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação em Estabelecimentos de Ensino
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
COREDES	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRUB	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DEED	Diretoria de Estatísticas Educacionais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENADE	Exame Nacional dos Estudantes
ENAP	Escola de Administração Pública
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAPESPA	Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisa
FASUBRA Brasileiras	Federação de Sindicato dos Trabalhadores das Universidades Públicas
FCC	Fundação Carlos Chagas

FENAPAE	Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais
FENEIS	Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos
FENEP	Federação Nacional de Escolas Particulares
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FME	Fórum Municipal de Educação
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisadores de Financiamento da Educação
FNCE	Fórum Nacional de Conselhos Estaduais
FNE	Fórum Nacional de Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESP	Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHm	Índice de Desenvolvimento Humano municipal
IES	Instituições de Ensino Superior
IFET	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSPER	Instituto de Ensino Superior
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MIEIB	Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil
MORIVA	Movimento de Ribeirinhos e Ribeirinhas
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NPM	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PIB	Produto Interno Bruto
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEE	Plano Estadual de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PME	Plano Municipal de Educação
PROIFES	Professores de Instituições Federais de Ensino Superior
PROJUR	Programa de Assistência Jurídica
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
QSE	Quotas Salário-Educação
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência

SASE	Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação
SEDUC	Secretaria de Estado de Educação
SESMAB	Secretaria Municipal de Saúde de Abaetetuba
SIBEC	Sistemas de Benefícios ao Cidadão
SICME	Sistemas de Conselhos Municipais de Educação
SINTEPP	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará
SISU	Sistema de Seleção Unificado
SNE	Sistema Nacional de Educação
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
UBES	União Brasileira dos Estudantes Secundaristas
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNAMA	Universidade da Amazônia
UNCME	União dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URE	Unidades Regionais de Educação

SUMÁRIO

PREFÁCIO	18
1. INTRODUÇÃO	20
1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA E OBJETO DE ESTUDO	21
1.2. DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA	26
1.3. OBJETIVOS	29
1.4. ESTRUTURAÇÃO	29
PARTE I – DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	31
CAPÍTULO 1 – ARENA INTERORGANIZACIONAL: (RE)CONSTRUÇÃO SOCIOTERRITORIAL	31
1.1. DISCUSSÕES SOBRE INTERORGANIZAÇÕES	31
1.2. DISCUSSÕES SÓCIOTERRITORIAIS ACERCA DE ARENAS INTERORGANIZACIONAIS	35
1.3. PERSPECTIVA INTER-RELACIONAL DA ARENA INTERORGANIZACIONAL....	37
CAPÍTULO 2 - A ARENA EDUCACIONAL NO BRASIL	40
2. 1. HISTÓRICO DA GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA	40
2.2. A ATUAL GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	47
CAPÍTULO 3 - CONSELHOS MUNICIPAIS COMO ARENAS INTERORGANIZACIONAIS: CONFIGURAÇÕES E MECANISMOS.....	58
3.1. REFLEXÕES ACERCA DAS POSSIBILIDADES E LIMITES DE CONSELHOS MUNICIPAIS NA PRÁTICA	62
3.2. DESAFIOS ESPECÍFICOS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	64
3.3. DEBATES ENTRE OS CONCEITOS DE CONSELHOS MUNICIPAIS E ARENAS INTERORGANIZACIONAIS	65
PARTE II – DA DESCRIÇÃO DO TERRITÓRIO.....	68
CAPÍTULO 4 - CONHECENDO O TERRITÓRIO DE ABAETETUBA	68
4.1. COMPOSIÇÃO TERRITORIAL.....	69

4.2. COMPOSIÇÃO ECONÔMICA.....	70
4.3. COMPOSIÇÃO SOCIAL	73
4.4. COMPOSIÇÃO EDUCACIONAL	74
PARTE III – DA METODOLOGIA.....	77
CAPÍTULO 5 - PERCURSOS METODOLÓGICOS.....	77
5.1. RECONSTITUIÇÃO SÓCIO TERRITORIAL NO CAMPO EDUCACIONAL	77
5.2. O CARÁTER INTERORGANIZACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS	79
5.3. ADERÊNCIA DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS.....	80
PARTE IV – DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES	82
CAPÍTULO 6 – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ABAETETUBA	82
CAPÍTULO 7 – A ARENA EDUCACIONAL DE ABAETETUBA – PA	89
7. 1. ARENA INTERORGANIZACIONAL ENTRE SETORES DA SOCIEDADE	89
7.2. ARENA INTERORGANIZACIONAL ENTRE ÓRGÃOS E GOVERNOS	97
7.3. ARENA INTEORGANIZACIONAL ENTRE ESCALAS ESPACIAIS	119
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS	130

PREFÁCIO

A elaboração da tese é resultado, não apenas do esforço dos últimos quatro anos de doutoramento, mas também de uma busca incessante por maiores conhecimentos sobre o território paraense, com objetivo de promover maior desenvolvimento local. O interesse pela pesquisa iniciou na graduação, época em que algumas pesquisas (artigos, TCC e leituras) possibilitaram a percepção das contribuições da ciência da administração para o desenvolvimento de territórios, e não apenas de organizações.

Os resultados da pesquisa demonstraram que existe um potencial de melhores práticas sustentáveis quando a empresa apoia às comunidades do entorno, proporcionando conscientização social e ambiental. Entretanto, demonstraram que, ainda, sobrepõem-se os interesses econômicos na tríade social-ambiental-econômico. O estudo focalizou no município de Benevides –PA, onde uma grande indústria de cosmético se instalou na região com a promessa de responsabilidade social e ambiental.

Em seguida, durante o mestrado em administração, buscou-se compreender a parceria trissetorial, na confluência entre o mercado, Estado e sociedade civil. Durante a pesquisa pude conhecer a realidade de outras regiões do Pará, que receberam grandes projetos, com investimentos públicos e privados, como Concórdia do Pará, Mojú, Igarapé-miri, entre outros municípios da região do baixo Tocantins. Os resultados demonstraram que a assimetria nas decisões coletivas priorizavam os mecanismos mercadológicos em detrimento aos pequenos agricultores rurais, mesmo com a mediação do Estado.

No doutorado, a pesquisa priorizou a parceria entre Estado e Organizações da Sociedade civil, fortalecido pelo surgimento do Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), para compreender o entrelace das organizações para a promoção de desenvolvimento, sobretudo, na questão educacional no Estado. Duas observações se fazem notória: 1) O desenvolvimento não pode ser articulado por uma única via; 2) Não é possível apreender os diversos significados de desenvolvimento para todos os interessados, assim evidenciou o olhar da educação como forma de desenvolvimento local.

Na escolha do lócus da pesquisa, buscou-se um município em que não houvesse a influência de grandes empresas privadas, ou mesmo maiores investimentos públicos para promoção de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, um local com boa acessibilidade para o desenvolvimento da pesquisa, chegando à escolha do município de Abaetetuba, que na sua

configuração geográfica proporciona uma compreensão do território paraense, diante das áreas rurais (72 ilhas e estradas) e áreas urbanas.

Portanto, há pelo menos três dimensões gerais que estão articuladas entre si na leitura da tese em questão. A primeira dimensão trata da contribuição teórica à temática de arena interorganizacional e sua aplicabilidade em conselhos municipais, a partir da voz dos conselheiros e da contravisão de seus receptores (pesquisadores, governantes locais, representantes do movimento social e cidadãos). Essa discussão enfatiza a compreensão do espaço de convergências e divergências de organizações para o desenvolvimento local. O objetivo principal dessa dimensão é oferecer insumos para reflexão e debate da produção científica do campo de administração, especificamente na gestão educacional. Nessa dimensão, é possível envolver o leitor numa discussão generalizada a territórios complexos.

A segunda dimensão requer um olhar crítico ao distanciamento de elaborações de teses às contribuições empíricas locais. Este estudo apresenta contribuições empíricas, por se tratar do território situado na Amazônia, lugar de onde vos fala a autora e lugar carente de maiores pesquisas orientada para ação de melhores práticas de gestão na realidade social, principalmente ao focar o campo educacional, onde as disparidades regionais demonstram o quadro agravante do estado do Pará (e da região norte) em relação ao Brasil. Esta dimensão contribui para a análise territorial integrada do município de Abaetetuba, situado no estado do Pará, no sentido de analisar o discurso do sujeito local sobre o processo de construção do instrumento democrático e inovador no município. Realizando a exposição não apenas da voz, mas revelando a face em videografia daqueles que tem muito a ensinar sobre a construção histórica na arena interorganizacional e suas trajetórias institucionais na aplicabilidade de conselhos municipais.

Por fim, a terceira dimensão desta tese tem a preferência da autora. Trata-se da conciliação das duas formas das dimensões anteriores. A fim de concatenar o pensamento generalista e particular do caso de estudo, como forma de maior contribuição científica, como um claro convite para uma discussão temática possibilitada por uma realidade estudada em poucos centros produtivos do norte do Brasil, a fim de que os centros de produção deixem de ignorar uns aos outros para construção de um Brasil mais integrado e menos desigual, pela luta contra a carência de reflexão sobre a aplicabilidade dos conceitos e teorias construídos pela/para a realidade amazônica e brasileira.

Desta forma, já que se trata de um estudo democrático, não é a intenção ser autocrática na escolha de leitura.

1 INTRODUÇÃO

Esta tese versa sobre a temática de arenas interorganizacionais e sua aplicabilidade na gestão educacional de conselhos municipais. Este espaço, teoricamente, é constituído por divergências e convergências de organizações, governos e escalas no modelo de gestão pública local contemporânea, para responder a complexa problemática de burocracia ineficiente, pouca transparência aos cidadãos, assegurar a democracia e a efetividade da gestão política, em uma lógica de passagem de governo para governança (MILANI, 2008).

As regras do jogo democrático relacionam-se com a concepção de arena interorganizacional, a partir do entendimento de que se trata de um conjunto de métodos do Estado para a formação de decisão coletiva, no qual está prevista e facilitada à ampla participação dos interessados. No entanto, torna-se um problema prático na atual conjuntura política e econômica no Brasil, marcada pela sobrevivência das oligarquias, de poderes invisíveis, a revanche dos interesses particulares, a polarização do espaço político e a insuficiência da educação aos cidadãos (BOBBIO, 1997).

O resultado dessa crise da democracia representativa são modelos de gestão pública contemporânea, que inclui os cidadãos e Organizações da Sociedade Civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas, este modelo insurge a partir de reivindicação por participação social em uma democracia baseada em diferentes formas de delegação da representação política, também chamado de modelo pós-burocrático (REZENDE, 2009). Mas em que bases esse modelo se ampara, diante da construção socioterritorial histórica, principalmente na gestão educacional nos moldes da democracia Latino-Americana?

A contribuição desta tese está em preencher a lacuna do conhecimento científico e empírico, sobre a construção de arenas interorganizacionais em conselhos municipais, especificamente no campo educacional, para compreender o espaço de disputas locais no processo de reorganização territorial da gestão educacional no Brasil, e principalmente na região Amazônica, marcada pela marginalização de acesso a direitos básicos sociais.

Nesse sentido, cabe explicar o contexto que permeia a temática de conformação de arenas interorganizacionais, incluindo tópicos sobre questões territoriais. Também se realiza um contexto do objeto de estudo que, nesse caso, delimitam-se nos processo histórico de construção em conselhos municipais, e para isso elucida-se o histórico da participação social no Brasil. Posteriormente, a problemática, objetivos e a relevância deste estudo para a atuação de conselhos, e, por conseguinte, da temática de arena interorganizacional.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DA TEMÁTICA E OBJETO DE ESTUDO

A perspectiva territorial assume importância na gestão de políticas públicas em debates contemporâneos sobre processos socioespaciais no contexto interestelar (COSTA & MAGALHÃES, 2011); planejamento, estratégias locais e complexidade (KLINK, 2013); transformações sociopolíticas e institucionalidades de novas escalas (DALLABRIDA, 2011a); concertação social entre os arranjos interorganizacionais localizados (CANÇADO, TAVARES & DALLABRIDA, 2013), dentre outros enfoques. Isso porque, embora a globalização, nos anos 1970, tenha reduzido os parâmetros da relação espaço-tempo, a dimensão espacial se reconstruiu em importância e significado diante do fenômeno metropolitano, com desafios globais de mudanças que transformou o desenvolvimento das economias regionais e locais (DASÍ & GONZÁLEZ, 2008).

Diante do movimento das economias globais, as relações intergovernamentais precisam antever os impactos desses movimentos e se articular para prover os recursos financeiros, humanos, produtivos e relacionais que orientem as estratégias territoriais. No entanto, a dinâmica instaurada exige mudanças que não se restringe ao nível de governos. Requer uma congregação de forças políticas, recursos financeiros e de gestão, que superem a dispersão dos esforços, capaz de ampliar a interlocução interorganizacional e interestelar (DALLABRIDA, 2011b, DASÍ & GONZÁLEZ, 2008).

É preciso conceber os contextos deste movimento territorial. O primeiro contexto diz respeito, então, às políticas de descentralização das ações públicas, em dois aspectos, (a) os sujeitos responsáveis pelas ações públicas (TEODÓSIO, 2009; CANÇADO, TENÓRIO & PEREIRA 2011) e (b) os espaços político-administrativos estruturantes nas escalas federais, regionais e locais (DALLABRIDA, 2010; FLORISBELO & GUIJT, 2004).

O primeiro aspecto debruça-se sobre a descentralização dos sujeitos responsáveis pelas ações públicas, que outrora era de controle de um único agente do desenvolvimento, o Estado, e passa a englobar componentes do Estado, mercado e Organizações da Sociedade Civil - OSC (TEODÓSIO, 2009; CANÇADO, TENÓRIO & PEREIRA, 2011) ressignificando os espaços públicos e privados e evidenciando avanços democráticos na participação cidadã e de corresponsabilidade da gestão pública. O segundo aspecto trata da descentralização político-administrativa, que compreende as iniciativas dos Estados federados em aproximar a gestão para espaços regionais e locais de atuação, a perspectiva enfoca na especificidade das localidades, com estratégias bem planejadas para atender as demandas globais, e levando em

consideração a identidade local em seus aspectos econômicos, ambientais, infraestruturais, culturais, políticos e institucionais, exemplo disto é a criação de conselhos regionais de desenvolvimento (DALLABRIDA, 2011a; GABUGUEIRA, 2012; VASCONCELLOS; VASCONCELLOS, 2012).

O segundo contexto trata da mudança territorial em relação à prospecção de alternativas intersetoriais. Klink (2013) destaca o alcance intersetorial como uma crítica às políticas públicas territoriais excessivamente voltadas para a esfera produtiva. Esse contexto engloba também questões de educação, saúde, assistência social, segurança, transportes, dentro outros (FARAH, 2001). Para Knopp e Alcoforado (2010), o conceito da intersectorialidade está intrinsecamente ligado com a territorialidade, na medida em que esforços intersectoriais consubstancia novos arranjos institucionais que reconfigura territórios na implementação de políticas públicas.

Diante dos contextos da questão territorial, considera-se um importante conceito para compreender o processo de mudanças nas ligações entre agentes com territórios (organizações, instituições e políticas), este conceito trata das arenas interorganizacionais. Deste modo, a gestão de políticas públicas tem se alicerçado nas bases de interconexões entre organizações díspares, propondo compartilhamento de responsabilidades entre atores sociais (Estado, mercado e sociedade civil), com respeito à identidade local nas decisões sobre investimentos de intervenção social, econômico, político, ambiental, institucional e cultural (GOULART et al, 2010; COSTA, 2011; PUTNAM, 1996).

A relação entre arranjos/rede interorganizacional e desenvolvimento tem sido trabalhada com enfoque em relações sócio-produtivas, cunhado nos estudos organizacionais (CLEGG; HARDY & NORD, 2010; DAFT, 2007; POWELL, SMTH-DOER, 1996). Entretanto, há insuficiência de trabalho que trate a questão interorganizacional dentro de uma abordagem da gestão social, em seus aspectos sócio-territoriais (FISCHER, 2002). Assim, a proposta é ressignificar a rede interorganizacional a partir da concepção de arena interorganizacional, que integra os modelos de gestão contemporânea, por meio de conselhos municipais.

Para abordar a aplicabilidade das arenas interorganizacionais, optou-se pelos conselhos municipais, haja vista a notoriedade destes espaços na construção de pilares da participação social, democracia local, controle, *accountability* e eficiência da gestão pública (ABRAMOVAY, 2001). A partir daí, estudar a formação de conselheiros, os espaços políticos e de identidade local que conforma as arenas interorganizacionais.

Para compreender como nasceu a ideia da concertação social da gestão pública por meio de conselhos municipais, é necessário entender o processo histórico da busca por participação cidadã, conciliação e mediação entre diferentes atores sociais, econômicos e institucionais para formulação de decisões (DALLABRIDA, 2011b).

As evoluções históricas do conceito de participação sofre influência das ações que orientam os projetos políticos, ambientação jurídica e institucional no âmbito das teorias de desenvolvimento. Em particular no Brasil, o entendimento de participação obteve nuances variadas conforme o grupo hegemônico a quem conferia o poder no momento.

Entre os anos de 1940 e 1950, a participação era caracterizada pelos anseios da sociedade em prevalecer seus interesses por meio de representantes políticos, às sombras do regime patriarcal que regerissem o direito civil brasileiro onde havia a exclusão política da maioria da população, a fim de superar a chamada república velha. Essa concepção de participação se prolongou ao longo do sistema ditatorial, com o objetivo de retomar o estado de participação política, entre 1950 a 1970 (CICONELLO, 2008)

O período pós-ditadura, nasce com a concepção instrumentalista da participação, com objetivos claros de envolvimento das comunidades, sobretudo rurais, para subsidiar o Estado das demandas que deveriam ser apropriadas pelos órgãos nacionais e internacionais de desenvolvimento em projetos de intervenções econômicas e sociais. De 1980 a 1990, o conceito de participação assume um papel transformador a partir do fortalecimento dos movimentos sociais e outros grupos sociais organizados, uma tentativa de suprir as lacunas abertas pela reforma neoliberal (VASCONCELLOS e VASCONCELLOS, 2009).

Nos anos 2000 a 2010¹, a compreensão de participação supera a esfera exclusiva da ação comunitária, incorpora pressupostos de uma social-democracia sob responsabilidade do Estado e forte participação da sociedade civil, a participação passa a fazer parte da noção de governança, com princípios constitucionalmente assegurados pelos conselhos municipais, na esfera local, que responde por: controle social dos direitos sociais fundamentais, preservar o interesse de grupos específicos, apoiar o processo de planejamento do desenvolvimento dos territórios, responsabilização do Estado-Sociedade, eficiência e coerência de políticas públicas (VASCONCELLOS e VASCONCELLOS, 2009).

Fruto da descentralização político administrativo e da participação das comunidades nas políticas sociais, os conselhos municipais tornam-se a mais importante inovação

¹ Não se pode deixar de mencionar os mecanismos de participação mediante as plataformas digitais, mídias sociais e redes virtuais sociais, tais como facebook, twitter, sites, blogs e demais mecanismos de participação da sociedade em tempo real, dinâmicas e instâncias permanentes de diálogos abertos.

institucional das políticas públicas do Brasil democrático, uma vez que abrangem ambos os pontos ao inserir a sociedade civil nesta descentralização político administrativa, com a finalidade de propor e deliberar (ABRAMOVAY, 2001; DALLABRIDA, 2011a). Os Conselhos municipais passaram a ser compreendidos como espaços institucionais de concertação social, logo, espaços de negociação, regulação de conflitos e construção de interesses coletivos (DALLABRIDA, 2011a).

Foi em 1988, com a Constituição Brasileira, que se promulgou a atuação de conselhos municipais, sendo o marco legal que apregoa o avanço nos instrumentos para garantir a participação social na gestão pública. No entanto, a maioria dos conselhos de desenvolvimento formaram-se anos depois, basicamente pela exigibilidade da criação para liberação de recursos federais para atendimentos de infraestrutura e serviços. (ABRAMOVAY, 2001).

A discussão sobre o papel dos conselhos retorna para agenda de pesquisa em políticas públicas com a nova Lei 13.019/2014, que estabelece o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), cujo objetivo é aperfeiçoar o regime jurídico das parcerias entre administração pública e as organizações da sociedade civil.

A lei de nº 13.019, de julho de 2014, traz à tona a problemática no âmbito jurídico e institucional da participação das organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público. Dentre os fundamentos da lei, destaca-se a promoção de desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável (BRASIL, 2014).

Tomando-se como base o Art. 7º da mesma lei, a parceria entre o Estado e organizações da sociedade civil serão prioridades para promover a capacitação de gestores e representantes de organizações da sociedade civil com a dinamização das políticas públicas. Embora já se tenha algumas iniciativas de parcerias indo nesta direção, o marco regulatório prevê expansão de ações e reflexões acerca das parcerias com as OSCs no Brasil e na América Latina.

A medida regulatória reconhece, no Art. 7º, a necessidade da capacitação dos gestores em direção aos princípios de participação nas políticas públicas e controle social, de acordo com o artigo 7 da lei nº 13.019, de 2014:

Art. 7º A União, em coordenação com os Estados, Distrito Federal, Municípios e organizações da sociedade civil, instituirá programas de capacitação para gestores, representantes de organizações da sociedade civil e conselheiros dos conselhos de políticas públicas, não constituindo a participação nos referidos programas condição para o exercício da função.

Parágrafo único. A administração pública adotará as medidas necessárias, tanto na capacitação de pessoal, quanto no provimento dos recursos materiais e tecnológicos necessários, para assegurar a capacidade técnica e operacional de que trata o **caput** deste artigo.

É inegável a importância da capacitação. Entretanto, a formação de conselheiros está para além de tecnicismo e operacionalização de processos (conhecimentos formais), uma vez que compreende diálogos do processo político, ideológico e identitário (conhecimentos informais). Para Benelli e Costa-Rosa (2012) os conselheiros precisam de uma formação cidadã para atender aos princípios de democracia no campo de políticas públicas, e impeça reprodução do velho sistema, como por exemplo, a cooptação por meio do clientelismo, regulamentações ilegais, hostilização de segmentos mais críticos da sociedade civil, perseguições, etc.

É nesse contexto que surge a necessidade de estudo sobre o micro-local da atuação de conselhos municipais para compreender a arena interorganizacional que o conforma e reverbera os poderes de diferentes escalas de atuação (global, nacional, regional, etc).

O contexto que permeia a escolha do Conselho Municipal da Educação (CME) é a promulgação da lei nº 13.005/2014, que estabelece o novo Plano Nacional da Educação de 2014 a 2024, e expressa implicações na arena interorganizacional local, que por sua vez reflete na gestão educacional na escala municipal (BRASIL, 2014).

Vale ressaltar o significativo papel da educação, para além do ensino de conhecimentos gerais, mas também para o avanço da compreensão de como esses conhecimentos pode transformar-se em possibilidades de ação no plano local (DOWBOR, 2008). Para este autor, aí reside a atuação do Conselho Municipal de Educação, ao reunir pessoas que conhecem o município, o bairro, os problemas locais e a rede escolar da região. O CME pode se tornar o núcleo organizador e irradiador de conhecimento local para que o desenvolvimento deste esteja ancorado na realidade onde os conselheiros vivem e trabalham.

A centralidade do presente estudo encontra-se no desafio de analisar a arena interorganizacional que conforma a gestão da educação, para que o espaço de diálogo no Conselho Municipal da Educação se ampare na construção histórica da origem do território, tradições culturais, o potencial econômico, os desafios ambientais e, principalmente, a sua organização territorial e desequilíbrios sociais. Estes elementos são o suporte para erigir o envolvimento construtivo do cidadão no nível da cidade e do seu entorno regional (DOWBOR, 2008), com essa (in)formação os Conselheiros Municipais de Educação podem ter condições efetivas como subsídios para seus estudos, indicações, pareceres, resoluções ou deliberações (MONLEVADE & ARAÚJO, 2008). Desta forma, se faz uma problemática

acerca da participação (iniciativa) local se expressar de forma mais concentrada na arena interorganizacional, que se discute a seguir.

1.2 DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

Embora os conselhos municipais tenham sido reconhecidos pelo seu potencial de transformação política (ABRAMOVAY, 2001), a carência no Brasil de hábitos que estimulem o agir democratizante de uma sociedade deliberativa, nos instrumentos de participação e outras inovações no compartilhamento de decisões (TENÓRIO, 2011) faz com que o papel dos conselhos encerre-se apenas em uma reorganização burocrática na administração municipal em que nada implica em transformações radicais nas formas de gestão pública, sabotando o funcionamento efetivo dos conselhos (BENNELI & COSTA-ROSA, 2012). A falta de informação, pouca representatividade, indicação de conselheiros controlados pelo poder local, falta de formação no exercício das funções ou uma mistura de cada um destes elementos são alguns dos motivos para a desconstrução do papel democrático dos conselhos municipais (ABRAMOVAY, 2001).

Sendo assim, são necessários estudos que compreendam esta realidade social constituída por arenas/disputas em conselhos municipais, especificamente no campo educacional. A presente tese examina as arenas interorganizacionais históricas conformadas em territórios complexos locais para a gestão educacional, que envolve participação de múltiplas organizações. Para responder: **Como se configura uma arena interorganizacional no Conselho Municipal de Educação para a formulação da gestão educacional de um território complexo?**

O conceito de território aqui adotado ampara-se em Fischer e Melo (2006, p. 27) que diz “território é um campo de forças, ou seja, de exercício de poderes em diferentes escalas, vai do micro-local ao global. Refere-se a um âmbito espacial delimitado [...]. Ao se definir um contorno territorial, pressupõe-se um agenciamento estratégico neste recorte”, este conceito é então complementado por Pires (2007, p. 2) ao destacar que “a complexidade de um território resulta, entre outras coisas, de noções de identidade e de concepções culturais”.

Dessa forma, o estudo delimita o território a ser estudado dentro da região amazônica, que traz em seu bojo, desigualdades e desequilíbrios históricos, delineado no seu processo de ocupação, que conforma a sociedade local sob um aspecto econômico que recai em atender interesses exógenos, de perspectiva primário-exportadora e com alta internalização de custo

social e ambiental. Estuda-se programas e políticas sociais de caráter intersetorial, endógeno, de gestão democrática e entre agentes e arranjos de instituições locais.

O caso estudado é parte de um projeto integrado, chamado “Programa Integrado Município Sustentável”, no município de Abaetetuba, no estado do Pará. É uma iniciativa da prefeitura municipal com a Universidade da Amazônia e Universidade Federal do Pará, amparada em projetos financiados por órgãos estatais, CAPES e CNPq. Trata-se de uma proposta que concilia os objetivos básicos de ensino, pesquisa e extensão da universidade com os anseios e demandas das diversas coletividades que compõem os territórios municipais.

Aqui cabe destacar, os conflitos peculiares da região amazônica, especificamente no município de Abaetetuba, a 56 km da capital Belém, o município apresenta um quadro de estagnação econômica, vulnerabilidade social, conflitos históricos da formação administrativa de seu território e questões políticos-territoriais. Abaetetuba apresenta zonas distintas: urbana, rural, ribeirinha, territórios-ilhas e estradas. Dentre estas peculiaridades, estão: a existência de uma zona ribeirinha formada por um arquipélago de setenta e duas ilhas e, ainda, uma zona rural com acesso por estradas que apresenta quarenta e nove colônias e uma vila, dentre comunidades quilombolas e urbanas. Ver a figura 1 (p. 28), que mostra a constituição do território de Abaetetuba e os municípios do entorno.

Segundo os idealizadores do projeto, o Município Sustentável “está ancorado em uma estratégia de desenvolvimento endógena e participativa que visa à mobilização de organizações da sociedade civil, empresariais e instituições governamentais e não-governamentais em torno da elaboração e execução de um plano de desenvolvimento local para os municípios do estado do Pará, onde já se desenvolveu em Benevides - PA (2009 a 2012), e hoje volta-se para Abaetetuba (2013)”.

De fato, a dinâmica socioterritorial entre rios reflete-se em clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pelo histórico conflito entre centro-periferia, neste caso, reproduzidos entre área urbana e ilhas, onde é estrutural a questão da desigualdade nas oportunidades educacionais, com escolas com difícil acesso e parcas para cobrir a quantia de 72 ilhas, com uma totalidade até o ano de 2015 de 150.431 habitantes (IBGE, 2015).

É importante ressaltar que os programas e ações de educação, segundo o secretário da SEMEC, são em sua maioria programas obtidos a partir de uma rede interorganizacional, que compreende a atuação da prefeitura municipal, secretarias de saúde, educação e assistência do município (principalmente), repasses governamentais de níveis estaduais e federais, conselhos municipais e sociedade civil organizada.

Figura 1 - Território de Abaetetuba e entornos

Fonte: IBGE (2014)

Embora, sejam apontadas estas dificuldades inerentes ao território, o município de Abaetetuba têm sucessivamente atingido as metas, de 2007 a 2015, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, na competência do ensino fundamental 1, que corresponde a 4ª série/5º ano, atingindo a nota 4,4 em 2015, a mesma da capital Belém nesse ano (INEP, 2015).

A capital Belém, no entanto, não alcança a meta estruturada, desde 2003, que deveria ser 4,6 em 2015, com projeção para 4,9 em 2017. Em relação ao âmbito nacional, apresenta um valor bem abaixo da média de 5,5 em 2015 nos anos iniciais do ensino fundamental.

Quadro 1 - Comparativo entre os territórios Ideb fundamental 1.

ANO	2015				
	Território	Abaetetuba	Belém	Pará	Brasil
Ideb		4,4	4,4	4,3	5,5

Fonte: (INEP, 2016).

O comparativo entre os territórios em nível nacional, estadual e municipal, demonstra os desafios das disparidades educacionais. Este cenário reflete a importância de estabelecer estudos que compreendam as configurações da gestão educacional em múltiplos níveis e escalas. Sendo assim, estabeleceram-se os objetivos da presente pesquisa, melhor elucidados no item a seguir.

1.3 OBJETIVOS

Para tanto o objetivo geral a ser investigado nesta tese é de “Analisar a configuração da arena interorganizacional no Conselho Municipal de Educação para formulação da gestão educacional no município de Abaetetuba – PA”. Desdobrando-se em três objetivos específicos:

- Compreender a construção socioterritorial da gestão educacional no Brasil e especificamente no município de Abaetetuba por meio de análise documental e análise de discurso dos sujeitos locais para apreender a construção da arena local;
- Identificar a interação entre as organizações que compõem o sistema educacional entre movimentos sociais, secretarias municipais e demais organizações da gestão educacional do município;
- Analisar a aderência às categorias analíticas de arenas interorganizacionais e às práticas do Conselho Municipal de Educação.

1.4 ESTRUTURAÇÃO

A tese está organizada em quatro partes, subdividida em sete capítulos, além do prefácio, introdução e considerações finais. Na primeira parte, estão os três primeiros capítulos que apresentam uma revisão bibliográfica. O primeiro capítulo aborda a temática de Arena Interorganizacional, explica-se o contexto socioterritorial do conceito, perpassando por territórios: internacional e nacional, o objetivo deste capítulo é demonstrar como emerge o entendimento geral acerca do conceito interorganizacional nos diferentes territórios. O segundo capítulo diz respeito à arena da gestão educacional, objetiva compreender as disputas no entendimento específico da gestão educacional no Brasil, bem como o histórico regulamentar e instrumental destas políticas. Enquanto que o terceiro capítulo enfoca no surgimento de Conselhos como arena interorganizacional nas múltiplas dimensões territoriais, finalizando com a contextualização do Conselho de Educação nos históricos da gestão educacional, o objetivo do capítulo é esclarecer as características gerais (capítulo 1) e específicas (capítulo 2) no objeto de estudo.

Na segunda parte, realiza-se a descrição do território, com o objetivo de apresentar a composição do território e especificidades locais, em seus aspectos geográficos, sociais, econômicos, culturais e, principalmente os aspectos educacionais. A terceira parte é destinada para metodologia, desenho da pesquisa, percursos metodológicos para alcance dos objetivos gerais e específicos, bem como procedimentos de coleta e análise de dados.

A quarta parte trata da apresentação dos resultados, iniciando com a apresentação do Conselho Municipal de Educação, dos protagonistas, dos atores sociais envolvidos no processo da pesquisa da temática em si. No capítulo seguinte, estruturam-se as falas e analisa-se a partir da arena interorganizacional. Realiza-se, ainda, um capítulo com reflexões generalizadas e particulares do município. Por fim, chega-se às considerações finais, sendo ponderadas as principais contribuições.

PARTE I – DA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

CAPÍTULO 1 – ARENA INTERORGANIZACIONAL: (RE)CONSTRUÇÃO SOCIOTERRITORIAL

As teorias de desenvolvimento suscitam um debate acerca da disputa de poder em uma dinâmica pluralista. Lowi (2009) propôs o conceito de arena de poder para compreender as posições de determinados grupos e as coalizões que se formam em resposta a um esforço especial para resolver um problema político, em que os atores são favorecidos ou prejudicados pelas percepções de impactos do próprio processo de formulação de políticas públicas.

O modelo de Lowi, no entanto, foi criticado por ser baseado na noção de tipo ideal, e não necessariamente em algo que se encontra na realidade. Diante da grande complexidade e nuances de projetos políticos, e as relações políticas ligadas a estes projetos, o modelo de Lowi tornou-se limitado (COOK, 2010).

Cortês (2009) aponta, no entanto, que o uso geral do termo pode ser empregado de maneira metafórica, que ressalta a existência de espaços de conflitos e interconexões entre relações estatais, societárias que disputam a primazia de suas posições. Corroborando com essa visão, Rua (1998) define a arena como composição de atores políticos e sociais que têm alguma coisa em jogo em uma questão específica e que possuem, de certa forma, um tipo de recurso de poder para a disputa de interesses.

Na contramão do conceito de arena, disposto como espaço de contradições e disputas, o adjetivo interorganizacional (que o acompanha neste trabalho) é a proposição de uma miríade de organizações interconectadas e interpenetradas que conformam uma rede cuja unidade está fundada sobre interesses de uma área específica de atuação (JORDAN; RICHARDSON, 1979).

1.1 DISCUSSÕES SOBRE INTERORGANIZAÇÕES

O radical *Inter*, do latim, significa “entre ou posição intermediária”. Ao passo que *Intra*, do latim, significa “dentro ou posição interior” (CUNHA, 2010). Desta forma, Interorganização seria a intermediação entre organizações, enquanto Intraorganização seria a

interiorização de uma organização. No entanto, o debate *inter* e *intra* torna-se complexo quando uma organização é permeada por outras organizações, resvalando em uma interpretação por redes de organizações ou redes interorganizacionais dentro de uma organização ou órgão (Como por exemplo, os conselhos municipais).

Ainda em um olhar linguístico, pode-se auferir que se apresenta na literatura uma infinidade de nomenclaturas para a questão interorganizacional, sendo encontrados, como “configurações interorganizacionais”, “arranjos interorganizacionais”, “colaboração interorganizacional”, “Redes de inovação interorganizacionais” (POWELL; SMITH-DOER, 1996), “Relacionamento interorganizacionais” (RING; VAN DE VEN, 1992; OLIVER; EBERS, 1998), “Confiança Interorganizacional” (CLEGG; HARDY & NORD, 2010). Embora em um primeiro ímpeto, transpareça o mesmo conceito é importante examinar a vertente teórica em que são cunhadas as terminologias acima.

De fato, nos estudos organizacionais é enriquecido o debate de redes interorganizacionais (BALESTRIN; VARGAS, 2002; CASTELLS, 2009). Estudado por clássicos como Etzioni (1973) e Luhmann (1995), bem como neofuncionalistas, a exemplo de Weick (2001), como destaca Fischer (2002). Estes estudos podem estar divididos em seis principais vertentes: a teoria da dependência de recursos, redes de colaboração ou de cooperação, Ecologia populacional, Estruturalismo e Institucionalismo, e por fim, sistemas complexos (DAFT, 2007).

Williamson (1991) teve destaque nas análises das relações interorganizacionais sob a perspectiva da teoria da dependência de recursos. Para este autor, a estratégia de relacionamentos entre organizações deve ocorrer quando os ativos pertencem a um ambiente homogêneo com recursos escassos para as indústrias, dessa forma, a coalizão poderia otimizar os recursos transacionais, reduzir seus custos e sobreviver em cenários de incertezas.

A principal crítica a essa vertente paira na visão voluntarista, uma reação às forças ambientais, que são as determinantes para as escolhas estratégicas. Para suprir tal lacuna, a teoria institucional, a partir da visão de Selznick (1949), Meyer e Rowan (1977), enfoca na organização enquanto sujeito ativo na adoção de estruturas de processos organizacionais, em que a tendência ao isomorfismo entre as organizações levam à uniformidade das organizações.

Entre a discussão de uniformidade e diferenciação das organizações, encontra-se a teoria estruturalista. Para os estruturalistas, as organizações apresentam uma abordagem múltipla entre os fenômenos internos e as relações da organização com as outras organizações no meio ambiente, sendo assim as relações interorganizacionais devem estar baseadas na

capacidade institucional de cada organização para se adequar ao ambiente organizacional (Etzioni, 1973).

Com relação ao campo de estudo sobre rede de cooperação interorganizacional, Balestrin, Verschoore e Reyes Junior (2010) revelam por meio de estudo bibliométrico que os estudos, nesse contexto, destacam a necessidade de acesso a recursos materiais e imateriais, com base teórica predominante nas teorias de estratégia, dependência de recursos, redes sociais e teoria institucional.

Outra vertente importante trata da ecologia populacional, Dowell (1994) aponta uma discussão sobre arena interorganizacional na perspectiva da ecologia populacional, com contribuições na questão do ambientalismo, uma vez que retrata a expansão de uma organização não-governamental ecologista, com enfoque na preservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável.

A vertente teórica nomeada como sistemas complexos retrata uma realidade distinta das demais abordagens, uma vez que os estudos acerca da teoria da dependência de recursos, redes de cooperação, redes sociais, ecologia populacional, estruturalismo e institucionalismo são, de certo modo, vertentes que representam a sobrevivência e preservação no ambiente socioprodutivo. Têm sido realizados importantes e pertinentes estudos voltados aos arranjos produtivos locais, em cooperativas, associações e demais formas de produção, vinculados à economia de mercado (RODRIGUES, 2014; SILVA, 2014).

Assim, em comparação aos outros tipos de análises, as relações entre organizações, ambientes e tecnologias são mais bem compreendidas utilizando-se o conceito de sistema complexo. Para Crozier e Thoenig (1976) o sistema complexo pode ser melhor analisado em nível local, onde o processo decisório e de poder é intersetorial, dessa forma não é “nem hierárquico, nem democrático, nem contratual” (p.553).

Na literatura existem poucos estudos que trabalhem a interorganização nas bases dos sistemas complexos, quando o fazem trabalham ainda a perspectiva das redes interorganizacionais produtivas ou de sustentabilidade (OLIVEIRA, 2009; FENZEL, 2009). A autora definiu sistemas complexos nas bases de Morin (2003) como um sistema não-linear de um grande número de agentes econômicos imbricados em uma unidade que denota multiplicidade ao mesmo tempo.

Para Fischer (2002), existe um sistema complexo na análise interorganizacional, no debate de arranjos socioterritoriais, numa perspectiva relacional entre uma complexidade de números de setores (Estado, mercado e sociedade civil) e atores divergentes representados pelas organizações membros da arena interorganizacional.

A teoria dos sistemas complexos define a existência de um conjunto de partes, em diferentes escalas e níveis de organização, integradas entre si de uma forma não linear (FENZEL, 2009). Para Fenzel (2009), há pelo menos seis características principais nos sistemas complexos: 1) a interdependência entre as partes; 2) a abrangência das escalas de espaço e tempo; 3) as relações não lineares; 4) a capacidade de comportamento emergente; 5) a relação dialética entre a ordem e o caos; 6) a relação dialética entre a competição e a cooperação.

Sendo assim, o debate da teoria dos sistemas complexos apresenta-se como mais adequado para ampliar a discussão voltada não apenas para a noção de economia de mercado, mas, sobretudo, a noção de economia plural, enquanto desdobramento de uma definição substantiva de economia, correspondente não apenas à produção, mas à distribuição de riqueza em suas escalas espaciais e temporais (FRANÇA FILHO, 2007).

Para Fenzel (2009), a reconstrução espacial pode ocorrer por meio do entendimento do sistema autopoietico, operacionalmente fechado e metabolicamente aberto. Então, um sistema autopoietico tem um comportamento autônomo, ao mesmo tempo em que realiza trocas de energias (metabolismo) com os demais sistemas, o que requer produzir sua própria realidade de acordo com os determinantes da sua estrutura (identidade territorial).

Por fim, ressaltam-se as ponderações de Milton Santos (1976) de que a reconstrução de sistemas espaciais deve reconhecer os fatores incidentes para a situação atual, se não é possível lograr isto, deve-se renunciar à interpretação do espaço e do mesmo modo tratar de modificar sua estrutura por meio da planificação.

Outra discussão diz respeito à questão interorganizacional, acredita-se que esta deve ultrapassar a relação entre organizações da esfera privada e envolver um complexo conjunto de regras e mecanismos institucionalizados pelas interações entre múltiplos atores (Estado, mercado e organização da sociedade civil), que garantam o equilíbrio de interesses, delimitação das responsabilidades, o estabelecimento de critérios para a tomada de decisão, a responsabilização (*accountability*), a transparência e a efetividade (KNOPP & ALCOROFADO, 2010).

Cabe posicionar o debate na resignificação do conceito interorganizacional, dentro do sistema complexo entre o poder público e da sociedade civil, que compõe uma arena interorganizacional, cujo sentido sobre a ótica socioterritorial remete o confronto de interesses díspares em uma unidade, para que coletivamente seja estabelecida a concertação social necessária para as soluções multifinalitárias (DALLABRIDA, 2011a).

Essa ressignificação no campo socioterritorial é uma discussão global, para compreender este processo que concatena dissociação e congregação. Ao mesmo tempo é necessário percorrer pela contextualização histórica e sociopolítica que conformou o espaço contraditório proposto no conceito de arena interorganizacional.

1.2 DISCUSSÕES SÓCIOTERRITORIAIS ACERCA DE ARENAS INTERORGANIZACIONAIS

Duas discussões principais têm sido consideradas neste processo de construção de arenas interorganizacionais. A primeira diz respeito ao projeto político neoliberal na Europa e América do norte, que implica em desregulamentação e privatizações diante da insuficiência do Estado em prover reformas estruturais para os problemas sociopolíticos dos sistemas meta-urbanos (RIBEIRO, 2012; FREY, 2013; LEFÈVRE, 1999; LEFÈVRE, 2010). Peters e Pierre (1998) nomearam este entendimento de “governança sem governo”.

A segunda discussão refere-se à descentralização dos espaços políticos para escalas municipais e intramunicipal, instaurando uma democracia local (LEFÈVRE, 2010). Na maioria dos territórios urbanos da Europa focaliza-se no inter-relacionamento entre múltiplas aglomerações em rede, como Londres, Madrid, Viena, Istambul, Paris, Frankfurt, dentre outras, tais como os complexos e dispersos sistemas regionais urbanos das regiões urbanas de Milão ou de Lisboa (RIBEIRO, 2012).

A democracia local é considerada como o desenvolvimento de arranjos institucionais para reforçar o envolvimento e participação de cidadãos e da sociedade civil. Exercida por dois tipos de instrumentos: a realização de instituições intramunicipal e o direto envolvimento de cidadãos por meio de referendos e estabelecimento de conselhos de bairros (LEFÈVRE, 2010).

Nos Estados Unidos, está vinculada com a ideia da Nova Gestão Pública a partir do desenvolvimento de novos instrumentos de controle e responsabilidade, com empreendedorismo público (PETERS & PIERRE, 1998). Para Peters e Pierre (1998), a concepção de arena interorganizacional enquadra-se bem no caso da administração pública americana. Assim, a arena na concepção americana torna-se cada vez menos estadocêntrica e passa para uma visão mais centrada na sociedade civil.

A concepção do *New Public Management* (NPM), no entanto, apresenta um foco principal nas práticas intraorganizacionais e não demonstra sensibilidade contextual e ideológica como no caso das arenas interorganizacionais (PECI *et al.*, 2008). Isto causa uma

grande fragmentação local, resultando numa desarticulação das estratégias. O predomínio é de ações setorializadas e divergências de interesses entre cidadãos da periferia e os que residem na área central (FRANÇA & FURTADO, 1990). Estas características estão intrinsecamente ligadas ao processo histórico da democracia liberal burguesa na América (TOCQUEVILLE, 2005).

Em contrapartida, nos planos federais norte-americanos, em especial o de transporte, há significativos direcionamentos a investimentos para o fomento de acordos cooperados. Em certa medida são funcionais, embora apresentem dificuldades em articular vantagens de ações cooperadas que projetem e fortaleçam a competitividade econômica do arranjo (FRANÇA & FURTADO, 1990).

Quando se fala em América Latina, o debate no aspecto de arenas interorganizacionais reflete os conflitos da estruturação político-econômica delineada por um forte centralismo de poder, onde se fragilizaram as estruturas institucionais no sentido mais democrático de atuação, com base no clientelismo e patrimonialismo. Entretanto, o fortalecimento do municipalismo nas constituições democráticas posteriores, deslocou as decisões para níveis de governos mais inferiores, que se aproximou dos processos colaborativos, negociação e cooperação no âmbito de arranjos institucionais supramunicipais, ainda que muito vinculado com a otimização técnico-funcional do planejamento físico-territorial (FREY, 2013).

Frey (2012) destacou dois casos emblemáticos na região Latino-Americana, são eles: o caso da Colômbia, onde o Estado nacional dispõe de autoridade legal para impor soluções institucionais para as unidades subnacionais; e o caso do Brasil, em que há maior autonomia aos municípios, dificultando a gestão por parte da União ou dos estados. Entretanto menciona as fragilidades institucionais do caso da Argentina e do Chile com o déficit na participação e transparência de municípios.

Destacam-se na América Latina, mecanismos inovadores de cooperação na instância de governos locais, como os consórcios intermunicipais, estratégia que fortalece as autoridades regionais, sem comprometer a autonomia municipal, em que a participação dos seus membros deve ser aprovada pelos conselhos de administração municipais. Além da busca de soluções comuns aos problemas intersetoriais, cria arenas interorganizacionais territorialmente restritas (FREY, 2012).

Assim, Ivo (2002) aponta que a governança na América Latina, supõe duas coisas: crise de governabilidade, efeito limitado de formação de consensos parciais e minimalistas, através de instrumentos institucionais reguladores e modos cooperativos, criando o sentido de coesão parcial; E a subordinação das políticas sociais à lógica do mercado e ao equilíbrio das

contas públicas expropria essas instâncias locais da sua capacidade fiscal, direcionando toda a capacidade institucional para pagamento da dívida dos municípios com as instâncias federais e destas para a dívida externa.

Especificamente no Brasil, é importante pontuar o contexto de redemocratização dos anos de 1980, quando se inicia um processo de ressignificação do papel do estado e compartilhamento de responsabilidades entre atores sociais, com ampla participação da sociedade civil nas decisões sobre investimentos em projetos de intervenção social (COSTA, 2011; GOULART *et al*, 2010; PUTNAM, 1996).

A conformação das arenas interorganizacionais depende da direção político-ideológica da principal estrutura de poder que assume posição hegemônica, naquele momento da história, frente aos diversos segmentos da sociedade organizada territorialmente, representados pelas suas lideranças (DALLABRIDA, 2010). Isto é, depende do projeto político a que pertencem os grupos partícipes.

Para Silva e Silva (2009) faz-se necessário construir um conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo e representações que orientam a ação política dos indivíduos e grupos ou classes sociais (SILVA & SILVA, 2009).

Neste sentido, Oliveira (2002) acredita que o projeto político que norteou o deslocamento para decisões políticas no nível local, no Brasil, repercutiu das forças da esquerda, que ansiavam empossar níveis mais altos do poder, mas conseguiram apenas sucessivas derrotas para Presidência da República, o que direcionou o olhar para níveis municipais.

Além desse caráter nacional, a inclusão do Brasil em uma economia nacional na nova divisão internacional de trabalho também possibilitou a criação de políticas públicas de desenvolvimento voltada para escala local, porém com todas as multipolaridades das relações de poder, que causa imobilidade social dos poderes locais, diante dos contextos dialéticos das demais escalas (FISCHER; MELO, 2006).

1.3 PERSPECTIVA INTER-RELACIONAL DA ARENA INTERORGANIZACIONAL

A arena interorganizacional é marcada, então, por três dimensões *inter's*, ou seja, o inter-relacionamento entre organizações de (1) diferentes escalas globais, (2) de diferentes setores da sociedade (3) de diferentes esferas governamentais, sendo refletido pelas dimensões: interescalar, intersetorial, intergovernamental, respectivamente.

A dimensão *Interescalar* demonstra a abrangência e influências espaciais das relações interorganizacionais, incluindo aí as relações globais-locais. Tais processos ocorrem por meio de relações de poderes interescares, como a nova divisão internacional do trabalho, a relação entre países centrais e periferia e os conflitos político-econômicos entre as nações. Além disto, é importante pontuar o papel internacional do país, as políticas local-regional, regional-nacional, microrregional, macrorregional e, até mesmo, discussões do sistema hegemônico imposto (BRANDÃO, 2007; DALLABRIDA, 2010; FREY, 2012).

Milton Santos (1976) esclarece a importância da dimensão interescalar ao explicar as diferenças entre países e disparidades regionais como resultante dos *time-lags* (defasagem) das ‘modernizações’ encontradas nos centros e dispersas nas periferias. Sendo que o sistema local, numa menor escala, é alcançado pelo impacto de todos os outros sistemas. Esta é a base da lógica dos sistemas complexos.

A *Intersetorialidade* entende que estruturação especializada em cada área de atuação de serviços públicos (educação, saúde, habitação, transportes, segurança, etc) atenua a complexidade da singularidade de cada problemática social do país, entretanto, a falta de articulação entre cada especialidade ocasiona perda de potenciais efeitos positivos de ações coordenadas e dirigidas a um mesmo público-alvo, como ocorreu na área habitacional que não veio acompanhada, a curto e médio prazo, pela implementação de infraestrutura e equipamentos coletivos (FARAH, 2001).

Outra questão relacionada à intersectorialidade, diz respeito aos setores da sociedade (Estado, mercado e sociedade civil), Teodósio (2009) realiza uma ressalva a respeito disto, pois se por um lado constitui-se uma estratégia fundamental para se ter uma visão global dos problemas existentes, capaz de formar novas práticas sociais e estruturas de governança, por outro lado, corre-se o risco de o Estado “colonizar” a sociedade civil, que por sua vez se venderia para o mercado. Esta problemática é o gancho para a questão intergovernamental.

A questão *Intergovernamental* é o entendimento da articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo, com uma relativa co-responsabilização que caiba nos papéis diferenciados ao longo do processo de implementação de políticas.

O objetivo da interação entre governos é complementar ao das políticas intersectoriais apontado anteriormente, porém com enfoque na parceria interna ao próprio Estado, seja vertical (níveis distintos de governo) ou horizontalmente (entre órgãos públicos do mesmo nível) (JORDÃO, 2011) Para, então, romper com ações marcadas pelo clientelismo e pelo predomínio de políticas federais que reduz as atribuições dos municípios como meros executores sem voz. Esta parceria tem de considerar o pluralismo, inclusive partidarista,

presentes nas áreas de políticas públicas na questão intergovernamental para dirimir as limitações para além de empreendedorismo de politicagens de curto prazo (FARAH, 2001).

Para que as arenas interorganizações sejam entendidas, não se deve ter uma visão em blocos individualizados sobrepostos, e sim, *interações* de blocos. Claro, que não se espera que essas relações sejam coesas, com padrões únicos e coerentes. Ao contrário, a partir das teses e antíteses formula-se uma síntese, com jogos de interesses e poder, para construções dialéticas e contraposições, que possam gerar um exercício democrático entre os entes partícipes, a partir do que se compreende que as decisões mais esclarecidas nascem do debate entre o maior número de arguições de proposição e oposição (COHN, 1997; WOLFF, 2007).

Desta forma, percebe-se a arena interorganizacional como espaços de convergências e divergências, em que se estabelecem pactos territoriais a partir do conflito de interesses para determinada política, que, embora setorial, dialoga com as demandas tópicas ou obras de alcance local em todas as dimensões *inter's*. Para analisar, portanto, as arenas interorganizacionais, o estudo em questão focaliza a dinâmica da política nacional da educação.

CAPÍTULO 2 - A ARENA EDUCACIONAL NO BRASIL

A compreensão de arenas interorganizacionais, sob a égide socioterritorial, perpassa pelas implicações históricas da gestão educacional nacional, que remontam à colonização brasileira², reproduzindo o domínio hegemônico de países centrais em relação aos periféricos por todos os períodos da história nacional, com substituição do agente de dominação, da nação portuguesa para o capital internacional (LEÃO, 2005).

Assim, a área educacional brasileira é constituída por uma arena de atores em disputa subjacentes ao significado da educação, aos caminhos da educação, ao destino da educação, aos porquês da educação e aos poderes na/para agenda educacional do sistema complexo territorial (GUSMÃO, 2013).

Para Oliveira (2007), é necessária uma ressalva quanto à compreensão de que a base da gestão educacional é decorrente puramente dos ditames internacionais, a arena educacional brasileira é apenas reforçada pelos projetos políticos hegemônicos, que a influencia: as posições, agentes e políticas que já estão presentes no terreno nacional. Dadas às devidas ressalvas, a seguir busca-se um histórico das arenas dispostas no território nacional.

O principal tema abordado para se chegar à discussão da descentralização e Conselhos, é registrar que a gestão educacional no Brasil e a trajetória recente dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, estão relacionados com todo o processo de Reforma do Aparelho do Estado que reformulou a atuação das instituições republicanas e implementou um novo modelo de gestão, e espaços em disputa.

2. 1 HISTÓRICO DA GESTÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

No período colonial, a educação brasileira restringia-se aos grupos sociais associados aos interesses exploradores da Metrópole (LEÃO, 2005). Os colégios jesuíticos doutrinavam uma educação religiosa, marco para a primeira arena educacional, de um lado a política colonizadora de Portugal com objetivo de conversão de “bárbaros”, do outro lado os indígenas com seus conhecimentos locais e cultura diferenciada (CARVALHO; OLIVEIRA, 2004).

² É importante ressaltar que este marco inicial se pauta na educação brasileira em sua dimensão escolar formal.

Carvalho e Oliveira (2004) afirmam que em função do ‘autofinanciamento’ dos jesuítas, a partir do gado e da exploração indígena, a coroa portuguesa interessa-se em assumir a responsabilidade da educação brasileira (Meados do século XVII), instaurando o primeiro ensino público estatal, marcado pela transição entre o predomínio do ensino religioso para o sistema de preparação de mão-de-obra (régio), um sistema não seriado e com cargos vitalícios nomeados pelo rei, subsidiado por um fundo literário. Este sistema é extinto, logo depois, devido a sonegações e fraudes.

O fracasso do sistema educacional no período colonial perdurou no período imperial (CARVALHO; OLIVEIRA, 2004), isso porque a “lei das primeiras letras” sancionada em 1827 permaneceu letra morta e a sanção do “Ato adicional à Constituição do Império” colocou o ensino primário sob jurisdição das províncias, que não estavam equipadas, nem financeira e nem tecnicamente, o que resultou em uma estagnação durante todo o século XIX (SAVIANI, 2008).

Proclamada a república federativa no Brasil, em 1889, nasce uma nova arena nacional de disputa de poder, marcada pelos liberais e conservadores, onde a gestão educacional não se apresenta como centro do debate e apenas no século XX os índices de escolarização apresentam um lento e gradual avanço (SAVIANI, 2008). Para este autor, esse avanço ocorre devido à industrialização e urbanização, principalmente nos países centrais, e à escassez na mão-de-obra. No entanto, Carvalho e Oliveira (2004) destacam que o estopim nacional para o avanço na educação se deu por meio de um manifesto elaborado por iniciativa de educadores afinados com os princípios liberais, para atender aos interesses políticos e econômicos das elites regionais, adaptando-os a uma estrutura social marcada pelos acordos políticos “do alto” e pela concentração de terras, riquezas e saber.

Já quanto aos mecanismos legais, a literatura parece convergir com o pensamento de que a constituição de 1934 marcou um momento inovador para o financiamento da educação no Brasil, que atribui o percentual mínimo de recursos tributários a serem aplicados na educação, mínimo de 10% para a União e municípios e 20% para os Estados e Distrito Federal. No entanto, essa vinculação foi sucessivamente revogada e incluída nas constituições de 1937 (revogada no Estado Novo), 1946 (incluída com acréscimo de 20%), 1967 (revogada pela ditadura militar) (CARVALHO; OLIVEIRA, 2004; SAVIANI, 2008).

A gestão educacional, na ditadura militar, é marcada pela forte presença do Estado, pautada na ideologia dominante e tecnocrata, mantendo a supremacia da elite por meio de atos institucionais patrocinados pelos empreendimentos capitalistas internacionais (impulsionada por organizações multilaterais, como o Banco Mundial) sobre o domínio nacional. A questão

educacional não era centralidade na agenda política, e o período foi marcado pela morosidade na reformulação do ensino, até 1961, quando é instituída a Lei de Diretrizes da Educação Nacional, com enfoque na gratuidade escolar, dever e direito familiar de educação e cisão de ensino público e privado (LEÃO, 2005).

Com a democracia restituída, a constituição de 1988, nomeada “Constituição cidadã”, e vários outros instrumentos legais são aprovados no campo educacional brasileiro, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) sob a lei 9.394/96 - e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) regulamentado pela Lei 9.424/96 (CARVALHO, OLIVEIRA, 2004; SAVIANI, 2008).

É importante destacar que no cenário globalizado, as décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pela hegemonia do capitalismo americano e a doutrina neoliberal que estabelecia uma política não intervencionista e privatizante. Dessa forma, os marcos regulatórios do Estado, no Brasil, são redefinidos por uma lógica típica do mercado de prescrição de metas, objetivos e controle de produtos e resultados (ARAUJO, 2011).

Assim sendo, a LDB e o FUNDEF na prática retrataram uma política de racionalidade financeira com os gastos públicos sociais, como estratégica para privatização do campo educacional. Uma prática ratificada pelo Plano Nacional de Educação (PNE lei 10.172/2001) e fortalecida pelo Banco Mundial, organismo internacional de financiamentos, com a lógica da racionalidade financeira, implementada pelo governo de 1995 a 2002, cujo foco era a ‘nova ortodoxia’ internacional (CARVALHO, OLIVEIRA, 2004).

Os sistemas educacionais descentralizados são a principal repercussão dos mecanismos regulatórios, que foi a grande marca da reforma implantada na educação brasileira. Neste contexto, passou a se esboçar o entendimento de que o Ministério da educação (MEC) não mais deveria ser o órgão gestor da política educacional, como centralizador das ações, mas sim, o Conselho Federal de Educação, como assessor entre as instâncias federais, estaduais e municipais em um movimento dialético na luta pela garantia do caráter social, democrático e anticapitalista da gestão educacional (ROSAR, 1999).

Para Oliveira (2009), estes mecanismos regulatórios balizam o conceito de “performatividade”, que estabelece relações estritamente funcionais entre o Estado e o meio ambiente externo, conformando uma arena que substitui intervenção e prescrição do Estado por um conjunto de mecanismos de prestação de contas (*accountability*) e comparações, que torna a educação codificada e autorreferenciada para o consumo.

Frigotto e Ciavatta (2005) são claros em relação às críticas ao governo do período de 1995 a 2002, para estes autores o período foi um retrocesso no plano institucional e no âmbito pedagógico, devido a estarem ambos associados de forma ativa, consentida e subordinada aos organismos internacionais, o que reflete para eles o velho colonialismo da política educacional brasileira.

Em 2003, a expectativa para políticas sociais eram grandes com a eleição do novo governo, com a redistribuição de renda em foco, a exemplo do Programa Bolsa Família. Porém, na educação, os avanços não foram marcantes, sendo considerado um governo omissivo quanto aos vetos ao Plano de Desenvolvimento Nacional em relação à meta de ampliar para 7% do PIB os gastos públicos destinados à educação, ou seja, uma atuação marcada mais pelas permanências do que por rupturas da reforma educacional iniciada pelo governo federal (PINTO, 2009; OLIVEIRA, 2009).

Dessa forma, Saviani (2008) revela que ao final do século XX o Brasil ainda não havia resolvido os problemas da universalização do ensino e a erradicação do analfabetismo, previstos na constituição de 1988, FUNDEF (1996), LDB (1996) e PNE (2001). Passado dez anos do FUNDEF, em 2007, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com prazo de quatorze anos.

Em 2007, lançou-se o Plano de Desenvolvimento da Educação com o lema “Compromisso Todos pela educação”, que estabeleceu pela União Federal em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal, Estados, a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (SAVIANI, 2008).

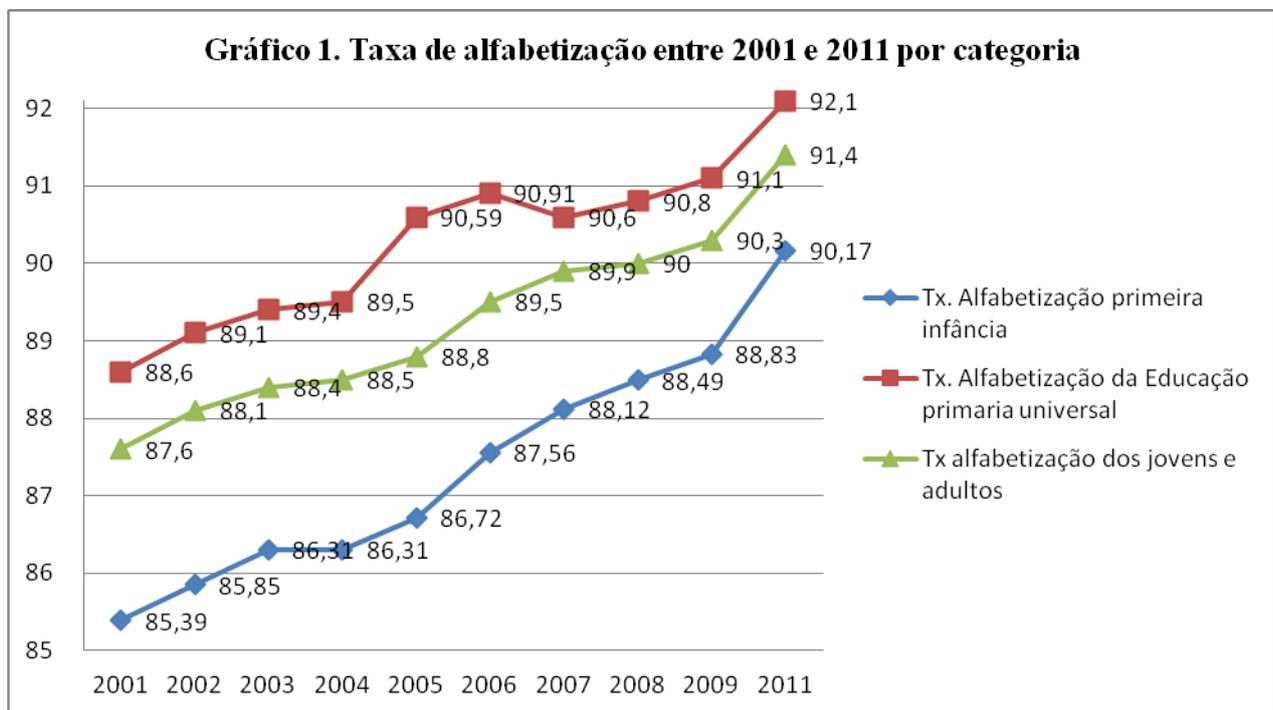
A gestão da educação apresentou mudanças no período de 2007 a 2013, a principal mudança refere-se a modelo de gestão em parceria entre o governo federal, os municípios e com as escolas diretamente, constituindo uma nova arena sem a mediação das esferas estaduais, auferido pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Outro mecanismo marcante trata do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), criado em 2007, uma referência para medir a qualidade na educação (OLIVEIRA, 2009).

Entretanto, o MEC reassume o seu papel protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, envolvendo os estados e municípios e setores da sociedade civil, constituindo uma ambivalência entre descentralização e recentralização nas forças da arena, o que se configura ao mesmo tempo por uma ruptura e permanência da reforma da política educacional (OLIVEIRA, 2009). Para este autor, este modelo de gestão pode resultar

em um risco político na medida em que desarma as formas de controle direto, constituindo em um esvaziamento de poder e de referência, que paulatinamente vai sendo preenchido por interesses particulares.

Para finalizar as ponderações do governo de 2003 a 2011, cabe ressaltar a continuidade de programas da gestão de seu antecessor, tais como as avaliações do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), derivado do Provão. Já em relação às rupturas, destaca-se o Programa Universidade para Todos (Prouni), que oferece bolsas de estudos para alunos carentes em Instituições de Ensino Superior Particulares, como práticas para universalidade de acesso e apoio à inclusão social. Bem como, o aumento significativo no orçamento da educação de 20 bilhões para 75 bilhões em 2011, que corresponde a 5,3 do PIB (BRASIL, 2015).

O quadro da educação apresentou avanços crescentes na área de educação, com alcance de metas importantes estabelecidas nos planos nacionais de desenvolvimento da educação. Para compreender este quadro, apresentam-se duas perspectivas que foram centralidades do governo: erradicação do analfabetismo e acesso à educação.



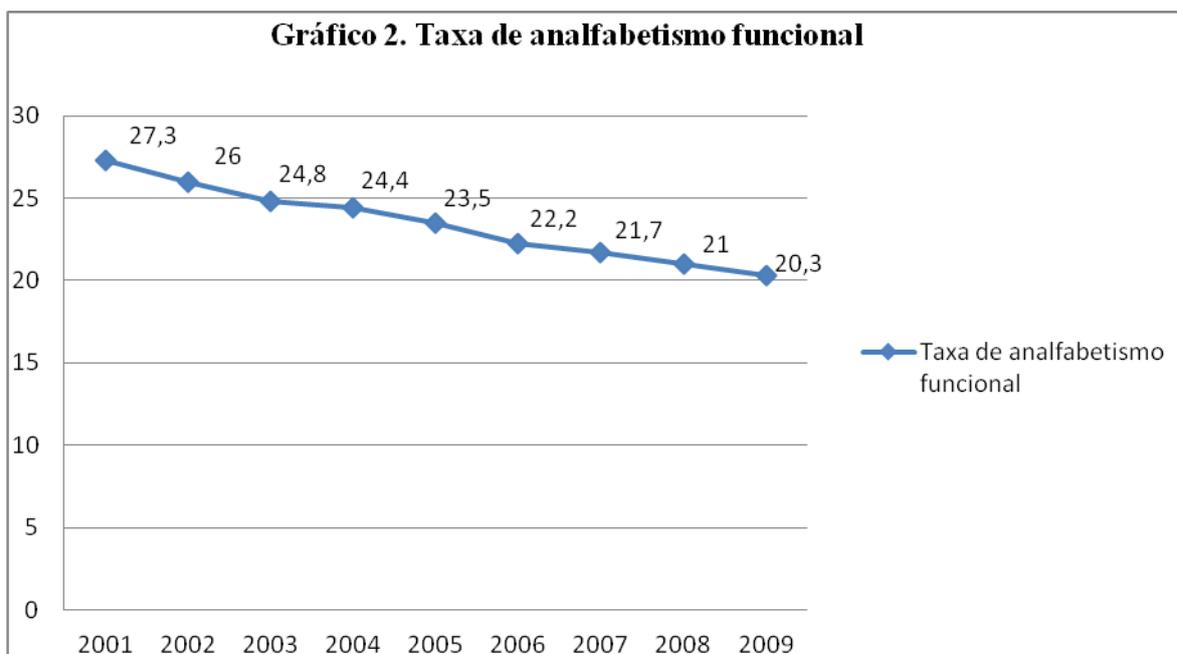
Fonte: PNAD (2011)

Para analisar a erradicação do analfabetismo, é preciso analisar, entre os anos de 2001 a 2011, a taxa de alfabetização em categorias: a primeira infância (de 0 a 5 anos), educação primária universal (de 6 a 14 anos) e a categoria dos jovens e adultos (15 e mais). O gráfico 1

demonstra as categorias ao longo de dez anos (entre 2001 e 2011), realizada pela pesquisa nacional por amostra de domicílios 1992/2011.

Como pode ser observado no gráfico 1, a categoria da alfabetização na primeira infância foi a que mais evoluiu, saindo do percentual de 85,39% em 2001 para 90,17% em 2011. A categoria da educação primária universal atingiu o maior índice em 2011, com 92,1%, sendo então, a categoria mais próxima para erradicação do analfabetismo. No mesmo caminho está a categoria da alfabetização de jovens e adultos com o índice de 91,4%. O que se aponta é que, embora haja uma linha evolutiva, esperava-se mais do decênio, uma vez que o índice de 26,33% (total não coberto) correspondendo a aproximadamente 52 milhões de analfabetos no Brasil, isto em dez anos após o primeiro Plano Nacional de Educação de 2001, que objetiva em uma das metas a erradicação total do analfabetismo.

Ainda na discussão sobre a erradicação do analfabetismo, encontra-se outra problemática, que se trata do analfabetismo funcional, definida pela UNESCO (1978) como a incapacidade de uma pessoa em utilizar a leitura, escrita e cálculo em função de seu próprio desenvolvimento e/ou de sua comunidade. Para o PNAD de 2001 a 2009, a taxa de analfabetismo é calculada pela porcentagem de pessoas que tem escolaridade de até três anos de estudo em relação ao total de pessoas na mesma faixa etária. Ver gráfico 2, que ilustra este cálculo.



O analfabetismo funcional apresenta o agravante de ser um índice complexo para ser dimensionado e retratado e, conseqüentemente, para reverter o quadro. Segundo o PNAD (2011), a taxa apresenta uma evolução no período de 2001 a 2009, de 7,0% conforme se ilustrou no gráfico 2. Entretanto, acredita-se que a taxa exceda os 20,3% em 2009 quando se atribui as características conceituais de analfabetismo funcional.

A alfabetização absoluta (indicada pelo gráfico 1) está associada ao acesso à educação e à alfabetização funcional (indicada pelo gráfico 2) e relaciona-se com a aplicabilidade dos conhecimentos para o desenvolvimento pessoal. Com relação ao acesso à educação, além das taxas de alfabetização, são necessárias algumas considerações no quadro educacional do governo de 2003 a 2011:

- Na educação básica, três programas destacam-se no auxílio das ações aos níveis de ensino que integram educação infantil, ensino fundamental e médio: Brasil escolarizado (manutenção das atividades diárias), Qualidade na Escola (infraestrutura e equipamentos adequados), Caminho da escola (transporte público escolar). Bem como a criação da avaliação via provinha Brasil, no sentido de observar os avanços da alfabetização (IPEA, 2009).
- A criação do FUNDEB, ampliando o investimento educacional para toda a educação básica e não mais apenas para o ensino fundamental; e a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), organizado por um conjunto de programas e ações para todos os níveis de ensino (IPEA, 2009).
- Na educação infantil, destaca-se principalmente o aperfeiçoamento do Proinfância para construção de creches públicas e pré-escolas públicas, até recentemente atribuídas à seguridade social (IPEA, 2009).
- A taxa de frequência escolar vinculada à aquisição de programas de transferência de renda, que acentuou o nível em níveis aproximados aos países da OCDE (IPEA, 2009).
- Na modalidade de Educação de Jovens e Adultos - EJA, avanços na concepção preliminar do Plano Nacional de Adultos e Idosos, em relação a: cadastro, acesso, mapeamento, campanhas, acompanhamento de frequência, bom desempenho, conclusão e avaliação do desempenho nacional dos estudantes (IPEA, 2009).

- Na modalidade de Educação Especial, a educação tornou-se mais inclusiva com programas de monitoramento do acesso e permanência na escola das pessoas com deficiências beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada.
- Na educação tecnológica, o destaque foi a reestruturação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET.
- Na educação superior, foram criadas mais universidades federais, e programas para acesso como o PROUNI e o Sistema de cotas raciais e sociais, também como parte da iniciativa inclusiva (IPEA, 2009).

O andamento histórico, até aqui, demonstrou as arenas interorganizacionais conformadas na gestão educacional do Brasil, com as fortes influências internacionais. Cabe, agora, destacar como se configura a atual arena da gestão educacional no Brasil, a partir do governo de 2011 a 2016, que é em parte reflexo do legado histórico aqui apresentado e do novo cenário possibilitado pelas arenas e novos atores atuantes.

2.2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS DE 2011 A 2016

A educação tem sido um dos campos de maior discussão no cenário atual da gestão educacional no Brasil. Por um lado, destaque-se que pela primeira vez um governo colocou a educação como centralidade no seu discurso político, a ponto de ser o lema atual do executivo – Brasil, pátria educadora – marcado por uma infinidade de novos programas que visam sanar os problemas considerados emergenciais no país de cunho gerencialista, a exemplo do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC) e o Programa Ciência sem Fronteiras. Por outro lado, a prática tem encontrado grandes barreiras de execução alicerçada pela crise econômica e política do país, o que levou a cortes significativos no orçamento da União em 2015, e sem previsão de novas bolsas para Ciência sem Fronteiras em 2016 (BRASIL, 2015).

O panorama da gestão educacional pode ser apresentado a partir da aprovação e sanção do novo Plano Nacional da Educação, a vigorar no decênio 2014-2023. Na longa tramitação do PNE, retomou-se a discussão da meta de investimento público na educação em 7% do PIB, aprovada no Congresso Nacional e vetada pelo Executivo, que alegou que não há fontes subsidiárias suficientes para assegurar esse montante adicional de recursos. Embora haja otimismo nas estimativas da receita com os *royalties* da produção do pré-sal destinados

ao financiamento da educação. Medida adotada pelo governo de 2011 a 2016 para reserva de recursos para a educação (BRASIL, 2015).

Outro destaque importante no primeiro mandato do governo do período de 2011 a 2016 foi a criação do Sistema de Seleção Unificado (SISU), que permite que alunos possam concorrer a vagas em universidade pública em qualquer unidade da federação. Ainda neste sentido de ampliação de acesso, contribui o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que já beneficiou 1,6 milhões de alunos e o Programa Universidade para Todos (ProUni), os quais garantiram bolsas integrais ou parciais para 1,4 milhões de alunos (BRASIL, 2015).

O grande destaque do governo, no entanto, trata-se do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) forma anualmente milhões de estudantes e garante empregabilidade, com mais de 7,5 milhões matriculados em cursos técnicos e de qualificação em mais de 400 áreas de conhecimento. Assim como, o Programa Ciência Sem Fronteiras, que já beneficiou 85 mil estudantes, que receberam bolsa para estudar em 40 países. Desse total, 1.540 bolsas de pós-graduação foram concedidas para estrangeiros atuarem no Brasil como “pesquisador visitante” e “jovem talento” (BRASIL, 2015).

Os desafios na educação estão apenas iniciando. É necessário fôlego para superar os conflitos das arenas interorganizacionais da educação para alcançar as dez diretrizes estabelecidas no PNE (2014), a saber:

1. Erradicação do analfabetismo;
2. Universalização do atendimento escolar;
3. Superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
4. Melhoria da qualidade da educação;
5. Formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase em valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
6. Promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
7. Promoção humanista, científica, cultural e tecnológica do país;
8. Estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto – PIB, que assegure o atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;
9. Valorização dos(as) profissionais da educação;
10. Promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade ambiental.

Para Melo e Fernandes (2014), a condução para solucionar o grande nó da educação brasileira deve ser em direção de mecanismos de redistribuição econômica para correção das desigualdades entre regiões, estados e municípios, com a implementação do Sistema Nacional Articulado da Educação, como ponto crucial para efetivação das vinte metas e 243 estratégias do PNE (2014 – 2024).

Entre a arena da gestão educacional³ destaca-se: a) Poder Executivo no plano federal: Presidência da República, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais (SRI), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Fazenda (MF); b) Congresso Nacional: Câmara dos Deputados e Senado Federal.

O movimento Todos pela Educação reúne como mantenedores institutos e fundações privadas empresariais, são eles: Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Fundação Telefônica, Gerdau, Instituto Camargo Correa, Instituto Unibanco, Itaú BBA, Santander, Suzano, Fundação Lemann, Instituto Península, DPachoal. Entre seus parceiros figuram Fundação Santillana, Instituto Ayrton Senna, Fundação Victor Civita, McKinsey & Company, Instituto Natura, Saraiva, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Conselhos e fóruns de educação institucionais: CNE, FNCE, UNCME, FNE.

Movimentos sociais: a) Entidades representativas dos segmentos da comunidade educacional: CNTE, UNE, Ubes, Andes, Fasubra, Andifes, Crub, Proifes, Contee; b) Entidades científicas: Anped, Anpae, Anfope, FCC, SBPC, Cedes, Fineduca; c) Redes de movimentos: Mieib, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Apae/Fenapae, Fórum Nacional de Educação Inclusiva, Feneis, Todos pela Educação.

Sociedade civil (gestores): a) Entidades representativas de gestores dos entes federados na esfera educacional: Consed, Undime; b) Entidades representativas de gestores dos entes federados em outros setores: CNM, Confaz, Abrasf. Sociedade civil vinculada ao setor privado na área educacional a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen, Fenep, Sistema S, Grupo Positivo; b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes

Organizações da sociedade civil e *think thanks* voltadas à formulação de políticas públicas: Cenpec, Instituto Alfa e Beto, Centro de Políticas Públicas do Insper.

Diante da amplitude das diretrizes propostas no PNE e da complexidade de sua arena educacional, cabe discorrer as metas focalizadas na competência estadual, com suas

³ Ver lista de abreviações e siglas para as organizações citadas.

confluências com a arena como um todo. Com destaque para um panorama de 11 metas traçadas, o quadro atual diante do legado abordado na seção 2.1 e os desafios do futuro para o alcance de cada uma das metas referidas no PNE 2014 – 2024.

Quadro 2 - Panorama das metas, situação e desafios atuais do PNA (2014 – 2024)

Metas	Quadro atual	Principais Desafios
Meta 1: Universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 a 5 anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até 3 anos.	74,8% da população de 4 a 5 anos; 21,6% da população de 0 a 3 anos. (PNAD, 2015)	Mapeamento da demanda por creche para população; Manter e ampliar; Formação dos profissionais; Atender comunidade indígena/quilombola
Meta 2: Universalizar o ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada	Taxa bruta de escolarização da população de 6 a 14 anos: 97,6% Taxa líquida de escolarização dessa população: 91,1% (PNAD 2015)	Criar mecanismos para o acompanhamento individualizado dos (as) alunos (as) do ensino fundamental; Busca ativa; Desenvolver formas alternativas de oferta do ensino fundamental
Meta 3: Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85 % .	Situação atual (2009): Taxa de atendimento escolar da população de 15 a 17 anos: 85,2%. Taxa líquida de escolarização dessa população: 50,9%, variando de 39,1% (Norte) a 60,5% (Sudeste).	Igualar taxas entre regiões; Institucionalizar programas de renovação do ensino médio; Base nacional comum curricular; Acompanhamento de rendimento; Universalizar ENEM (avaliação classificatória); Integrar com ensino profissional;
Meta 4: Universalizar, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado.	Situação atual (2009): 4% das matrículas em tempo integral na educação pública: (PNAD, 2015)	Repasse do Fundeb; Promover universalização no prazo Ajustes de recursos multifuncional Formação para atendimento especial Criação de centros de apoio Manter e ampliar programas suplementares de acessibilidade Oferecer curso de libras Pesquisar novas metodologias, material didático, equipamentos e recursos
Meta 5: Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3o ano do ensino fundamental.	Taxa de analfabetismo (em 2011) pessoas de 5 a 9 anos: 5,63% (PNAD, 2015)	Estruturar os processos pedagógicos de alfabetização; Instituir instrumentos de avaliação nacional
Meta 6: Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos (as) alunos (as) da educação básica.	Situação atual (em 2009): Ensino fundamental: 0,1% das matrículas (3,6 mil em 3,1 milhões) Ensino médio: 1,2% das matrículas (20 mil em 1,6 milhões)	Meta distante da realidade; Promover atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas Garantir a educação em tempo integral; Fomentar o desenvolvimento de tecnologias educacionais e de práticas pedagógicas inovadoras

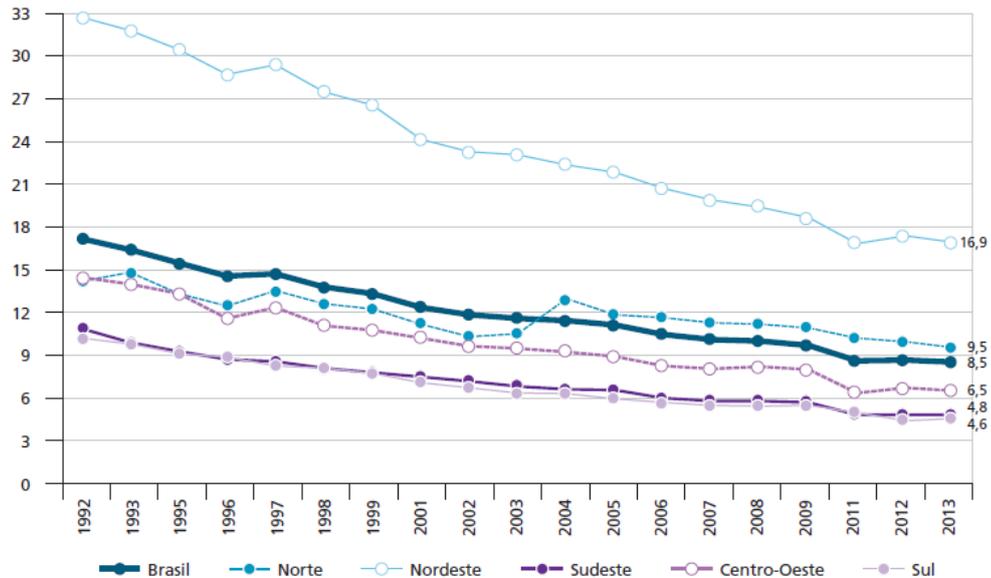
<p>Meta 7: Atingir as seguintes médias nacionais para o IDEB:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>IDEB</th> <th>2017</th> <th>2019</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Ens.fund. I</td> <td>5,5</td> <td>5,7</td> <td>6,0</td> </tr> <tr> <td>Ens. fund. II</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>Ensino médio</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> </tr> </tbody> </table>	IDEB	2017	2019	2021	Ens.fund. I	5,5	5,7	6,0	Ens. fund. II	5,0	5,2	5,5	Ensino médio	4,7	5,0	5,2	<p>Resultado de 2013 para o IDEB:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>IDEB</th> <th>2013</th> <th>ens.fund.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>I</td> <td>5,2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ens. fund. II</td> <td>4,2</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Ensino médio</td> <td>3,7</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>(INEP, 2015)</p>	IDEB	2013	ens.fund.	I	5,2		Ens. fund. II	4,2		Ensino médio	3,7		<p>Extrapolar método instrumental; Fornecer material pedagógico necessário; Priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; Confrontar os resultados obtidos no IDEB com a média dos resultados em matemática, leitura e ciências obtidos nas provas do Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA</p>
IDEB	2017	2019	2021																											
Ens.fund. I	5,5	5,7	6,0																											
Ens. fund. II	5,0	5,2	5,5																											
Ensino médio	4,7	5,0	5,2																											
IDEB	2013	ens.fund.																												
I	5,2																													
Ens. fund. II	4,2																													
Ensino médio	3,7																													
<p>Meta 8: Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 de estudo, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros</p>	<p>Situação atual (2009) Média de anos de estudo da população:</p> <p>18 anos de idade: 8,7 19 anos de idade: 9,2 20 a 24 anos: 9,6 A diferença entre urbano e rural é, em média, de 3 anos</p>	<p>Priorizar estudantes com defasagem de rendimento; Estratégias de captação, acessibilidade e permanência; Gratuidade de certificados de conclusão Oferta gratuita de educação profissional técnica</p>																												
<p>Meta 9: Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.</p>	<p>9,7% da população com mais de 15 anos é analfabeta; 20,3% é analfabeto funcional (pessoas com 15 ou mais anos de idade) (IBGE, 2009)</p>	<p>Diagnóstico de jovens e adultos; Busca em regime de colaboração; Avaliação por exames específicos; Associar a atividades recreativas, esportivas e culturais</p>																												
<p>Meta 10: Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.</p>	<p>Situação atual (em 2009): Ens. fund: 0,1% das matrículas (3,6 mil em 3,1 milhões) Ens. médio: 1,2% das matrículas (20 mil em 1,6 milhões)</p>	<p>Expandir matrículas; Fomentar integração da educação; Estimular diversificação curricular Apoio psicopedagógico Reconhecimento dos saberes dos jovens e adultos trabalhadores</p>																												
<p>Meta 11: Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público.</p>	<p>14% dos estudantes em nível médio (profissional e normal)</p>	<p>Expandir oferta, matrículas e estágios; Vincular com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais</p>																												
<p>Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.</p>	<p>Situação atual (2009): Taxa bruta de matrícula: 26% Taxa líquida de matrícula: 14,6%</p>	<p>Reduzir as desigualdades étnico-raciais Otimizar capacidade instalada da estrutura física, de recursos, corpo docente; Elevar taxa de concluintes; ampliar vagas ofertadas; Ampliar FIES, integrar com o mercado profissional, incentiva ICTs</p>																												
<p>Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% de doutores.</p>	<p>Situação atual (2009): Funções docentes em exercício: 62, 6% com pós-graduação <i>stricto sensu</i>, sendo 36,2% mestres e 26,4% doutores</p>	<p>Aperfeiçoar SINAES; Ampliar cobertura do ENADE Avaliação CAPES Reduzir discrepâncias regionais</p>																												

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.	Situação atual (2010) 41 mil titulações de mestrado e 12 mil de doutorado	Expandir financiamento para pós; Estimular integração CAPES e agências estaduais; Manter e expandir acervo digital de referências bibliográficas; Promover intercâmbio Estimular pesquisa, inovação e produção;
Meta 15: Formar profissionais da educação básica no nível superior, em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.	Situação atual (2013): 74,8% com nível superior; desses, 65,4% com licenciatura (Observatório PNE, 2015)	Diagnóstico das necessidades de formação profissional; Financiamento para docentes efetivos na rede pública educação básica
Meta 16: Formar, em nível de pós-graduação, 50% da educação básica e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação.	Situação (2014) 31,1% professores da educação básica com pós-graduação (Observatório PNE, 2015)	Dimensionamento da demanda por formação continuada Definir áreas prioritárias; Ampliar e consolidar portal eletrônico; Ampliar oferta de bolsa de estudos;
Meta 17: Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente	Relação entre o salário médio de todos os demais profissionais com nível superior incompleto ou completo (R\$ 2.503) e o salário médio dos professores da educação básica pública não federal, com mesmo nível de formação (R\$ 1.638): 1,53	Atualização progressiva do valor do piso salarial nacional; Acompanhamento da evolução salarial Ampliar a assistência financeira específica da União
Meta 18: Assegurar a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional	Não há indicador que permita o acompanhamento desta meta	Elaboração, reestruturação e implementação de planos de carreiras Expandir cargos de provimento efetivo; Acompanhamento de profissionais iniciantes Criar comissões permanentes de profissionais da educação
Meta 19: Assegurar condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico	Não há indicador que permita o acompanhamento desta meta	Incentivar participação da comunidade escolar; Programas de apoio à formação de conselheiros Fortalecimento de fóruns, redes, conselhos, pais, gestores, etc.
Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o equivalente a 10% até 2024	Situação atual Percentual do PIB em 2009 Total 5,7 União 1,2 Estados/DF 2,4 Municípios 2,2	Garantir fontes de financiamento; Aperfeiçoar controle, accountability; Implementar o Custo-aluno-Qualidade inicial (CAQi) e final (CAQ); Especial atenção ao norte/nordeste Aprovar Lei de Responsabilidade Educacional para educação básica

Fonte: PNE (2014); PNAD (2015); INEP (2015)

Outra situação do panorama atual da gestão educacional no Brasil, que é necessária comentar para subsidiar o entendimento do presente estudo é com relação às disparidades regionais, principalmente para o alcance da erradicação do analfabetismo. Conforme demonstra o gráfico 3, sobre a comparação regional da taxa em questão.

Gráfico 3 - Evolução da taxa de analfabetismo (1992 – 2013) – Brasil e grandes regiões



Fonte: PNAD (2013)

Conforme o observado no gráfico 3, as disparidades das regiões sul-sudeste e norte-nordeste denotam a assimetria acentuada no país. A região nordeste apresenta o maior índice de analfabetismo no Brasil, porém é a região que mais tem progressivamente evoluído ao longo dos anos, saindo de um percentual de 33% em 1992 para 16,9% de analfabetos. Evidências apontam que este é resultado de um direcionamento de investimento para a região. Já a região norte, que ocupa a segunda posição no pior índice de analfabetismo, apresenta um decréscimo lento e gradual, atingindo 9,5% em 2013, índice bem acima da região sul (4,6%) e sudeste (4,8%) (PNAD, 2013).

Dentre os estados da região norte, o estado do Pará apresenta a menor nota do IDEB na rede de Ensino Pública, nos anos iniciais (4ª série/ 5º ano), conforme expressa o quadro 3. A configuração geográfica do estado apresenta o desafio para assegurar o acesso e permanência dos cidadãos na educação básica, onde a população encontra-se dispersa na cidade, no campo, nas beiras de rios, florestas, aldeias, comunidades quilombolas e assentamentos, que demarcam a identidade do povo paraense (SEDUC, 2016).

Quadro 3 - Comparativo de notas ideb na região norte

Região Norte	2005		2009		2013	
	Nota	Ranking	Nota	Ranking	Nota	Ranking
Rondônia	3,5	10	4,3	9	5,1	8
Acre	3,3	12	4,2	10	5,0	9
Amazonas	2,9	14	3,8	12	4,5	12
Roraima	3,6	9	4,2	10	4,8	11
Pará	2,7	16	3,6	14	3,8	17
Amapá	3,0	13	3,8	12	3,9	16
Tocantins	3,4	11	4,4	8	5,0	9

Fonte: FAPESPA (2015).

Neste sentido, a política educacional do estado se ampara no Plano Estadual de Educação – PEE (quadro 4), atualizado pela lei nº 13. 005/2014, associada às premissas do PNE (2014), visa alcançar as seguintes estratégias: 1) Articular as políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente com as culturais; 2) Considerar as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas; 3) Garantir o atendimento das necessidades específicas da educação especial; e 4) Promover a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (Lei 13.005/2014).

Percebe-se que o cenário da política educacional é marcado por arenas interorganizacionais, seja intersetorial entre políticas sociais, seja na questão intergovernamental. Os principais atores no estabelecimento do PEE foram: Fórum Estadual de Educação – FEE, Conselho Estadual de Educação – CEE e a Secretaria de Estado de Educação – SEDUC.

O FEE, criado em outubro de 2012, de natureza político-social com finalidades propositivas, consultivas e deliberativas, possibilitou a democratização do processo de construção das políticas educacionais no Estado do Pará, sendo em 2015 a consolidação da elaboração e tramites para culminar nas audiências públicas que legitimaram a construção do PEE, em conjunto com o CEE e SEDUC (PEE, 2015).

O comparativo entre o PNE e o PEE demonstra a integração entre as esferas governamentais, ainda que sobre um caráter instrumental em que, por meio da lei de articulação interfederativa, ocorre uma clara intervenção nas políticas estaduais. Além desse movimento vertical, os planos nacionais e estaduais dialogam com entidades horizontais às esferas governamentais, discutindo com setores governamentais associados com a gestão educacional e os setores da sociedade civil organizada que se relaciona com a educação.

Quadro 4 - Comparativos entre metas do PNE do Brasil e PEE do estado do Pará

Metas	Metas nacionais e prazo	Metas estaduais e prazo
Meta 1: Educação infantil	Ampliar oferta em 50% até 2016	Ampliar oferta em 40% até 2016
Meta 2 e 5: Ensino fundamental	Garantir 95% concluintes até 2024, no máximo, no 3º ano	Manteve a mesma nacional
Meta 3: Ensino médio	Taxa de matrícula em 85% até 2024	Manteve a mesma nacional
Meta 4: Educação Especial	Acesso e condições	Manteve a mesma nacional
Meta 6: Educação Básica	Oferecer tempo integral 50% nas escolas públicas, destes 25% p/ educação básica	Oferecer tempo integral 30% nas escolas públicas, destes 15% p/ educação básica
Meta 7: IDEB	IDEB 2017 2019 2021 ens.fund. I 5,5 5,7 6,0 ens. fund. II 5,0 5,2 5,5 Ensino médio 4,7 5,0 5,2	IDEB 2017 2019 2021 Ens.Fund. I 4,4 4,7 5,0 Ens.Fund II. 4,8 5,1 5,3 Ensino Médio 4,2 4,4 4,7 Projeção INEP-Pará
Meta 8 e 9: Escolaridade e analfabetismo	<ul style="list-style-type: none"> Mínimo de 12 anos de estudo Igualar escolaridade média de negros e não negros Taxa de 93,5% alfabetizados até 2017 Erradicar 100% do analfabetismo absoluto Erradicar 50% do analfabetismo funcional 	<ul style="list-style-type: none"> Mínimo de 12 anos de estudo Igualar escolaridade média de negros e não negros Taxa de 91,9% alfabetizados até 2017 Erradicar 100% do analfabetismo absoluto Erradicar 35% do analfabetismo funcional
Meta 10: EJA	25% das matrículas do EJA	Manteve a mesma nacional
Meta 11: Ed. Profissional	3x matrícula e 50% da expansão	Manteve a mesma nacional
Meta 12 a 14: Ed. Superior	<ul style="list-style-type: none"> Taxa de matrícula bruta: 50% Taxa líquida: 33% Matrículas novas: 40% Mestres: 30% Doutores: 35% 	<ul style="list-style-type: none"> Taxa de matrícula bruta: 35% Taxa líquida: 23% Matrículas novas: 40% Mestres: 43,5% Doutores: 30%
Meta 15 a 18: Profissionais da educação básica	<ul style="list-style-type: none"> Política Nacional de formação profissional 50% de professores em pós-graduação até 2024 Equiparar rendimento médio até 2020 Plano de carreira até 2016 	Manteve a mesma nacional
Meta 19 e 20: Gestão e Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> Gestão democrática até 2016 Investimento de 7% do PIB até 2019 e 10% do PIB até 2024. 	Manteve a mesma nacional

Fonte: PNE (2014) e PEE (2014).

Vale ressaltar que os diálogos setoriais e governamentais não refletem em modificações profundas nas propostas de metas, embora se demonstre com os dados e pesquisas divergências regionais na configuração territorial do Brasil. O quadro 4 retrata este cenário de convergências e divergências entre legislações em nível nacional e estadual.

Diante do cenário da gestão educacional no estado do Pará, pode-se perceber duas ponderações no comparativo dos planos educacionais em duas escalas. A primeira é a consonância do Plano Estadual do Pará com o Plano Nacional instituído a nível nacional, sendo prioritária a formação de um conjunto coerente, integrado e articulado para atingir as vinte metas educacionais para todos. A segunda questão refere-se ao respeito à diversidade regional do Brasil, o que requer adequação a um patamar viável para o estado, que precisa levar em consideração a trajetória histórica, as características socioculturais e ambientais, a vocação e a perspectiva de futuro do estado em questão.

Nesse sentido, o Plano Estadual Educacional do Pará buscou readequar as metas nos pontos mais críticos do estado, a exemplo da educação infantil, educação básica e educação superior. Reconhecendo suas limitações no alcance dos mesmos patamares que o nível nacional. Ainda assim, é possível perceber metas arrojadas para o nível estadual.

Na educação infantil, segundo dados do Censo 2010 (IBGE, 2014) o número de crianças de 0 a 3 anos de idade é de 582.771, destas 79.890 crianças frequentam creche ou escola, que corresponde a 13,7%. Sendo que a meta do estado é alcançar 40% até 2016. Já as crianças de 4 a 5 anos, segundo dados da FAPESPA (2015), em 2013, apontam que 239.082 estão matriculados em pré-escola, que corresponde a 77,5% do total de crianças nesta idade, faltando 22,5% para a universalização deste quesito.

Em relação à educação básica, os índices do IDEB são, nos anos iniciais, bem abaixo do nível nacional. Atualmente, o IDEB observado na 4ª série, em 2013, é de 4,0, que regrediu em relação ao resultado de 2011 de 4,2. Portanto, é plausível que se busque um patamar próximo de 4,4 para 2017. Já nos anos finais do ensino fundamental, o estado do Pará não vem alcançando a meta sucessivamente desde 2005, atingindo 3,6 em 2013, bem longe do valor projetado de 4,2, o que reflete em uma incongruência em projetar o valor de 4,8 para 2017, mesmo sendo abaixo do valor nacional de 5,0. Ao que parece, consideraram-se as projeções e não o IDEB observado. (INEP, 2015).

Quanto ao ensino superior, destaca-se a alta percentagem para mestres e doutores (73, 5%) acima do nível nacional (65%), atribui-se a necessidade do aumento para organizar o quadro docente das Universidades Federais que se apresenta deficitário em relação aos títulos.

Acredita-se que se constitui como um dos maiores desafios, em virtudes dos baixos números de estabelecimentos que ofertam as vagas na região norte.

O desdobramento das metas dos planos nacionais e estaduais da educação acontece no nível municipal, onde ocorre a maior arena interorganizacional a fim de alcançar a educação para todos. Para compreender este cenário, debruça-se a explicação dos conselhos municipais.

CAPÍTULO 3 - CONSELHOS MUNICIPAIS COMO ARENAS INTERORGANIZACIONAIS: CONFIGURAÇÕES E MECANISMOS.

As concepções de conselhos municipais estão em um *continuum* entre dois pensamentos extremos, o primeiro considera-o o mecanismo mais inovador da democracia brasileira (ABRAMOVAY, 2001; SILVEIRA et al, 2014), o outro ponto de vista atribui ao conselho municipal um descrédito em relação ao seu funcionamento, devido à influência do seu contexto político de disputa de poder da elite política local (FERNANDES, 2010).

De fato, as perspectivas extremistas do *continuum* demonstram embasamento em contextos circunstanciais em escalas de análises diferentes, de modo que é mais plausível acreditar que a concepção paira em um mediano posicionamento. Se por um lado, a euforia nacional revelava nas origens do conselho uma inovação interorganizacional, por outro lado é inegável que a carência de hábitos que estimule o agir democratizante e heranças patrimonialistas remeteram nas escalas locais uma reorganização burocrática que nada implica, na prática, em transformações radicais nas formas de gestão pública, sabotando o funcionamento efetivo dos conselhos (AVRITZER, 2007; BENNELI & COSTA-ROSA, 2012, TENÓRIO, 2011).

Dessa forma, faz-se necessário avaliar ponto a ponto as discussões gerais sobre acepções de conselho municipal, quais sejam: Da natureza, da tipologia, da representatividade, das funções e da estrutura.

A discussão quanto à natureza do conselho perpassa pela dinâmica do ordenamento político e institucional brasileiro. Isto é, o conselho, uma vez que sua natureza é de órgão do Estado, integra a estrutura executiva do município, porém fala ao governo em nome da sociedade, no sentido de definir prioridades de políticas públicas, de natureza normativa, consultiva, deliberativa e fiscalizadora (BRASIL, 1988).

Quanto à tipologia, observa-se uma divisão por escopo e objetivo, a primeira distinção refere-se à abrangência do conselho em termos escalar, como exemplo, tem-se conselhos federais (Conselho Nacional de Educação - CNE), conselhos regionais (Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDES), conselhos estaduais (Conselho Estadual de Educação – CEE) e conselhos municipais (Conselho municipal de Educação CME).

Com relação aos objetivos, existem ainda mais divisões. Tem-se, por exemplo: os conselhos setoriais (saúde, educação, ambiental, etc), conselhos de categorias profissionais

(médicos, farmacêuticos, administradores, etc), os conselhos populares, que representam entidades de bairros ou comunidades locais e os conselhos específicos (Condição Feminina, do Negro, da Juventude, Idosos, Pessoas com deficiência).

Dito isso, foca-se no Conselho Municipal de Educação, com a competência que respeita a abrangência e hierarquia dos entes da federação, sendo um órgão que compõe o Sistema Municipal de Ensino. Assim, entende-se que o CME traz na sua natureza o princípio da participação e da representatividade da comunidade na gestão de políticas setoriais voltada à educação.

Quanto aos objetivos do CME, destacam-se: (1) Assegurar a participação dos diferentes segmentos da sociedade, como mecanismo de gestão colegiada e democrática; (2) Consolidar uma estrutura educacional que assegure a aprendizagem escolar e a participação coletiva no planejamento, monitoramento e avaliação das ações educacionais, nas dimensões administrativa e pedagógica do sistema público municipal; (3) Ampliar a capacidade de compreender e interpretar a legislação educacional; (4) Participar da formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas municipais, enquanto expressão da vontade da sociedade (PNE, 2001).

A representatividade de conselhos municipais deve se constituir de atores do poder público e da sociedade civil. No caso do CME, deve ser composto por representantes de pais, alunos, professores, especialistas, associações de moradores, entidades e órgãos ligados à educação municipal e demais segmentos da sociedade, desde que seja feita de forma paritária.

Cabe discorrer também sobre as funções do CME, clarificado pelo Sistema dos CMES do país, de acordo com a Lei Orgânica Municipal (SICME, 2015), sendo: (1) normativa, elabora normas complementares às nacionais, para o sistema de ensino e fiscalizar e avaliar o desempenho do sistema de ensino; (2) Consultiva, assume o caráter de assessoramento, sendo exercida por meio de pareceres aprovados pelo colegiado, respondendo a consultas do governo ou da sociedade, (3) Deliberativa, assim entendida, na medida em que a lei atribui ao Conselho à elaboração do seu Regimento e do Plano de Atividades, a aprovação de regimento e estatutos, legaliza cursos e delibera sobre o currículo escolar; (4) Mobilizadora, responsabilidade de mobilizar, divulgar, fortalecer a sociedade civil.

Por fim, quanto à estrutura do conselho, faz-se necessário disponibilizar espaço físico, vias de comunicação, uma sala para reuniões e outra para a equipe técnica devidamente equipada. A quantidade de funcionários do CME também depende do volume de trabalho, sendo recomendado no seu quadro funcional, no mínimo, uma secretária, assessor técnico e

pessoal de apoio, do qual não se configura vínculo empregatício com o ente público (SICME, 2015).

A compreensão dos conselhos municipais como arena interorganizacional decorre da gestão de um espaço para concertação social, logo, espaços de negociação, regulação de conflitos e construção de interesses coletivos (DALLABRIDA, 2011a).

O avanço nos instrumentos para garantir a participação social na gestão pública é permeado por um olhar político que norteiam as ações, configuração e mecanismos de atuação destes arranjos institucionais. Desta forma, debruça-se um esforço para descrever e explicar aspectos comuns às temáticas abordadas, nesta tese, resumidas em: (1) regras de representação, (2) deliberação e (3) controle social (ROCHA, 2011; BENELLI & COSTA-ROSA, 2012; CRISTO, 2012).

Para Rocha (2011), as regras de representação podem ser divididas em duas questões centrais: (a) a representação da sociedade civil e (b) a representação do governo no conselho. Se por um lado o problema fundamental para efetiva democracia perpassa pela não universalidade da participação na indicação dos conselheiros na eleição aberta nos conselhos. Por outro lado, os aspectos voluntariado e de menor atratividade do cargo de conselheiros torna possível o engajamento necessário para promoção de valores não-econômicos.

Quanto à configuração, existem estudos que consideram mais adequado desenhos institucionais em conselhos que favoreça o controle social, caminhando no sentido de participação e de reforço dos pontos positivos no envolvimento participativo, autogestado e engajado, refletindo uma intervenção autônoma e que expressa liberdade no participar, aprendizagem institucional e legitimidade ao processo (GERSCHMAN, 2004).

A representatividade do governo deve se fazer capaz de encaminhar minimamente assuntos diferentes do conteúdo específico dos conselhos, com ampla participação dos segmentos sociais. Deve haver uma pluralidade representativa: representantes do poder executivo municipal, gestores estaduais, representante do setor privado, representantes de Instituições de Ensino Superior (IES), representantes de associações e de trabalhadores (centrais sindicais, movimentos populares e sociais) (ROCHA, 2011).

Rocha (2011) expõe também seu ponto de vista com relação às regras de deliberação, ressalta o potencial democrático na tomada de decisão, diante do pluralismo apregoado pelas regras de representação do corpo deliberativo. Esta regra favorece que os atores envolvidos sejam colocados como iguais neste espaço de interação, embora com informações assimétricas.

Nesse sentido, Rocha (2011) corrobora com as ideias apresentadas por Wolff (2007) de que, no processo deliberativo, a decisão mais esclarecida nasce do debate, discussão e argumentação da confrontação dialética entre os partícipes da tomada de decisão. Sendo priorizado o maior número possível de pontos de vista representativo, em uma composição coesa, independentemente do número de representantes de cada lado.

Vale destacar, que um dos mecanismos para reduzir o conformismo na aceitação de ideias monopolizada pelas oligarquias locais, expresso por Rocha (2011), é criar múltipla representação do mesmo ponto de vista, incentivando à tomada de decisão pela argumentação do grupo de interesse propositor. Sendo as diversas disposições institucionais o que definem o modo de funcionamento do processo de deliberação, assegurando a manifestação igualitária do pluralismo representado.

Outro mecanismo importante para impedir a coerção nos espaços de conselhos municipais está no preparo dos conselheiros, no sentido de aprimorar as capacidades cognitivas, de interpretação e julgamento dos assuntos em pauta, bem como co-responsabilização e cooperação entre os participantes.

Por fim, Rocha (2011) discorre sobre as regras de controle social exercido pelos conselhos municipais. Essas regras dizem respeito à aprovação, controle, acompanhamento e avaliação dos planos municipais, como o plano diretor do município e as diretrizes dos fundos municipais. Bem como analisar as proposições orçamentárias. Assim, o controle social é a chave para estabelecimento de justiça social nas prestações de contas públicas.

As regras de controle social requerem treinamento e educação política para que conselheiros obtenham valores e princípios públicos na sua função de fiscalizador. Neste sentido, ganha força a discussão da cidadania fiscal, que discute a concretização de uma cultura cívica, que por sua vez, trata-se de cooperação e autodisciplina dos cidadãos da comunidade cívica (PUTNAM, 1996). E, ainda, possibilita o estabelecimento de uma transparência pública, que implica em livre fluxo de informação entre os partícipes, de forma dialógica e com inteligibilidade da linguagem para compreensão de todos os envolvidos (TENÓRIO, 2011).

Reconhecendo a necessidade de formação de gestores públicos, de organizações da sociedade civil (OSCs) e de conselheiros de políticas públicas, para que os princípios da norma sejam respeitados e os procedimentos atendidos, instituiu-se a Lei de Fomento e de Colaboração (Lei 13.019/2014). Considerando o que prevê a lei, a assessoria do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil da Secretaria de Governo da Presidência da República (MROSC/SG/PR) tem desenvolvido diversas estratégias de formação.

Em 2015, o MROSC estruturou, a partir de cooperação com a Escola de Administração Pública (Enap) e a Controladoria Geral da União (CGU), o curso “Gestão de parcerias com organizações da sociedade civil: nova Lei de Fomento e de Colaboração (Lei 13.019/2014)”.

Em contribuição a esse processo de formação, a Secretaria Geral elaborou também proposta de matriz curricular de gestão de parcerias, que visa apresentar subsídios ao desenvolvimento de atividades formativas relacionadas ao MROSC para processos que ofereçam espaços de convivência, troca de experiências e construção de conhecimentos entre diferentes atores sociais, com o objetivo de minimizar as possibilidades e limitações desses pressupostos na prática. Assim, demonstra-se como a literatura tem abordado estas possibilidades e limitações, que refletem em mecanismos e regulação para a prática de conselhos municipais e outras formas de organização da sociedade civil (SECRETARIA-GERAL, 2014).

3.1 REFLEXÕES ACERCA DAS POSSIBILIDADES E LIMITES DE CONSELHOS MUNICIPAIS NA PRÁTICA

São muitos os desafios dos processos do desenvolvimento no âmbito dos conselhos municipais para alcance de transformações políticas. Sobretudo pelas contradições presentes pelos participantes dos arranjos institucionais e as relações de poder para além das fronteiras espaciais. Cabe, aqui, discorrer sobre as potencialidades e limitações dos conselhos.

Entende-se que o conteúdo exposto até aqui se preocupou muito mais em expor as concepções teóricas dos conselhos municipais, vistas sempre do ponto de vista da aplicabilidade como possibilidades. Este espaço destina-se justamente a destacar as limitações para alcance das possibilidades, e as formas de minimizar essas limitações.

Os conselhos municipais tornaram-se esperança de ser um importante mecanismo de democracia participativa, diante das limitações do Estado-nação, ao aglutinar em seus planos de desenvolvimento as particularidades regionais, e diante dos projetos políticos a que se amparavam as medidas de desenvolvimento no nível nacional, marcado pelo conservadorismo sociocultural. No entanto, o advento da concepção neoliberal e recrudescimento das direitas, enfraqueceu a euforia participacionista dos anos de 1980 no Brasil, criando o cenário limitador desse mecanismo democrático (OLIVEIRA, 2002; MÉSZÁROS, 2002; BENELLI & COSTA-ROSA, 2012).

A origem das principais limitações de poder da sociedade localizada na execução de mecanismos efetivos de democratização recai em dois fatos: (1) da impraticável autodeterminação da sociedade civil e, (2) do papel do Estado-Nação (DALLABRIDA, 2011). Acrescente-se aí as estratégias competitivas das megacorporações internacionais estacionadas na economia local como destacado pelo pensamento de Melo (2006).

Neste sentido, Benelli e Costa-Rosa (2012) explicam que para manter a concepção hegemônica do desenvolvimento são utilizados todos os artifícios do jogo político: cooptação por meio do clientelismo, regulamentações ilegais, hostilização de segmentos mais críticos da sociedade civil, perseguições, sabotagens etc. O que coloca os Conselhos Municipais numa posição avessa às propostas de democracia no campo das políticas públicas.

Outro fator que ocasiona limitação para participação cidadã nos conselhos municipais é colocada por Wolff (2007) que percebe na tecnocracia grandes barreiras para a democracia. Isso porque a lógica política municipal está muito atrelada à ideia sobre o qual “o saber pode tudo e as opiniões são vãs” (p.74), não incentivando assim o alargamento da sociedade representada.

As formas de minimizar esses problemas é selecionar conselheiros que apresentam representação, diversidade das preferências dos membros e visão contraditória das forças de poder local, que incentive uma verdadeira relação de representação com a população participante: “prestação de contas” periódica sobre as ações do conselheiro e do conselho; publicização dos resultados das políticas; rotatividade dos representantes suficiente a uma real expectativa de responsabilização e destinada a evitar a “profissionalização” dos conselheiros na função; não remuneração dos conselheiros, de forma a diminuir a atratividade do cargo e prestigiar aqueles com “espírito público”; disponibilização de instrumentos de sanção, como revogação do mandato do conselheiro, tanto por iniciativa voluntária dos representados, quanto por descumprimento de normas internas ao conselho (ROCHA, 2011).

Rocha (2011) coloca como ressalva também a questão da configuração dos conselhos, requerendo um tamanho menor para a participação mais efetiva, pois para este autor, debates em grandes assembleias tendem a ser dominados por discursos retóricos e carismáticos que dificultam a busca coerente e sistemática do melhor argumento. Estende sua ressalva para o caráter público dos espaços dos conselhos, afirma que quanto mais público, maiores os constrangimentos, que transforma a audiência em um potencial “caixa de ressonância” de retórica e paixões; e pode distorcer o processo democrático ao impor aos representantes a posição ativista de determinado grupo.

Benelli e Costa-Rosa (2012) acrescentam no âmbito de limitação uma nova categoria na análise de conselhos municipais, a “prefeiturização” dos conselhos municipais, que se refere aos interesses eleitorais das políticas públicas adotadas no município que valorizam ações de curto prazo, alta publicidade e ampliação do respaldo dos eleitores.

Para finalizar cabe a crítica para o potencial de controle social frente ao arcabouço institucional legal do conselho. Rocha (2011) destaca que, ao mesmo tempo em que há disposições que conferem a autoridade do controle social ao conselho e profusão de informações, a atuação e a soberania do conselho “esbarra” em outras institucionalidades do município, que requerem uma educação política e fortalecimento de instrumentos legais para enfrentamento deste problema.

Sousa et al (2014) afirma que outro conceito importante no controle social e na minimização da participação dos conselhos municipais trata-se da cidadania fiscal, um processo de aprendizagem lento e gradual da sociedade civil, desacostumada a encontrar espaços de direitos civis, políticos e sociais. Os mecanismos institucionais parecem a melhor saída para mobilizar energias cooperativas que facilite o funcionamento das intervenções de maneira mais conscientizada.

Grosso modo, pode inferir que a perspectiva do projeto político que orienta os conselhos municipais aproxima-se do entendimento competitivo por poder, o que vigora o domínio, manipulação pelos meios de produção e capitalização das relações sociais. Com poucos espaços reais de democracia e construção solidária e coletiva.

3.2 DESAFIOS ESPECÍFICOS DO CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A responsabilidade do Conselho Municipal de Educação, em síntese, trata-se do controle da política educacional na garantia do direito à educação materializada no direito à aquisição e desenvolvimento de aprendizagens, os princípios e fins da educação conforme a lei 9.394/96 (BRASIL, 1996). Retoma-se assim a importância da LDB para acompanhamento e controle dos princípios constitucionais para gestão educacional (SANTIAGO, 2008).

O respeito à liberdade, valorização do profissional, padrão de qualidade, valorização de práticas extracurriculares e vinculação da educação escolar com as práticas sociais são alguns dos princípios reafirmados pela lei, que constitui a base para a finalidade do aprendizado para formação humana e cidadã das pessoas.

Nesse sentido, Saviani (2008) aponta a relação da LDB e os sistemas municipais de ensino, remontando o percurso histórico que revela a problemática entre a implantação dos

sistemas municipais, assim como a elaboração dos planos municipais de educação. Dentre estas questões, Santiago (2008) destaca a necessidade de legitimidade das atribuições do CME por meio da fundamentação ética e legal para educação municipal democrática, espera-se sua afirmação de caráter deliberativo de modo a avançar sua função consultiva.

O Sistema de ensino no Brasil é caracterizado pela descentralização político-institucional e heterogeneidade regional. Esse sistema apresenta-se como ferramenta que subsidia o planejamento, monitoramento e acompanhamento das políticas públicas (CASTRO, 2000). Neste ponto paira o maior desafio: submeter desiguais à unificação de normas e controle. Daí a importância de se estabelecer um sistema de ensino nacional, estadual e municipal, com as devidas personificações necessárias.

Outro ponto crítico na gestão educacional referente ao sistema de ensino ser gerenciado por um órgão normativo específico, tarefa central e cotidiana do CME, que muitas vezes é dominado por interesses particulares, de tal maneira que anula o poder político pedagógico do conselho e das escolas.

Dowbor (2008) sugere pontos de referência para inspirar a atuação de CME na organização de suas atividades em quatro linhas:

- Montar um núcleo de apoio e desenvolvimento de iniciativas de inserção da realidade local nas atividades escolares;
- Organizar parcerias com diversos atores locais passíveis de contribuir com o processo;
- Organizar ou desenvolver o conhecimento sobre a realidade local, aproveitando a contribuição dos atores sociais do local e da região;
- Organizar a inserção deste conhecimento no currículo e nas diversas atividades da escola e da comunidade.

A organização de um núcleo, cronograma, parcerias e do conhecimento local facilita a valorização e disseminação do potencial de cada região, a fim de apreender uma dimensão mais ampla na busca pelo desenvolvimento da educação municipal.

3.3 DEBATES ENTRE OS CONCEITOS DE CONSELHOS MUNICIPAIS E ARENAS INTERORGANIZACIONAIS

Neste espaço do trabalho, cabe realizar um debate sintético para facilitar a compreensão global dos conceitos (Conselhos Municipais e Arena Interorganizacional) e suas inter-relações, necessárias para a análise do objeto de estudo em questão. Ressalta-se que este

esforço, resulta na proposição de um *framework* de análise em que são extraídos e recategorizadas as variáveis analíticas.

Agrupou-se em três categorias-chave: setorial, governamental e escalar. A primeira diz respeito aos setores da sociedade, entre entidades do Estado, mercado e sociedade civil (TEODÓSIO, 2009). A segunda é complementar à primeira, mas centraliza o entendimento na articulação entre governo federal, os estaduais e municipais. Por fim, a dimensão *Interescalar* demonstra a abrangência e influências espaciais das relações interorganizacionais, incluindo aí as relações globais-locais (BRANDÃO, 2007; DALLABRIDA, 2010; FREY, 2012; SANTOS, 1976).

Ressalta-se que as categorias podem ser entendidas como complementares e com implicações práticas de difícil distinção, no entanto, é necessário enfatizar cada categoria como forma de compreensão da realidade social, enquanto sistema complexo.

Figura 2 - O sistema complexo da arena interorganizacional e suas variáveis analíticas



Fonte: Autora (2015).

A discussão sugerida pela figura 2 retoma os aportes teóricos de arena interorganizacional (ler tópico 1.3) acerca do caráter inter-relacional entre escalas, setor e governo. Este três pilares da arena interorganizacional de conselhos municipais, podem ser subdivididos em: Escalar (local, regional, nacional e global); Setorial (Sociedade Civil e Estado) e Governo (municipal, estadual e federal).

A diferenciação dos conceitos são tênues, quando se trata da questão escalar apropriar-se do caráter territorial para compreender relações geopolíticas, culturais e econômico-produtiva da arena interorganizacional. Quando se coloca a questão setorial, evidencia-se um caráter inclusive jurídico das relações entre Sociedade civil e Estado, com destaque para o Marco Regulatório (MROSC) e os mecanismos de integração e participação entre estas arenas interorganizacionais. Por fim, quando se fala da questão governamental, ratificam-se os

conflitos e conciliações entre governos e órgãos governamentais de esferas federais, estaduais e locais. Com este esclarecimento, a próxima seção imerge na realidade local para compreensão deste sistema complexo.

PARTE II – DA DESCRIÇÃO DO TERRITÓRIO

CAPÍTULO 4 - CONHECENDO O TERRITÓRIO DE ABAETETUBA

O território paraense é historicamente marcado por uma ocupação do espaço por meio do projeto colonizador da região amazônica. A dimensão geográfica e territorial do estado paraense é significativa, e repleta de contradições entre as riquezas naturais, socioculturais e as situações de pobreza e miséria quanto à infraestrutura mínima para qualidade de vida, que reflete nos entraves para o desenvolvimento social da população.

Diante desse cenário, a territorialidade paraense constrói a identidade a partir de um mosaico geográfico, étnico, cultural, cujo desenvolvimento é inerente à educação, que assume a centralidade do processo de transformação social, política, ética para formação cidadã dos povos situados nas cidades, no campo, nas beiras de rios, lagos, igarapés, nas florestas, nas aldeias, nas comunidades quilombolas e nos assentamentos.

Em termos econômicos, destaca-se as cadeias produtivas florestais e minerais, responsáveis por uma das mais importantes fontes de Produto Interno Bruto – PIB brasileiro, com expansão em nível mundial. Esbarrando na falta de distribuição econômica, onde a educação ocupa a posição da expansão da fronteira de capital, dissociada da relação educação- trabalho-cidadania (IBGE, 2015).

No que tange à educação, o Pará apresenta destaque negativo com altos índices de analfabetismos, inacessibilidade, infraestrutura fragilizada, baixa qualificação e remuneração profissional em todos os níveis educacionais, bem como uma inadequação do modelo de desenvolvimento educacional que proporcione qualidade de vida à população.

O município de Abaetetuba, integrante do cenário, corresponde às características dominantes da identidade paraense, sendo um caso emblemático no que se refere aos aspectos econômicos, geopolíticos, sociais, étnicos e culturais para compreensão do desafio da educação para o desenvolvimento local e regional. Dessa forma, abordam-se as questões de composição territorial, econômica, social e educacional do município, para embasar a análise territorial e a perspectiva da arena interorganizacional no lócus da pesquisa.

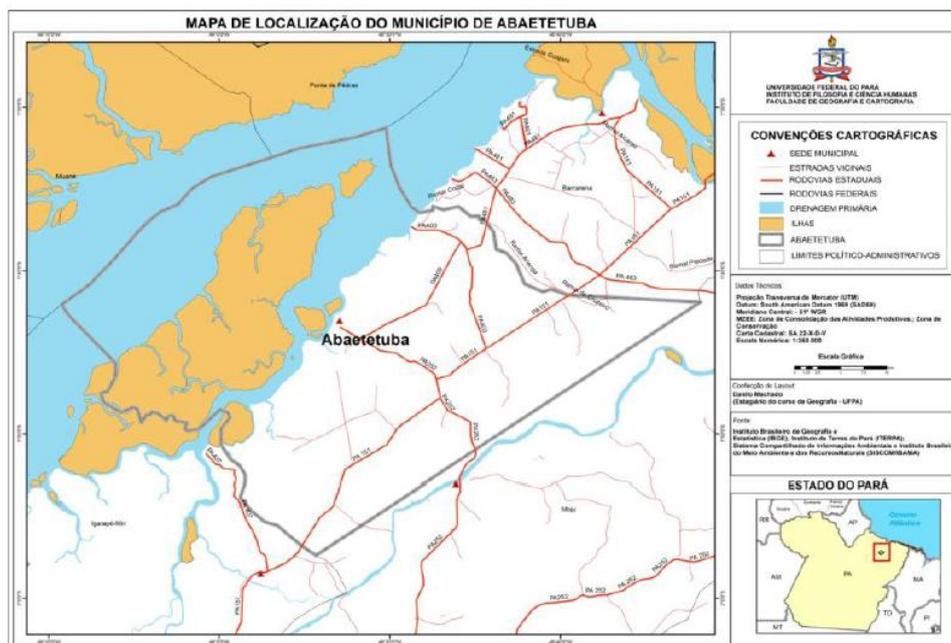
4.1 COMPOSIÇÃO TERRITORIAL

*“Esse rio é minha rua
Minha e tua, mururé
Piso no peito da lua
Deito no chão da maré”*

Música: “Esse Rio é minha rua”
Fafá de Belém/ Composição: Ruy Paranatinga Barata

O compositor paraense retrata na música a composição do território de Abaetetuba, em que as conexões são feitas por meio dos rios, furos, igarapés, estradas e ramais. Com dimensão territorial de 1.610, 75 km², Abaetetuba têm áreas urbanas, rurais, de ilhas e estradas. A área urbana é onde se encontra a sede do município, com 14 bairros, situado à margem do rio Merú, afluente do rio Tocantins. Já a zona rural compreende as áreas das ilhas e o centro, o rio Merú separa a zona rural de terra firme situada no leste do município, da zona das ilhas situada a oeste que recebe água de vários rios. A zona rural-centro constitui, aproximadamente, 35 colônias e o distrito Beja, conecta-se à cidade por ramais e estradas (MACHADO, 2008), ver Mapa 1.

Mapa 1 - Localização do município de Abaetetuba



Fonte: NUMA (2012)

Entre os rios do município de Abaetetuba, os destaques são o rio Pará, que é o limite natural, a noroeste, com os municípios de Muaná e Ponta de Pedras. Nesse rio, se destacam dezenas de ilhas, tais como: Urubuéua, Sirituba, Capim, Compopema, entre outras.

Importante, também, é o rio Abaeté (apelido do município) que banha a sede do Município e deságua na baía do Capim. Outros rios que deságuam na baía do Capim são: Guajará de Beja, Arapiranga de Beja e o Arienga, este último fazendo limite com Barcarena, a nordeste (DALMASO, 2010).

A população do município de Abaetetuba estimada em 2013 é de 147. 267 abaetetubenses, com densidade demográfica de 87, 61 hab/Km² (IBGE, 2014). Esse número aumentou em meados dos anos de 1980, com a implantação de grandes projetos de mineração do complexo ALBRÁS/ALUNORTE instalados no território do município de Barcarena (vizinho territorial) com intensos fluxos migratórios, ocupação desordenada do território, desemprego, subempregos, e outras (DALMASO, 2010).

4.2 COMPOSIÇÃO ECONÔMICA

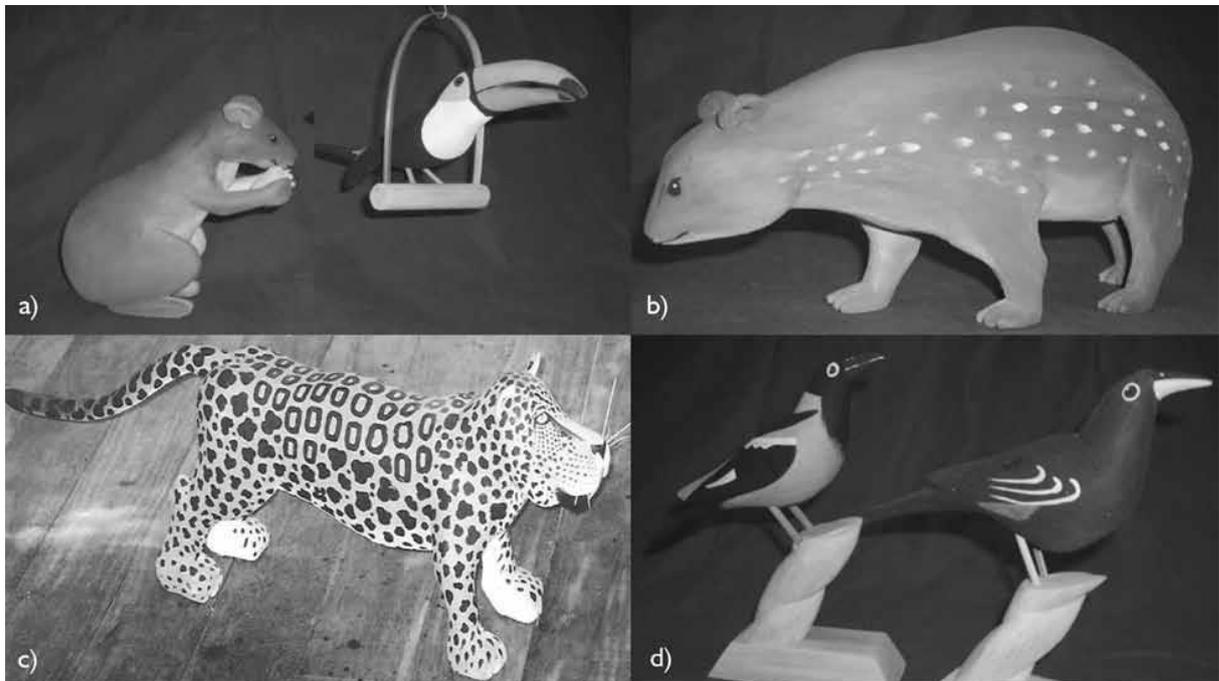
*“Rio abaixo, rio acima
Minha sina cana é
Só em falar na mardita
Me alembrei de Abaeté”.*

Música: “Esse Rio é minha rua”
Fafá de Belém/ Composição: Ruy Paranatinga Barata

Neste trecho da música, a referência é a expansão do cultivo de cana-de-açúcar, na década de 1960, matéria-prima que passou a ser utilizada na produção da célebre cachaça de Abaeté. Além desta produção extrativista, a economia abaetetubense, no período de 1965 a 1971, foi baseada nas produções de: borracha, seringa, semente de ucuuba, de andiroba, de patauá, castanha do Pará, óleo de copaíba, coco babaçu, bem como exploração da madeira branca e de lei (ALVEZ-VALLES, 2013).

A economia de Abaetetuba, hoje, tem fortes investimentos nos ramos alimentícios e agroflorestal, com o beneficiamento de produtos como madeiras, fibras, miriti, palmito, farinha d’água e frutos de açaí. Sendo o município o maior produtor de açaí de todo Pará, e reconhecido pela expressiva produção do brinquedo do miriti, representando a cultura paraense, principalmente no que tange à realidade ribeirinha na Amazônia (ALVEZ-VALLES, 2013).

Figura 3 - Brinquedos confeccionados por artesãos das associações de brinquedos do município de Abaetetuba: a) Cutia e tucano; b) Paca; c) Onça; d) Pássaros.



Fonte: Santos e Costa-Ferreira (2011)

Figura 4 - Produção de açaí do município de Abaetetuba: a) Subida da árvore de açaí com peconha para coletar o fruto; b) Extração de fruto do açaí; c) Cestos com frutos de açaí; d) Preparação do vinho de açaí, a máquina de energia: “batedores de açaí”



Fonte: Alvez-Valles (2013).

A economia do município varia conforme a área territorial, na área urbana a principal fonte de renda está no comércio e serviços, enquanto que na área rural concentra suas atividades econômicas nos setores agrícolas e extrativistas, com destaque da atividade pesqueira, especificamente na área das ilhas (FERRANTI, 2013).

O reconhecimento e divulgação da imagem do município sempre se fez pela composição econômica, que se destaca ao longo dos anos. Abaetetuba foi conhecida como a “terra da cachaça”, mais tarde foi chamada de “terra das cestarias”, tendo em vista a grande produção de cestas confeccionadas pelos ribeirinhos locais e, atualmente, é designada como “terra dos brinquedos de miriti” (SANTOS, COELHO-FERREIRA, 2011).

Figura 5 - Confeção e transporte de paneiros comercializados por ribeirinhos da comunidade de Cutininga, município de Abaetetuba: a e a) Confeção do paneiro; c) Paneiros prontos; d) Transporte de paneiros.



Fonte: Santos e Costa-Ferreira (2011)

Por um lado, a representatividade cultural dos brinquedos colocam o município em lugar de destaque não somente em nível regional, como nacional, sendo a representatividade comercial tanto dos paneiros como dos brinquedos valiosa, devido os mercados estabelecidos (SANTOS & COSTA-FERREIRA, 2011). Por outro lado, a cultura do açaí privilegia mais o capital externo com pouca valorização do local em termos socioeconômicos e cultural (ALVEZ-VALLES, 2013).

4.3 COMPOSIÇÃO SOCIAL

*Me arresponde boto preto
Quem te deu esse piché
Foi limo de maresia
Ou inhaca de mulher?*

Música: “Esse Rio é minha rua”
Fafá de Belém/ Composição: Ruy Paranatinga Barata

O trecho que representa a composição social expressa a decadente realidade social do município de Abaetetuba, ilustrado pelo baixo vocabulário local o sistema educacional no município é um grande desafio diante da problemática da dispersão de territórios (ilhas, estradas, ramais e a região urbana composta de 14 bairros carentes das condições básicas de cidadania). Além disto, o trecho da música retrata também o imaginário popular em que o boto transforma-se em homem para engravidar as mulheres da localidade, justificativa para o alto índice de reprodução, inchaço populacional e gravidez na adolescência - este último caso com média de 9% da natalidade do município, que corresponde a aproximadamente 700 casos de gravidez na adolescência por ano (FERRANTI, 2013; IDESP, 2012). O que acarreta em custos sociais altíssimos, engrossam o nível de desemprego, subemprego, favelamento e criminalidade (HOMMA, 2006).

O Índice de Desenvolvimento Humano do município (0,6280) é abaixo da média do estado do Pará (0,6460), que por sua vez é bem abaixo do índice do Brasil (0,7270), embora haja aumento gradativo de 27,57% a cada 10 anos, um aumento maior que a expectativa de aumento do Pará (PNUD, 2010).

No sistema de saúde do município, existem pólos para atendimento de microáreas urbanas e rurais, organizados em 27 Postos de Saúde (PS), com um técnico que informa a produção uma vez ao mês para SESMAB e recebe os medicamentos. Em algumas comunidades tem médico que frequenta de 15 em 15 dias e uma Unidade da Saúde da Família implantada, com médico, dentista, técnico, etc. Existe claramente uma redução de profissionais de saúde no município, com uma redução no quadro de farmacêuticos, por exemplo, de 18 para 2 apenas para atender o município como um todo (IDESP, 2012).

Por fim, o sistema de assistência social tem como principal foco o beneficiamento de famílias por meio do acompanhamento, controle e inclusão de famílias no CADÚnico, por meio da manutenção do Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC). O município possui oito CRAS, distribuídos da seguinte forma: 4 CRAS urbanos, 4 rurais (três rural ribeirinho e 1 rural de áreas de estrada) e ainda não é suficiente para cobrir as 72 ilhas do município. A

gestão local realiza uma pactuação diferenciada para atender em torno de 1000 usuários/ano em uma área de abrangência de 5 mil famílias. Os CRAS são constituídos de uma equipe de referência: um gerente, dois assistentes sociais, um psicólogo e um técnico de referência dos serviços de convivência e acompanhamento de vínculo.

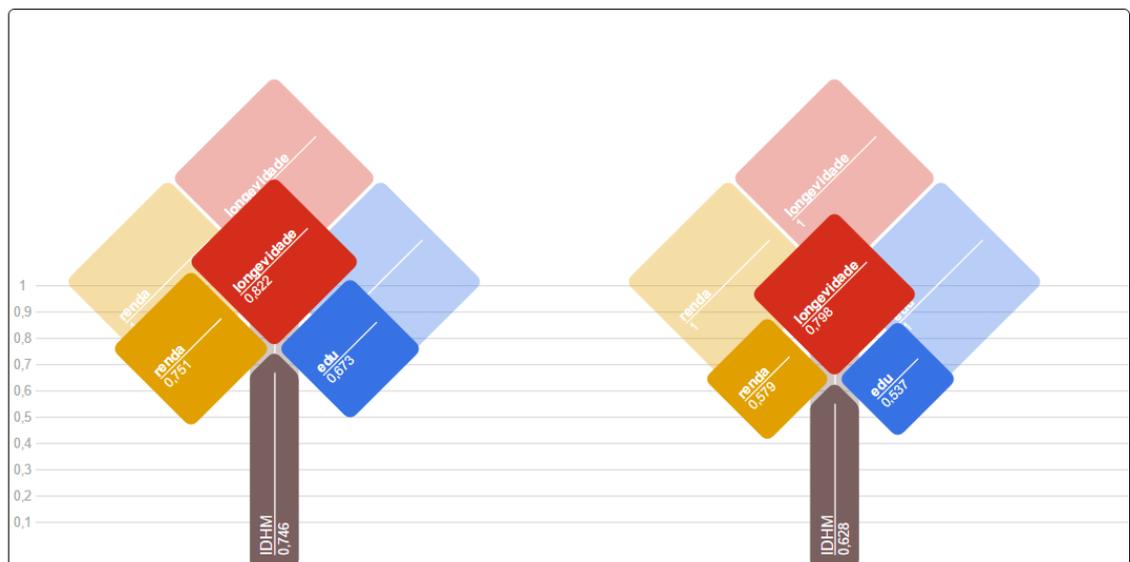
Atualmente, a quantidade de famílias escritas no cadastro único para programas sociais (CADÚnico) totalizam 31.954, aproximadamente 20% da população total do município, com abrangência crescente desde os anos de 2010 deste total 20 mil famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família (MDS, 2013).

Cabe destacar, a composição educacional, que embora seja um dos componentes sociais, se trata da centralidade da discussão da presente tese.

4.4 COMPOSIÇÃO EDUCACIONAL

Para o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, a educação deve ser analisada de forma integrada com aspectos sociais, por meio da árvore do IDHm – Índice de Desenvolvimento humano Municipal, com informações da renda, longevidade e educação.

Gráfico 4 - Comparação da árvore do IDHm Belém e Abaetetuba



Belém (PA)

Abaetetuba (PA)

IDHM e seus componentes	Valores
IDHM	0,746
IDHM Renda	0,751
IDHM Longevidade	0,822
IDHM Educação	0,673

IDHM e seus componentes	Valores
IDHM	0,628
IDHM Renda	0,579
IDHM Longevidade	0,798
IDHM Educação	0,537

Fonte: ATLAS BRASIL (2015)

O município de Abaetetuba atende à Educação Infantil (pré-escola, ensino inicial regular do fundamental e a educação de jovens e adultos), a educação dos anos finais do fundamental e ensino médio fica a cargo da rede estadual, o número de alunos atendido, nesta fase pelo município é expressivo (FERRANTI, 2013). O município também conta com o apoio de campus da Universidade Federal do Pará e o Instituto Federal do Pará, bem como instituições de ensino privadas.

A dinâmica socioterritorial entre rios reflete-se em clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pelo histórico conflito entre centro-periferia, nesse caso, reproduzidos entre área urbana e ilhas, onde é estrutural a questão da desigualdade nas oportunidades educacionais, com escolas com difícil acesso e parcas para cobrir a quantia de 72 ilhas.

Figura 6 - Escola Ribeirinha



Figura 7 - Transporte público escolar



Fonte: Arquivo Pessoal (2015)

Embora, sejam apontadas estas dificuldades inerentes ao território, o município de Abaetetuba têm sucessivamente atingido as metas, desde 2007 a 2013, no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, na competência do ensino fundamental 1, que corresponde a 4ª série/5º ano, atingindo a nota 4,0 em 2013, bem próxima da capital Belém, com nota 4,1 no mesmo ano (INEP, 2015).

O secretário de educação apontou um quantitativo de 174 escolas na rede municipal, sendo 80% das escolas localizadas na área rural. Com um percentual de 48,5% de população residente na região das ilhas, foram necessárias as instalações de, pelo menos, uma escola em cada uma das 72 ilhas para cobertura das crianças da educação fundamental. A primeira medida da gestão das políticas educacionais no município diante desta peculiaridade foi criar uma coordenação pedagógica para a educação do campo, com programas e ações específicos para a realidade territorial.

Dentre os programas e ações, destacam-se medidas como: combate ao trabalho infantil, cultura disseminada na região das ilhas de apoio aos pais na agricultura, lavoura e demais atividades do campo; e o pró-jovem saberes da terra, programa que oferta educação de

jovens e adultos que não conseguiram terminar na idade ideal o ensino fundamental, com apoio de uma bolsa no valor de \$100/mês para custear a educação, ao passo que seria ofertado como jornada complementar ao tempo-escola, um tempo-comunidade, que são demandas específicas das necessidades rurais, tais como técnicas de manejo de cultura da terra, técnicas de piscicultura, entre outras.

É importante ressaltar que os programas e ações de educação, segundo o secretário da SEMEC, são em sua maioria programas obtidos a partir da integração de órgãos e articulações que compreende a atuação da prefeitura municipal, secretarias de saúde, educação e assistência do município (principalmente), repasses governamentais de níveis estaduais e federais, conselhos municipais e sociedade civil organizada.

PARTE III – DA METODOLOGIA

CAPÍTULO 5 - PERCURSOS METODOLÓGICOS

A tese objetiva investigar a construção de arenas interorganizacionais no Conselho Municipal de Educação para formulação da gestão educacional no município de Abaetetuba – PA. O lócus da pesquisa é em um território difuso com localidades em ilhas, ramais e estradas, localizados no município de Abaetetuba, do estado do Pará. O *focus* da pesquisa é os conselhos municipais de educação.

A metodologia está estruturada sobre abordagem qualitativa, dividida em três etapas. A primeira aborda uma reconstituição sócio-territorial no campo educacional, que se ampara na análise de discurso e documental da arena educacional brasileira e específica do local, com objetivo de captar as trajetórias individuais e coletivas institucionais para compreender o atual estágio dos conselhos.

A segunda etapa está direcionada para o caráter interorganizacional dos conselhos municipais, que se ampara em observações participantes em fóruns de discussões nos conselhos, entre conselhos e demais atores envolvidos, são eles: órgãos públicos (prefeitura, secretaria de educação), movimentos sociais (sindicatos, movimento de ribeirinhos e ribeirinhas – MORIVA e pastorais), pesquisadores locais (Universidade da Amazônia – UNAMA e Universidade Federal do Pará - UFPA).

Por fim, a última etapa busca a aderência das categorias teóricas e empíricas, que visa à ancoragem dos dados coletados do ponto de vista de conselheiros e interorganizações envolvidas. Cabe neste espaço, explicar cada etapa mais detalhadamente:

5.1 RECONSTITUIÇÃO SÓCIO TERRITORIAL NO CAMPO EDUCACIONAL

Esta é uma das principais etapas para o desenvolvimento da pesquisa. Por isso, duas providências foram necessárias para a adoção deste método: a integração em um grupo de pesquisadores inseridos na localidade e a seleção dos participantes da etapa de reconstituição sócio territorial no campo educacional do município de Abaetetuba.

O grupo de pesquisadores é composto por membros da Universidade da Amazônia e Universidade Federal do Pará, entre alunos de graduação, mestrado e doutorado nas áreas de administração, ciências sociais, economia e meio ambiente. Integram-se ao Programa Município Sustentável, com interesses divergentes e em certa medida coesos, e orientam-se pelos coordenadores do programa. Sendo aproximadamente 10 alunos que se revezam em visitas periódicas e frequentes ao município.

O critério de seleção dos entrevistados e participantes da pesquisa ocorreu em concordância da temática de conselhos municipais, logo, deveriam ser ou ter sido membro de conselhos municipais atuantes e reconhecido pelo grupo de pesquisa como protagonistas das atividades realizadas no âmbito de inserção da sociedade civil na implementação de políticas públicas nas áreas de educação.

A utilização de videografia, nesta etapa, adequou-se ao cenário familiarizado possibilitado pelo grupo de pesquisa já existente, ainda assim se optou por utilizar a câmera em uma visão panorâmica de forma que o entrevistado direciona seu olhar para o entrevistador, permitindo um ambiente dialógico entre pessoas e não entre o entrevistado e a câmera. É uma escolha que amplia a possibilidade de captação de elementos não-verbais, primordiais para a perspectiva existencial, por meio das quais a vida em suas dimensões psicossomáticas e socioculturais toma forma, se deforma e se transforma em sentimentos, ressentimentos, sentidos e ressentidos (FLICK, 2009; JOSSO, 2007).

A análise desse material, novamente se desdobra. Foi realizada uma análise por meio da videografia, no sentido de elementos da fala e elementos corporais, bem como foi realizada uma análise de discurso, por meio do *software Atlas ti*, com o objetivo de construir a memória coletiva da gestão do território. A operacionalização das análises se deu da seguinte forma, de acordo com Gondim e Fischer (2009):

- 1) Identificação das expressões-chave (ECH), extraídas dos fragmentos dos discursos coletivos;
- 2) Identificação dos sentidos, extraídas da literalidade dos discursos como forma de captar o *corpus* dos diálogos contínuos;
- 3) Captação das Ideias Centrais (IC), a partir do agrupamento dos sentidos nomeados pelo pesquisador.
- 4) Ancoragem (A): Momento em que as ideias centrais são ancoradas nas teorias estudadas.

E, dessa forma, é possível passar para a próxima etapa metodológica.

5.2 O CARÁTER INTERORGANIZACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

A etapa 2 da elaboração da pesquisa consiste na observação participante dos aspectos levantados na etapa 1, e averiguação por meio da visão de outros atores sociais envolvidos na compreensão dos conselhos municipais e seu caráter interorganizacional para a construção da arena. Nesta etapa, foi utilizada a gravação de vídeos como técnica de coleta de dados para registros científicos que possibilitem os dados primários sobre o posicionamento social de conselheiros perante os fóruns internos e externos, bem como a visão do papel dos conselhos por outros atores sociais.

A existência de dois tipos de fóruns aberto ao público e a participação de grupo de pesquisadores convidados são dois fatores importantes para a execução da segunda etapa da elaboração da pesquisa. O objetivo é captar a interação entre esses atores em situações sociais naturais, bem como elaborar entrevistas semiestruturadas individuais com atores sociais envolvidos no processo da gestão da educação local.

É importante ressaltar que o grupo de pesquisa participa como todo nos fóruns, como entidade das universidades, causando influência no debate até mesmo pela presença na reunião em que frequentemente participavam apenas os conselheiros (nos fóruns internos) e/ou apenas os órgãos interessados (nos fóruns externos e entre conselhos). A orientação é que a participação, enquanto pesquisador seja mínima, a menos que seja requisitada a interferência no debate.

No segundo momento, é realizada a entrevista semiestruturada individualmente. A escolha dos atores a serem entrevistados se deu previamente, segundo critério de que deveriam ser de órgãos públicos, movimentos sociais e pesquisadores. Contudo, as unidades de análise dentro destas especificações foram decididas a partir de pessoas que realmente estivessem participando de debates com conselheiros. Embora se tivesse sido pensado inicialmente que seria interessante o olhar das iniciativas privadas, esta questão foi descartada diante do cenário encontrado no município, de desinteresse de participação destas iniciativas em fóruns de discussão.

Assim, os sujeitos escolhidos na segunda etapa da pesquisa foram: prefeitura, secretaria de educação (como representantes do governo local), sindicatos, movimento de ribeirinhos – MORIVA e pastorais (como representantes do movimento social) e pesquisadores da UNAMA e UFPA.

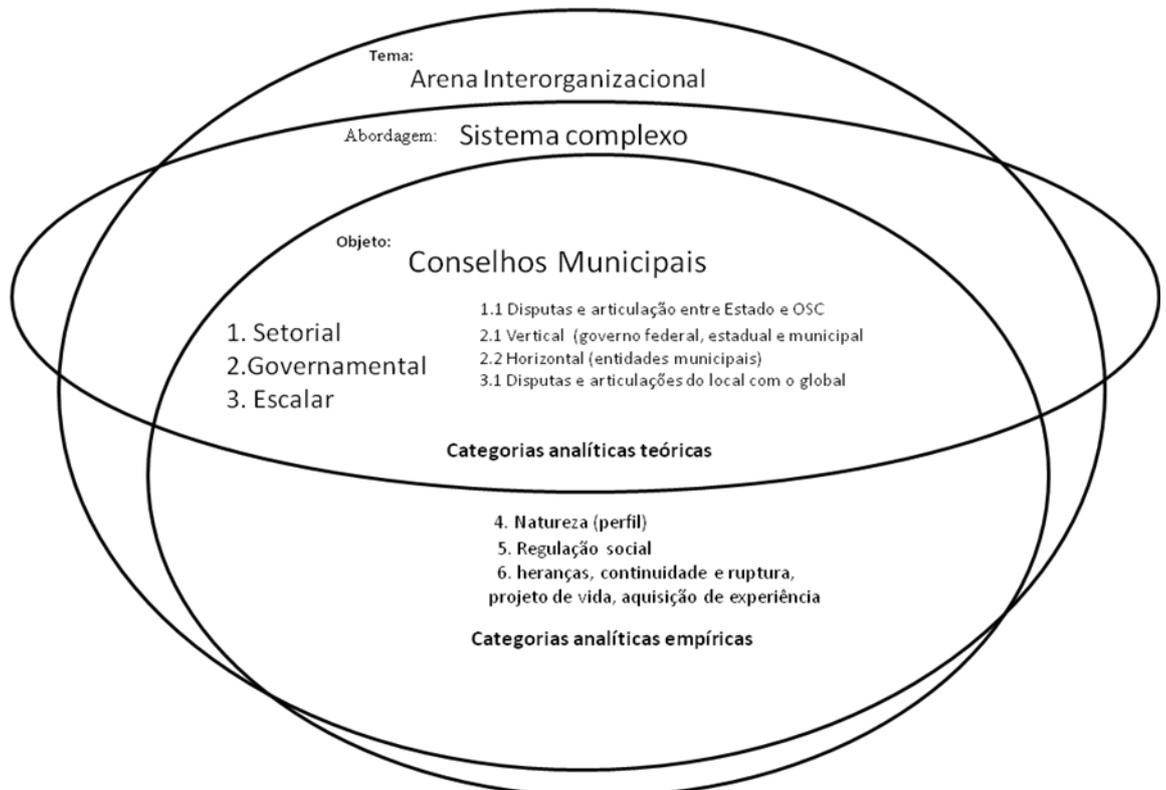
A análise dos dados coletados nesta etapa ocorre via análise de discurso, com finalidade de perceber as circunstâncias que fazem dos conselhos municipais um lócus de conflitos e interesses políticos e de identidade local.

5.3 ADERÊNCIA DAS CATEGORIAS ANALÍTICAS

Esta é uma etapa-fim do processo de elaboração de pesquisa, embora tenha sido posta como uma etapa diferenciada, esta foi uma forma de sistematizar o pensamento, uma vez que esta etapa foi contemplada nas etapas 1 e 2, à medida que se percebe as ambientações empíricas. Assim, o objetivo é dar ênfase no caráter teórico complementar do estudo.

O tema abordado trata-se da arena interorganizacional, sob uma abordagem dos sistemas complexos, diante do contexto socioterritorial. O objeto de estudo é o Conselho Municipal, mais especificadamente, o Conselho Municipal de Educação (CME), onde serão analisadas categorias teóricas (Setorial, governamental e escalar) e categorias empíricas (natureza, regulação, heranças, continuidade e rupturas, projeto de vida e aquisição de experiências).

Figura 8 - Categorias analíticas

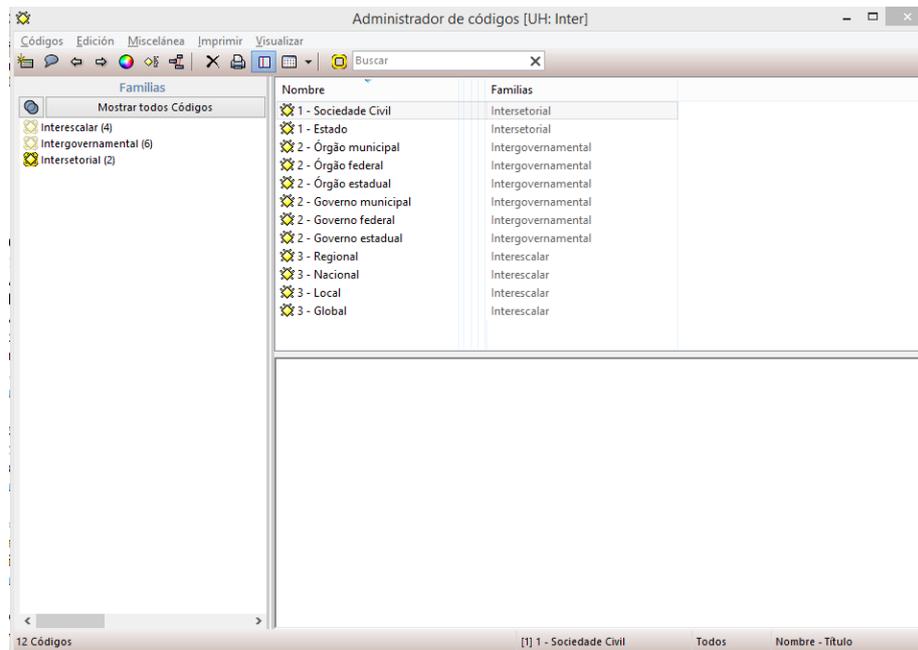


Fonte: Autora (2015)

Para codificação no *software Atlas ti* e adequação às categorias analíticas, obedeceu-se a numeração para classificação das famílias, a saber: 1 – setorial, 2 – Governamental e 3 – Escalar, sendo o desmembramento da família em doze códigos associados a estas três famílias de códigos. Como pode ser observada na administração de códigos da Unidade hermenêutica do software *Atlas ti*, exposto na figura 9.

As categorias analíticas dão o norte para definição de códigos no *software*. No entanto, ratifica-se o conceito do software em utilizar uma plataforma livre (não automática) na codificação de cada citação, o que torna mais coesa a adequação dos códigos, uma vez que as categorias analíticas são conceitualmente diferenciadas por uma linha tênue. Permitindo, por exemplo, classificar uma mesma organização em mais de uma escala, que é o caso das organizações transescalares.

Figura 9 - Administração de códigos Atlas ti



Fonte: Elaboração própria (2015)

Os documentos e vídeos analisados foram organizados, de forma a compor o máximo de ponto de vistas das dimensões espaciais, de forma documental para os elementos escalares regionais, nacionais e globais, e com formato videográfico para os elementos locais.

PARTE IV – DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

CAPÍTULO 6 – CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ABAETETUBA

O Conselho Municipal de Educação de Abaetetuba foi fundado em 1996. Sendo que o conselho do Fundo de Educação – FUNDEB é criado, apenas, em 2007, ambos como subsídios para a progressão das políticas do sistema educacional, em cumprimento das leis e regulamentos necessários para a arrecadação dos repasses de verbas das instâncias federais. No entanto, os conselhos tiveram uma reorganização, em 2014, resultado do fortalecimento, promovido pela secretaria municipal de educação para alcance de melhores resultados nessas políticas educacionais, em nível de governo federal.

Na fala do secretário ficou evidente a importância da regulamentação dos conselhos, diante das especificidades do município para arrecadação, suas palavras revelam as dificuldades da gestão de um município populoso e com baixa arrecadação municipal:

“Abaetetuba é um município pobre, é um dos municípios que se configuram entre os cem municípios de menor arrecadação do país. Em contrapartida um dos municípios mais populosos do estado. É o sexto maior, com maior população, nós temos aproximadamente 150 mil habitantes. O nosso município não tem grandes arrecadações, não temos aqui grandes empresas instaladas. Ao contrário do que acontece com Barcarena que é nosso município vizinho”.

(Trecho de entrevista com Secretário de educação, 14/03/2014).

Para o CME, o apoio da secretaria de educação representou um marco para a nova gestão representada pela Casa dos Conselhos, que é um espaço para os conselhos vinculados à educação. Em seu relato, deixa claro o papel e contribuição do Fórum Brasileiro de Educação para este investimento local. Sendo assim, investido em uma instalação física, com equipamento, pessoal e materiais para o CME, o conselho do FUNDEB e o Conselho de alimentação escolar. Como se pode observar pelo relato da conselheira do CME e secretária da casa dos conselhos:

“Por conta de que nós, eu e mais uma professora, fomos escolhidas enquanto secretaria executiva do fórum brasileiro de educação e o secretário municipal de educação achou por bem nos lotar na casa [dos conselhos] para que nós pudéssemos estar secretariando também os outros conselhos. Então, quando nós assumimos, já faz um ano, de imediato ele pediu logo que nós víssemos um prédio para alugar para que pudesse funcionar os três conselhos que são vinculados a educação, que é o Conselho de Educação, Conselho FUNDEB e Conselho de alimentação escolar e assim nós o fizemos. Atualmente, a casa tá quase bem estruturada, tá faltando

algumas coisas. E no caso, nós tivemos recentemente uma nova estruturação destes conselhos, principalmente do conselho municipal de educação e do conselho do Fundeb”

(Trecho de entrevista com conselheira, 11/03/2015)

A criação da casa dos conselhos vinculados à educação apenas reforça uma condição cultural do município no entrelaçamento das relações entre os atores envolvidos nas políticas sociais municipais. Embora o município seja populoso, a participação cidadã nas políticas sociais é compartilhada por um número limitado de pessoas, que acumulam cargos e funções no sistema complexo das interorganizações das políticas. Sendo necessário, pontuar nas entrevistas essa complexidade em um único ator, em momentos distintos se percebe (identifica) de maneira diferente, ainda que sempre se enxergue como um apaixonado pelo movimento social como todo:

“Atualmente sou membra do conselho e também trabalho na casa dos conselhos [...] Por conta de que nós, eu e mais uma professora, fomos escolhidas enquanto secretaria executiva do fórum brasileiro de educação. [...] eu era suplente no conselho de educação, e agora eu estou titular, representando a educação infantil [...] e eu fui apontada e me coloquei à disposição para estar representando o conselho municipal de educação no Fundeb. Então já me sinto conselheira por duas vezes. [...] Eu participei e também me engajei na igreja católica, no movimento jovem da igreja católica, então isso me identificou muito, essa luta social. [...] Inclusive já vindo pra questão sindical, nós somos envolvidas na questão sindical, é meio complexo mas... nós somos, até mesmo fazemos parte da coordenação do Sintep”.

(Trechos de entrevista com conselheira, 11/03/2015)

“Sou primeiramente Professora, assim eu falo com muito gosto, em dizer que num tempo em que a gente vive, e com muito gosto mesmo eu sou professora. Então, hoje no período da manhã, eu estou numa escola do município [...]. À tarde estou numa escola estadual, onde sou vice-diretora e também professora de história. [...] Eu estava representando o conselho de educação no conselho do fundeb, e dentro do conselho do fundeb eu estava como vice-presidente. [...] Hoje a gente está na pastoral social aqui, fui coordenadora aqui por seis anos [...] Eu trabalhei 18 anos na APAE [...]estou indicada para outro conselho, que é o conselho sobre drogas. Fui indicada pela secretaria da saúde [...] Esse das drogas, que eu não sei qual o real objetivo, pediram meu nome, eu aceitei, mas não me chamaram ainda para reunião. Eu não sei quando eu vou parar, estou com 57 anos, as vezes eu penso ‘será que já tá na hora de parar com isso?’ minhas filhas dizem ‘mãe, não se meta mais nisso’. Mas eu não consigo parar”.

(Trechos de entrevista com diretora da principal escola municipal, 11/03/2015).

A composição do CME sofre constante modificação para se adequar à representatividade sob o ponto de vista legal. Ao se instituir, em 1996, na lei nº 95/1996, como conselho de caráter deliberativo, consultivo, contencioso e fiscalizado, sua constituição segundo art.3 era: I – Secretário municipal de educação e cultura; II – Representante da Câmara municipal; III – Representante da 3ª Unidade regional de educação; IV – Representante dos conselhos escolares; V – Representante do SINTEPP Sub-rede; VI – Representante de entidades rurais; VII – Representante de organização estudantil com idade mínima de 16 anos; VIII – Representantes de escolas particulares; IX – Representantes de

associação de bairros ou centro comunitários; X – Representante da UFPA – Campus Baixo Tocantins; XI – Representante da organização dos profissionais em pedagogia; XII – representantes de diretores e coordenadores de escolas públicas; XIII – representante de associações de pais e alunos de escolas; XIV – Representante da associação dos pais e amigos excepcionais – APAE; e XV – representante dos órgãos de saúde do município.

As quinze cadeiras do conselho, ainda possuíam suplentes para os membros da sociedade civil. No entanto, em 1999, a lei nº 125 alterou esta composição e passou a vigorar as seguintes alterações de composição: I – Secretário de educação e cultura, como membro nato; II – Profissional que represente a educação infantil; III – profissional que represente o ensino fundamental; IV – profissional que represente o ensino médio; V – profissional que represente o ensino superior; VI – profissional que represente as escolas conveniadas; e VII – representante da câmara municipal.

Acrescentou-se que os conselheiros deveriam ser especialistas em educação ou ter experiência na área de educação. A medida se justificou pela necessidade de trabalhar a representatividade por nível educacional, com ênfase no caráter de especialização técnica na participação dos representantes do conselho. Cabe refletir que a participação da sociedade civil neste processo foi prejudicial ao controle social de competência do conselho. Com relação à composição do conselho, a atual secretária da casa dos conselhos explica que já se repensa sobre um novo reajuste:

“A gente percebe que tá muito caduco, ou seja, muito ultrapassado, a composição. Porque, por exemplo, não temos representação de escolas particulares, que no caso o conselho vai passar a agir né? porque a nossa lei é de 1996, uma lei bem antiga, então pra nós revermos isso, porque a composição ainda é muito antiga, inclusive eu vi que o CME e conselho de fundeb são bem parecidos, devem ser bem parecidos na representação. E tá bem diferente”

(Trecho de entrevista com conselheira, 11/03/2015)

A fala da secretária revela que ainda que haja percepção de que a composição não está adequada, a preocupação maior é com a representatividade privada e a adequação com a composição do conselho do Fundeb, que atualmente está organizado pelas seguintes categorias: diretores, professores, técnicos, alunos, conselho municipal de educação e conselho tutelar.

Com relação ao regimento interno do CME, instituído pela lei Municipal nº9596/1996 e alterado pela lei 125/1999, que regulamenta o art. 175 da Lei Orgânica do Município de Abaetetuba, esclarece-se as finalidades do Conselho:

I – Coordenar as atividades educacionais no município de Abaetetuba;

II – Estabelecer, no âmbito municipal, política educacional voltada para a democratização das decisões educacionais;

III – Estabelecer normas para validar e reconhecer as ações educativas desenvolvidas por instituições públicas, conveniadas e privadas, junto aos órgãos competentes;

IV – Promover a articulação entre instituições pública, conveniadas e particulares, integrando o Sistema Municipal de Educação entre si e com os demais sistemas educacionais.

As finalidades do conselho são generalistas, dando margem para interpretações simplistas da atuação do conselho na política educacional do município. Embora a natureza do conselho seja de caráter normativo, deliberativo, consultivo, contencioso e fiscalizador, conforme art. 1 do regimento interno.

No capítulo III do regimento interno é possível ter uma clareza maior das competências e atribuições do CME, onde os verbos iniciais de atuação ultrapassam questões unicamente normativas, tais como: articular, analisar, aprovar, promover, participar, aplicar, fiscalizar e apresentar. Revelando as demais funções de caráter deliberativo e fiscalizador.

A seção I e II dos artigos de 12 a 16 definem as competências e atribuições do conselho de maneira geral, da lei orgânica do município, das atribuições do presidente, vice-presidente, câmaras, comissões e secretaria geral. É importante ressaltar as relações regimentais pontuadas. Em nível escalar, pontua-se a relação com o Conselho Nacional e Estadual de educação, em nível governamental, destaca-se a relação com a rede pública de ensino, lei orgânica do município e a fiscalização do executivo na área de educação, bem como a submissão de suas atividades à câmara municipal. Por fim, em nível setorial, é possível observar a relação entre análise da comunidade e assessoria com o poder executivo.

O CME também se organiza por sua estrutura de funcionamento e trâmites burocráticos de atuação. Apresenta a seguinte estrutura: presidência, secretaria geral, câmaras e comissões. A representatividade é feita por votação direta dos conselheiros para o exercício de dois anos, podendo ser reeleitos nas suas funções uma única vez. O presidente do CME apresenta dezoito funções principais, dentre elas, presidir, supervisionar, coordenar, representar, convocar, assinar, estabelecer normas e intercâmbio de informações e fazer cumprir as resoluções do CME. Sendo que, o vice-presidente assume as atribuições do presidente na sua ausência.

As câmaras do CME são divididas em duas estruturas: a câmara de legislação e normas e a câmara de educação básica, sendo esta última constituída pelas comissões de educação infantil, ensino fundamental, educação especial, educação de jovens e adultos,

ensino médio e ensino superior. Reforçando novamente o caráter setorial da atuação do CME no município.

A secretaria geral é estruturada com um secretário geral, eleito na primeira reunião, dois agentes administrativos e um auxiliar operacional. Conforme artigo 11, para o adequado funcionamento o poder executivo municipal cede ocupantes de cargos em comissão e efetivos do seu quadro pessoal, bem como provê espaço físico e recursos materiais, financeiros e outros, que se fizerem necessários.

Dentre as competências do CME, de acordo com a realidade local, focou-se na competência III, do art. 12. Que diz respeito a Analisar e aprovar o Plano Municipal de Educação - PME, bem como criação de Fórum Municipal de Educação - FME, espaço permanente de articulação das organizações sociais.

Com relação ao FME, o secretário municipal de educação de Abaetetuba, no uso das atribuições que lhe são conferidas nomeou os membros do Fórum na portaria nº 004/2014, composta de catorze membros constituintes do Conselho Municipal de Educação, toda a movimentação se deu por meio de deliberações dos membros do CME.

A articulação do fórum foi importante para o andamento do Plano Municipal de Educação de Abaetetuba. Na ata de 05 de maio de 2015, o FME articulou-se para atender às exigências de cumprimento de atribuição, dividindo as metas do PME em grupo, da seguinte maneira: metas 1 e 6, metas 2,5,6 e 7, metas 6 e 7, metas 10 e 11, meta 4, meta 8, meta 9, metas 12, 13 e 14, metas 15, 16, 17 e 18, meta 19 e meta 20.

As metas foram divididas entre os membros da comissão do PME, considerando a educação infantil, ensino fundamental menor, educação especial, EJA, educação do campo e o setor de estatística para levantamento de dados. Bem como, auxílio da rede estadual por meio da 3ª Unidade Regional de Ensino e das escolas do Estado.

É importante enfatizar que o FME, para a realização das suas atribuições, levou em consideração os aspectos locais (interesalar), por isso organizou uma sistematização das metas e estratégias para uma discussão nomeada pré-conferência com quatro grupos locais, a saber: escolas e entidades da cidade, grupo das ilhas, grupo das estradas e o grupo do Estado. Neste processo, ficou clara a dinâmica das relações de poderes entre escalas locais geograficamente localizados e entre escala municipal e Estadual.

Com relação ao PME, o secretário municipal de educação de Abaetetuba, no uso das atribuições que lhe são conferidas, resolveu pela portaria nº004, de 30 de junho de 2014, criar a comissão de alinhamento do PME, nomeando os membros do FME para compor a comissão

que fará a adequação do plano, que deverá ter como parâmetro norteador a lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.

Em 24 de junho de 2015, praticamente um ano após a lei, a prefeita do município sanciona e promulga a lei aprovada na câmara municipal nº 437/2015 que dispõe do plano municipal de educação e dá outras providências. As diretrizes seguem de acordo com o PNE (2014 – 2024) – ver quadro 2 – onde a execução e cumprimento das metas serão monitoradas e avaliadas periodicamente (a cada 2 anos) pelo Ministério Público, Comissão de educação da Câmara Municipal, Conselho Municipal de Educação e Fórum Municipal de Educação. Sendo necessário para tanto, a aprovação do Sistema Municipal de Educação, responsável pela articulação e acompanhamento da efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PME.

Com relação à arena interorganizacional na gestão do PME, é necessário enfatizar alguns aspectos. O primeiro aspecto diz respeito às competências das organizações que constituem a execução do PME, conforme indica o caput, primeiro parágrafo da lei nº 437: I – divulgar os resultados do monitoramento e das avaliações em diferentes instrumentos de veiculação; II – Analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas; III - analisar e propor a revisão das metas estabelecidas; e IV- analisar e propor a revisão do percentual de investimento em educação.

As competências das organizações são apresentadas sem um direcionamento de qual das organizações serão competentes para cada atribuição, o que sugere a articulação das instâncias. Seguem-se ainda os prazos para acompanhamento e monitoramento a cada dois anos. O município deve atuar em regime de colaboração com a União e o Estado visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste plano.

Além das competências gerais, a lei que dispõe do PME, esclarece as competências específicas do Fórum Municipal de educação. A primeira competência é promover, articular e coordenar ao menos duas conferências municipais de educação até o final do decênio com intervalo de até quatro anos entre elas com o objetivo de avaliar a execução do PME e subsidiar a elaboração do PME subsequente. A segunda competência é de acompanhar a execução do PME e o cumprimento de suas metas.

A arena interorganizacional diz respeito à adoção das medidas estatais e da sociedade civil para o alcance das metas, uma vez que o PME surge na tentativa de não tornar os feitos apenas mídias eleitoreiras para os gestores municipais. Neste sentido, novamente não ficam claros os limites entre governos e o conflituoso estabelecimento dos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais do município que deverão ser formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com

as metas e estratégias do PME, podendo ser complementadas por mecanismo de coordenação e colaboração recíproca entre os entes federados estaduais.

Portanto, pontua-se na apresentação do caso dos conselhos municipais de educação do município de Abaetetuba, que embora tenham 20 anos de criação legal, a construção prática é muito incipiente e com uma organização informal, de modo geral. A organização do Plano Municipal de Educação – PME, e a construção do Fórum Municipal de Educação – FME, constitui-se de um cenário propício para o estudo das arenas interorganizacionais na gestão educacional do município.

CAPÍTULO 7 – A ARENA EDUCACIONAL DE ABAETETUBA – PA

A gestão educacional via conselho municipal é configurada por uma arena interorganizacional, com organizações de diferentes setores, governos e escalas. Sendo assim, aponta-se cada configuração, utilizando o *locus* do município de Abaetetuba e o *focus* na gestão educacional do Plano Municipal de Educação – PME, via Conselho Municipal da Educação e todas as organizações que influenciam esta gestão.

Para tanto, este capítulo é dividido em três principais partes, sendo as categorias analíticas disponíveis na metodologia (Ver figura 8). A primeira diz respeito à arena interorganizacional na interação dos setores da sociedade, com intuito de esclarecer o papel das Organizações da Sociedade Civil – OSC – e do Estado nas relações do conselho municipal de educação – CME. A segunda arena debatida trata especificamente da interação entre os governos, revelando a dificuldade do diálogo horizontal, entre órgãos governamentais da localidade, e do diálogo vertical, entre os governos federal, estadual e municipal. Por fim, esclarece-se a configuração escalar apregoando uma racionalidade para além do entendimento governamental e setorial, em que se resume o papel do local, nas escalas regionais, nacionais e globais para a percepção de desenvolvimento social, sob o prisma da educação.

7.1 ARENA INTERORGANIZACIONAL ENTRE SETORES DA SOCIEDADE

A relação entre as Organizações da Sociedade Civil – OSC – e o Estado é um dos mais desafiadores diálogos para atuação dos conselhos, que se constituem de maneira híbrida e paritária entre estas duas entidades partícipes na estrutura e, principalmente, na representatividade necessária para a transparência e controle social.

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC – é a ferramenta que ratifica a necessidade de regulação da relação da OSC com Estado. Embora ainda careça superar a lógica instrumental para, de fato, assumir o caráter substantivo na busca pela democracia participativa.

Segundo art. 2 MROSC (2015), cuja redação foi dada pela lei nº 13.204/2015, a organização da sociedade civil é entendida como:

entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva.
(Lei nº 13.204, de 2015)

O Marco regulatório também define o conselho de política pública, enquanto órgão criado pelo poder público para atuar como instância consultiva, na respectiva área de atuação, na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Desta forma, clarifica a atuação dos conselhos de política pública, tais como o conselho municipal de educação.

O MROSC trata de um regime jurídico para fundamentar a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

- I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;
- II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;
- III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;
- IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;
- V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;
- VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;
- VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;
- VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Nesse sentido, percebe-se que o Marco regulatório constitui-se como importante instrumento para a celebração da parceria entre o primeiro setor (Estado) e o terceiro setor

(OSC), o que empodera as minorias para uma representatividade maior na busca por mecanismos democráticos e cidadãos.

É preciso relacionar os instrumentos legais gerais, com os instrumentos específicos na gestão educacional que corrobora com o MROSC no aparato para garantir o exercício dos princípios democráticos. Como a Lei de Diretrizes e Bases – LDB, que propõe a integração em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios os respectivos sistemas de ensino, mas também entende a importância da autonomia do município no campo educacional.

Dessa forma, a União elabora, organiza, desenvolve, avalia o PNE, em colaboração com estados, Distrito Federal e municípios, assim como os estados estabelecem o PEE e os municípios o PME. Com a participação da sociedade civil nas formas dos Conselhos e Fóruns. No entanto, ainda não está clara a participação da sociedade civil organizada na estruturação e composição dos conselhos municipais de educação – CME - e dos fóruns municipais de educação – FME, que de acordo com a política estadual do Pará seriam os órgãos que legitimam o envolvimento e participação da sociedade civil organizada na construção dos planos.

Em Abaetetuba, o CME, conforme apresentado no capítulo seis, apresenta uma composição formada por sete cadeiras, quais sejam: I – Secretário de educação e cultura, como membro nato; II – Profissional que represente a educação infantil; III – profissional que represente o ensino fundamental; IV – profissional que represente o ensino médio; V – profissional que represente o ensino superior; VI – profissional que represente as escolas conveniadas; e VII – representante da câmara municipal.

A composição foi alterada pela lei municipal nº 125 de 1999, aprovada pela câmara municipal, em que diminui a participação da sociedade civil, que antes podia ser representada pelo sindicato dos trabalhadores, pelos conselhos escolares, pela associação dos pais e amigos excepcionais – APAE, dentre outras organizações da sociedade civil de interesse público. Na fala da ex-conselheira do CME pode se perceber a indignação da mudança: “o CME está por nível, por exemplo, nós temos poder público, câmara municipal, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e ensino superior. São essas as representações. Aí cadê a sociedade civil organizada? Não está presente”.

Segundo o MEC (2014), o espaço de participação do CME deve ser composto por representantes de pais, alunos, professores, especialistas, associações de moradores, entidades e órgãos ligados à educação municipal e demais segmentos organizados da sociedade, eleitos ou indicados de forma democrática. É importante assegurar em Lei que a escolha dos

representantes seja feita de forma democrática, ressaltando que a composição deste órgão seja paritária. Mas, na prática, percebe-se que existe mecanismo que asseguram a composição autônoma do município, mesmo que não demonstre a paridade entre Estado e OSC, como no caso de Abaetetuba que foge à regra da paridade.

Da mesma forma é possível perceber a interferência do poder público na composição de comitês no Fórum Municipal de Educação. No dia 24 de junho de 2015, o FME reuniu-se para a definição do comitê de monitoramento e sistematização do PME, segundo o art. 21 do regimento interno do FME. Os critérios utilizados para composição foram: 1) Entidades que tenham maior vínculo na educação; 2) Entidades que tenham participado do processo de elaboração do PME; e 3) Disponibilidade para atuação no comitê. A partir deste encaminhamento foram escolhidas as seguintes representações para compor o Comitê do PME: Pais, diocese, Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará - SINTEPP, Movimento dos Ribeirinhos e Ribeirinhas das Ilhas e Várzeas de Abaetetuba - MORIVA, Associação dos deficientes do Município de Abaetetuba - ADEMA, coordenadores; Associação dos Moradores Amigos de Abaetetuba - AMAB, Conselho Tutelar, Conselho do FUNDEB, representante do ministério público, representante da câmara municipal e representante do CME.

Em seguida, no dia 20 de setembro de 2015, o secretário municipal entrevistou na escolha do comitê, alegando que a escolha deveria ser nominal a indivíduos representativos, com titular e suplente, e não por entidades como foi feito anteriormente. A medida ratifica objetivos individuais sobrepujando às entidades. Dessa forma, as equipes de monitoramento ficaram divididas por: representante da educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial, ensino superior, educação do campo e EJA e gestão e valorização dos profissionais da educação da mesma forma que ocorre no CME.

Novamente, altera-se a participação e envolvimento da sociedade civil organizada no mecanismo democrático do FME, colocando as divisões dos níveis e modalidades de educação e ensino como centralidade no debate da criação, monitoramento e sistemática do Plano Municipal. A decisão é respaldada pelo art. 21 da LDB, que enfatiza a composição da educação em: educação básica, formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio; e educação superior.

Em parte, a interpretação é válida para organização das metas e estratégias do PME. Entretanto, revela também um conflito de interesses, entre o Estado e as OSC. Bem como prejudica a discussão pela diversidade de opiniões e peculiaridades da região, que é ratificada pela complexidade territorial e sistêmica do município e suas relações. Isto é, diminui o

espaço para discussões que são transversais aos níveis e modalidades de educação e ensino. O que torna o debate, em certa medida, estanque e pouco integrado para conceber a educação como papel transformador da realidade social.

Os temas transversais em educação podem promover a discussão para criação de bases para uma educação integral, que reflita sobre a perspectiva endógena dos atores sociais das mais diversas realidades, o que oportuniza para o debate da educação para a saúde, o consumo e a igualdade, os regionalismos, a questão cultural dos ribeirinhos, quilombola, da cidade e do campo, a inclusão da educação especial, dentre outras questões.

O fenômeno da nova composição do CME no município de Abaetetuba pode ser efeito da “hiperespecialização” dos saberes e a incapacidade de articulá-los uns com os outros, apontado por Morin (2003). A hiperespecialização fragmenta o conhecimento e dificulta para observar problemas fundamentais da humanidade, cada vez mais complexos e globais.

O presidente do SINTEPP falou sobre a relação do sindicato e conselhos, e demonstrou indignação sobre a ausência da cadeira do sindicato que para ele é essencial para a construção de base para políticas públicas, pontuou algumas formas em que poderiam contribuir para esta construção:

Nós não fazemos parte do conselho municipal de educação, porque nós fomos excluídos pelo atual governo, fomos excluídos através de um decreto da prefeita, o sindicato foi excluído do conselho, assim como do conselho municipal de merenda escolar. A gente achou um absurdo, uma coisa que não tem porquê. Nesta área nós temos uma atuação importante que é a construção das políticas públicas da educação. Por exemplo, agora nós temos vários cursos e trabalho de parceria, como por exemplo, com IFPA, com a própria universidade, com professores [...] a gente sabe a realidade em relação à condição de escolas, transporte escolar, com relação a uma série de coisa que a gente acha que deveria estar participando dentro do conselho municipal de educação.

(Trecho de entrevista com presidente do SINTEPP, em 12/03/15).

Para o presidente do SINTEPP, trata-se de uma desvalorização à participação do sindicato pelo poder público na construção de políticas públicas na área da educação, que centraliza as decisões, inclusive dentro do CME. Com relação aos motivos, aponta:

Primeiro, é uma questão de concepção política. Porque acho que um governo que tem compromisso de valorizar a participação da sociedade, e vê que a sociedade civil tem muito a contribuir nesta questão da construção e execução das políticas públicas... Valoriza e se preocupa com isso. Agora quando um governo acha que tem que fazer tudo do jeito deles, quando tem que fazer ou quando não tem que fazer, acaba que não prioriza essa questão da participação da sociedade civil.

(Trecho de entrevista com presidente do SINTEPP, em 12/03/15).

Já a posição do Conselho em relação ao sindicato, é destacada a relação conflituosa entre sindicato e governo local. Para o CME, é importante diferenciar os conselhos do sindicato para que haja maior diálogo.

Às vezes a gente fica mobilizando só por meio do sindicato, do sindicato e acaba virando uma briga política entre o sindicato e governo, e as coisas não caminham como deveria. Mas agora a gente percebe até enquanto luta sindical que o conselho é muito importante, tanto é que o próprio sindicato já ...entendeu a importância do conselho, e ele já busca os conselhos pras lutas sindicais.
(Trecho entrevista com representante do Conselho, em março 2015)

O Movimento dos Ribeirinhos e Ribeirinhas das Ilhas e Várzeas de Abaetetuba – MORIVA também colocou sobre sua participação na antiga composição do CME e o ressentimento de não poder mais participar com cadeira cativa no conselho. Para o presidente do MORIVA, o motivo trata-se de uma manobra para impedir as reivindicações frequentes na questão dos moradores das ilhas.

O MORIVA é um movimento que busca fazer barulho em busca dos nossos direitos... dos moradores das ilhas, nós assumimos vários projetos na educação... tinha um projeto com o Estado, para integrar as crianças das ilhas, de 3 a 6 anos, na escola, acredito que foi pelos anos de 2002, aí depois passou a ser pela prefeitura, e aí a prefeitura já tomou pra si, aí saímos de rota.
(Trecho de entrevista com o presidente do MORIVA, em 12/03/15).

O posicionamento do secretário de educação, por sua vez, ratifica a relação conflituosa em relação às organizações da sociedade civil, segundo o secretário o partidário é o principal empecilho para o diálogo e podem macular o desenvolvimento da política educacional.

A relação com as organizações da sociedade civil não é muito tranquila. Eu não posso ser hipócrita de dizer que é tranquila [...] Eu sou adepto de uma gestão democrática, não tenho problema em tá dialogando com o conselho, nem com o sindicato, nem com ninguém. No entanto, infelizmente estas organizações acabam se partidariando. Esse é o meu conflito maior. Porque a minha defesa, por mais que eu represente uma gestão, ela não é de uma maneira política. Ela é de uma política, que é a política educacional. Então, não vou admitir que os conselhos se formem partidários e acabam tentando macular todo trabalho que a gente faz aqui, que a defesa é do meu trabalho, dos avanços da educação. Então, por isso existe conflito. A relação não é tranquila. O conflito se dá pelo partidário.
(Trecho de entrevista com o secretário de educação, em março 2015)

Com relação ao direcionamento do poder público nos mecanismos de relações entre Estado e Organização da Sociedade Civil, o secretário da educação defende o governo municipal, e coloca que há grande abertura para participação da sociedade civil e apresenta outras organizações (e interesses) que compõe a arena interorganizacional no que se refere aos setores da sociedade: O Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF.

Os fóruns são de domínio público, que tem participação popular, além dos fóruns a gente tem... semana passada a gente praticou o fórum do selo UNICEF, então, ali a gente vai estipular as nossas metas, discutir coletivamente quais são elas, o que significa cada uma delas, pra que a gente possa pontuar e estimar isso pra uma gestão inteira que são quatro anos.. Aí a gente tem que tá expondo através de uma grande audiência pública, o que alcançamos e o que não alcançamos, assim como os porquês disso. Não existe nenhuma punição caso não alcance as metas, o que existe é o seguinte como a gente tem que apresentar isso em audiência e ali eu vou ter conselho, sociedade civil organizada, ONGs e uma porção de pessoas que estão ali pra nos ouvir, é uma prestação de contas na verdade, nós estamos prestando contas, como aqui a gente tem observatório social também, a gente presta conta pro observatório social dentro do programa cidades sustentáveis, com o mesmo protocolo, isso nos exige muito, porque é muito ruim um gestor chegar lá e dizer ‘olha, não alcancei nenhuma meta’, eu tenho que alcançar alguma.
(Trecho de entrevista com o secretário de educação, em março 2015)

A gestão do conselho municipal de educação quanto aos setores da sociedade confirma as disputas pelo poder que configura a arena interorganizacional. É necessária uma composição representativa de organizações que não tem voz no CME, para uma gestão mais democrática e participativa. Ainda são privilegiadas organizações externas, como a UNICEF, em detrimento do conhecimento local das organizações da sociedade civil, embora seja em grande escala uma participação da sociedade em nível global. Este debate acentua-se a partir das instâncias do governo e das relações escalares, que se analisa nas próximas seções.

O Observatório Social de Abaetetuba também é uma importante organização no entrelace das disputas na gestão educacional do município. A organização passou a atuar no município, desde 2010, contou com o apoio de importantes segmentos da sociedade, dentre eles: Diocese de Abaetetuba; Associação Comercial; Federação das Associações Comerciais do Estado do Pará - FACIAPA; Maçonaria; Rotary; Lyons; OAB-Subseção Abaetetuba; Conselho Regional de Contabilidade - CRC/PA; OCB/SESCOOP - PA e Rede de Controle da Gestão Pública no Pará. Apresenta-se como entidade pertencente ao nível nacional e respeitada em nível local.

É importante pontuar que o observatório ganha importância por meio do Programa Cidades Sustentáveis, cuja realização está atrelada ao Instituto Ethos, a Rede Nossa São Paulo e a Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis. O objetivo do programa é oferecer aos gestores públicos uma agenda completa de sustentabilidade urbana, um conjunto de indicadores associados a esta agenda e um banco de práticas com casos exemplares nacionais e internacionais como referências a serem perseguidas pelos municípios. Com a finalidade de sensibilizar e mobilizar as cidades brasileiras para que se desenvolvam de forma econômica, social e ambientalmente sustentável.

Os indicadores investigados pelo programa estão: ação local para a saúde, bens naturais comuns, consumo responsável, cultura para sustentabilidade, do local para global,

economia local, educação para sustentabilidade, dentre outros. Cabe destacar o indicador “governança”, em dois pontos principais:

- 1) Conselhos Municipais: Mede o percentual de secretarias do governo que possuem conselhos municipais com participação da sociedade, em relação ao total de secretarias.

Abaetetuba apresenta, em 2015, 11 secretarias no total e 8 secretarias vinculados a conselhos, dispondo do percentual de 72,73%. É importante ressaltar que o município conta com 17 conselhos municipais de controle social. São eles: Conselho do Meio Ambiente, Conselho de Alimentação Escolar, Conselho de Defesa Civil, Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselho dos Direitos da Pessoa Idosa, Conselho de Política sobre Drogas, Conselho de Educação, Conselho dos Direitos da Mulher, Conselho da Saúde, Conselho de Políticas Culturais, Conselho das Cidades, Conselho da Juventude, Conselho de Assistência Social, Conselho do Fundeb, Conselho Tutelar, Conselho dos Direitos da Pessoa com Deficiência e Conselho Fiscal de Previdência.

Assim sendo, o município o indicador dos conselhos municipais revela alta participação da sociedade civil vinculadas às secretarias municipais, apresentando evolução de 50% em 2012 para 72,73% em 2015. Estas informações foram fornecidas pela secretaria de administração do município ao Programa de Cidades Sustentáveis.

- 1) Orçamento decidido de forma participativa: indica o percentual do orçamento executado decidido de forma participativa, em relação ao total do orçamento.

Neste indicador, o município de Abaetetuba apresentou, segundo o Programa Cidades Sustentável, 100% do orçamento executado de forma participativa, de acordo com informações cedidas pela secretaria municipal de finanças de Abaetetuba. A série histórica de Abaetetuba indica que houve uma evolução, desde o ano de 2012, em que havia 90,5% do orçamento decidido de forma participativa.

Novamente, os números apresentados pelos indicadores subsidiados pelo Programa de Cidades Sustentáveis apontam um expressivo espaço de participação deliberada por meio de audiências públicas na cidade. As informações técnicas corroboram com os indicadores, demonstrando que houve 17 audiências públicas, sendo: 03 para discutir trabalho infantil, 02 para discutir educação sexual, 02 medidas sócio-educativas, 02 sobre abordagem sexual, 01 de orçamento, 01 de planos de metas, 04 de plano de resíduos sólidos e 02 de poluição sonora.

A média de participação em cada audiência tem sido de 100 a 150 pessoas. As realizações das audiências acontecem em espaços de participação deliberativos que existem

na cidade, a saber: Auditório do Fórum Municipal, Auditório da Igreja Assembleia de Deus. Barraca da Diocese, CTA- Saúde, Assembleia Abaetetubense, Câmara Municipal, Auditório da Escola Joaquim Mendes Contente, Auditório da UFPA, Auditório do IFPA.

Desta forma, compreende-se que a arena interorganizacional entre governo e OSC apresenta evoluções no município, em diversos setores das políticas públicas. Entretanto, na gestão educacional, apresenta algumas limitações de participação das organizações da sociedade civil, em função de conflitos entre partidos políticos. Sendo assim, discute-se na próxima seção, a arena interorganizacional conformada entre órgãos e governos para entender os conflitos entre os poderes políticos de diferentes níveis na esfera municipal.

7.2 ARENA INTERORGANIZACIONAL ENTRE ÓRGÃOS E GOVERNOS

A arena interorganizacional entre órgãos e governos perpassa pela compreensão do papel de cada ente federativo e suas diferentes esferas na garantia do direito à educação. Em resumo, de acordo com a CF 1988, em seu capítulo III (Seção I, Da educação) afirma:

À União cabe organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, para garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Os municípios devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; os estados e o Distrito Federal, prioritariamente nos ensinos fundamental e médio.
(Art. 211, §§1º, 2º e 3º - CF, 1988)

Embora as responsabilidades estejam definidas, ainda carece de normas de cooperação que regularize a interação vertical entre entes federais, estaduais e municipais, que sejam suficientemente regulamentadas. Os problemas da descontinuidade e desarticulação entre programas governamentais são históricos no Brasil, tais lacunas ficam mais evidentes no campo da educação básica, principalmente em função da obrigatoriedade e da consequente necessidade de universalização, em regime de colaboração⁴.

Faz-se necessário, relembrar que é dever do município a oferta de ensino de qualidade, inclusivo e com respeito à historicidade local, conforme a LDB, em seu art. 175, em resumo:

⁴ Regime de colaboração – forma republicana, democrática e não competitiva de organização da gestão, que deve ser estabelecida entre os sistemas de ensino, para assegurar a universalização do ensino obrigatório (art. 211 da Constituição Federal de 1988).

Ofertar ensino fundamental obrigatório e gratuito para todos; Progressiva extensão da obrigatoriedade ao ensino médio; Atendimento educacional especializado às pessoas com necessidades no processo de sua libertação; Conhecimento das diversas formas de manifestação artística, como teatro, dança, música, artes plásticas, etc., permitindo e promovendo a formação artística ao ensino municipal; Educação sexual; Atividade musical, mediante convênios com instituições culturais; Conhecimento da história das lutas e conquistas da mulher resgatando o seu papel na sociedade.
(Art. 175, LDB atualizada, 1996).

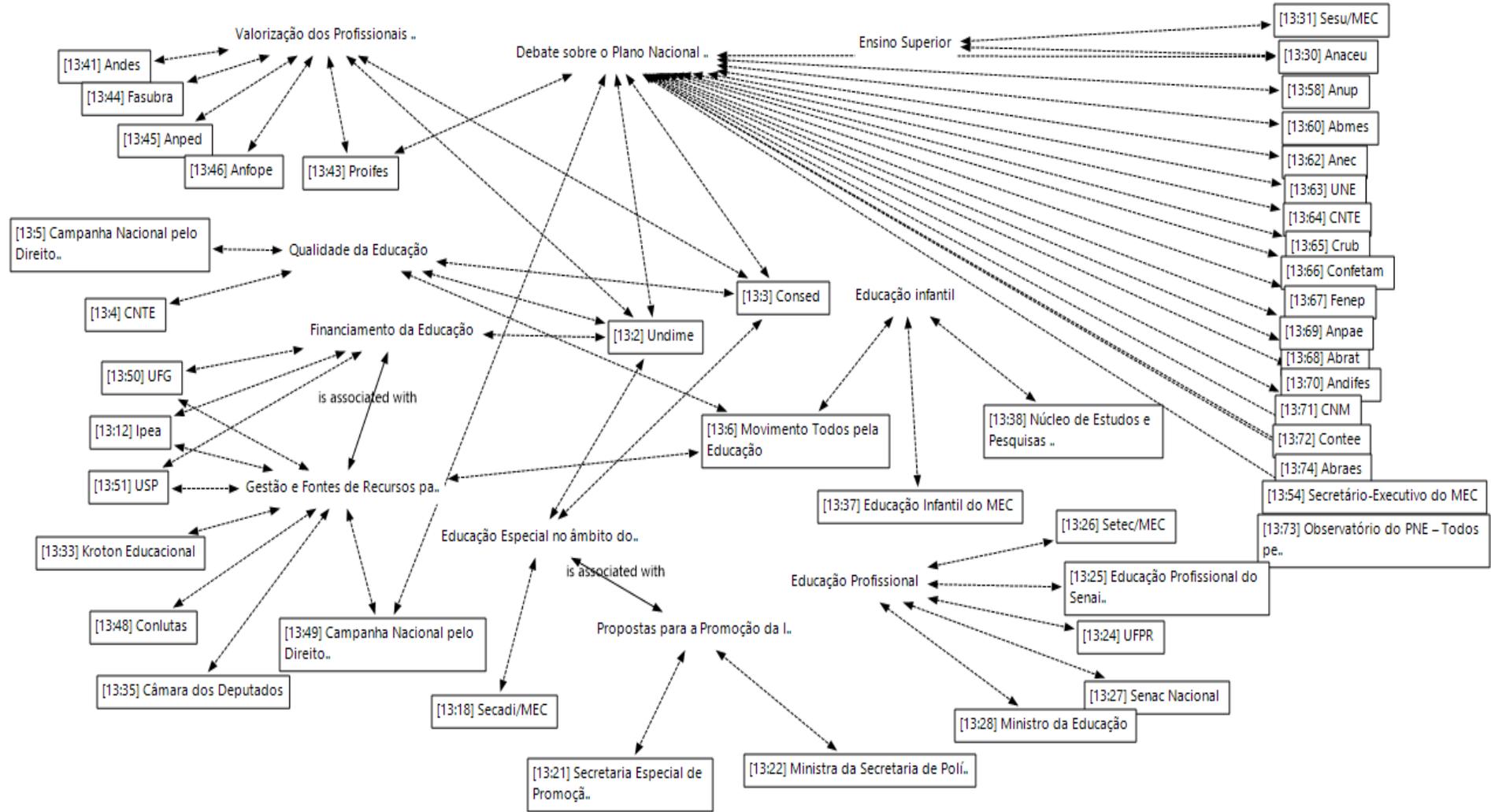
Concentra-se o foco, desta forma, na educação básica por ser a área de abrangência da gestão educacional do município em articulação com as demais esferas do Estado para o alcance das metas do PNE, e respectivos PEE e PME, com enfoque: nas metas da educação infantil (meta 1), ensino fundamental (metas 2 e 5) e ensino básico (metas 6 e 7).

O Ministério da Educação é o órgão nacional que tem como função coordenar e estimular que as formas de colaboração entre os sistemas de ensino sejam cada vez mais orgânicas, o que realiza por intermédio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE). Assim, o PNE significa o compromisso comum entre governos e órgãos governamentais de realizar um planejamento decenal de maneira integrada e colaborativa, indicando caminhos concretos para regulamentação dos pactos federativos nacionais em torno da gestão educacional, constituindo o primeiro desenho para o Sistema Nacional de Educação (SNE), com previsão do percentual do PIB para seu financiamento (MEC, 2014).

Para formulação do Plano Nacional de Educação, foram realizadas audiências na câmara dos deputados nos anos: de 2011 (de maio a dezembro), para discutir cada nível e modalidade educacional, financiamento e regulação; de 2012 (março), para definir as metas, estratégias, perspectivas e recursos financeiros do PNE; e 2014 (fevereiro). Ocorreram também audiências no senado federal para instrução do projeto de lei da câmara que aprova o PNE e dá outras providências nos anos de 2012 e 2013.

A arena interorganizacional conformada nas decisões nacionais pode ser observada por meio da sistematização das organizações participantes e as temáticas abordadas por cada entidade na discussão do PNE 2014-2024.

Figura 10 - Arena Interorganizacional Órgãos Nacionais



Fonte: Adaptado de PNE (2014).

A arena interorganizacional entre órgãos nacionais sugere a discussão e arguições das temáticas por entidade governamental e não governamental acerca do Plano Nacional de Educação, com temas desde a qualidade da educação, financiamento, gestão e fontes de recursos, educação infantil, educação superior, educação profissional, educação especial e valorização do profissional da educação. Dentre os órgãos que mais se fizeram presentes nas discussões, destacam-se os representantes do “movimento todos pela educação”, a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED, que revela a importância intergovernamental e dos conselhos na discussão da gestão educacional.

Sendo assim, a elaboração dos planos estaduais, distritais e municipais deve seguir as diretrizes e bases do PNE que, ao serem aprovados em lei, devem prever recursos orçamentários para a sua execução. Esse arranjo ultrapassa a visão fragmentada da concepção de cada esfera do governo, com objetivo de subsidiar e articular a perspectiva nacional à municipal, ainda que não seja de competência direta. Na educação infantil, por exemplo, já reconhecida pela LDB, não havia ainda uma visão integrada que acompanhasse o avanço e aliasse aos recursos orçamentários (MEC, 2014; PEE, 2014).

Para tanto, concebe-se a percepção advinda de cada nível governamental, até o sistema complexo local de Abaetetuba, para compreender como as convergências e divergências são tratadas na esfera municipal, considerando as peculiaridades locais, mas em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, de acordo com o “padrão nacional de qualidade”. Nesse sentido, reflete sobre a meta estabelecida no PNE para a educação infantil prioritariamente de competência do município, a saber:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência(PNE, 2014).

A educação infantil é definida pela LDB atualizada (1996), como a primeira etapa da educação básica, com a finalidade de desenvolver crianças de até cinco anos em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade. Sendo oferecida em creches e pré-escola, de acordo com a faixa etária estabelecida para cada uma.

O desafio, no entanto, é de dimensão abissal. Vale ressaltar que no PNE de 2001-2010 já havia a determinação de universalizar o atendimento para crianças de 0 a 3 anos até o

ano de 2005, meta descumprida e postergada no atual PNE para o fim da vigência em 2024 (OBSERVATÓRIO DO PNE, 2014).

Na análise nacional, discutiu-se a importância de iniciar com a meta na educação infantil como resultado de estudos e pesquisas desenvolvidas nos mais distintos países para o processo de escolarização das crianças. Entre os motivos destacam-se: adequação à lógica global, históricas demandas do movimento social, sobretudo, movimento de mulheres pela criação e ampliação de vagas em creches e pré-escolas e a incorporação de medidas de políticas públicas para o avanço da educação infantil (PNE, 2014).

Nas medidas de políticas públicas, a atuação da esfera nacional na educação infantil pode ser expressa por dois mecanismos legais de valorização nesse nível escolar. O primeiro deles foi a incorporação da educação infantil à educação básica, que passou a permitir o financiamento advindo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) desde 2007. A outra medida, de igual importância, estabeleceu a obrigatoriedade em conjunto com o ensino fundamental e médio, por meio da EC nº 59/2009, que estendeu a educação obrigatória para faixa etária de 4 a 17 anos (LDB modificada, 1996).

Outra preocupação em nível federal é discutida no caderno da Política Nacional de Educação Infantil, desenvolvida pelo MEC (2005), refere-se à omissão da legislação educacional na falta de infraestrutura e formação específica para o quadro de profissionais da educação infantil. O PNE destaca a necessidade do programa nacional de construção e reestruturação de escolas e de aquisição de equipamentos, com vistas à expansão e à melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil, bem como o programa de formação continuada que deve ser feito na localidade em questão.

Nas metas definidas para o ensino fundamental, relembra-se a importância da Emenda Constitucional nº 59 para o alcance do ensino em uma duração de 9 anos, considerando a antiga alfabetização como 1º ano da educação básica. O objetivo das metas agrupa-se no pacto federativo por: direitos e objetivos da aprendizagem; acompanhamento individualizado; garantia de acesso e manutenção igualitária; busca ativa; adequação à realidade local, difusão cultural e especificidades da educação especial, das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas; estímulo da participação dos pais ou responsáveis às atividades extracurriculares (PNE, 2014). Estabelecidos nas metas 2 e 5:

Meta 2: universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 5: alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.(PNE, 2014)

A análise situacional no âmbito nacional demonstra que a universalização do ensino fundamental é um quadro crítico e histórico no Brasil, em que cerca de 500 mil crianças de 6 a 14 anos permanecem fora da escola, com predominância entre elas de grupos mais vulneráveis na sociedade, tais como as de família mais pobres, com renda até ¼ de salário mínimo, negras, indígenas e com deficiência (PNAD, 2014). Aliado a este quadro, apresenta-se o grande desafio de aumentar o percentual de crianças do 3º ano do ensino fundamental com aprendizagem adequada de leitura, escrita e matemática na idade correta (PNE, 2014).

Para Santiago (2008), a materialidade do direito começa pelo acesso à escola e se concretizam com ensino para qual convergem os princípios da igualdade de acesso e permanência, liberdade do pensamento e do saber, pluralismo de ideias, gratuidade do ensino público, valorização dos profissionais do ensino e gestão democrática (art. 206, CF-1988).

Sob a perspectiva crítica do sistema escolar como direito à educação e às condições de funcionamento das escolas, paira de modo geral a incapacidade da apropriação do conhecimento e, por conseguinte, a (re)produção de conhecimento na vinculação entre educação escolar, trabalho, práticas sociais e científicas. Também, critica-se a falta de inserção do conhecimento local no currículo e nas atividades escolares, que implicaria numa inflexão significativo do local para o local, em que se valoriza, sistematiza e potencializa o universo da educação e da realidade vivida e vivenciada (DOWBOR, 2008; SANTIAGO, 2008).

Não se pode deixar de mencionar os parâmetros de avaliação e extensão da oferta da educação básica em tempo integral para crianças e jovens, que invariavelmente promove uma mudança estrutural na infraestrutura e no processo cognitivo de aprendizagem na articulação da escola com espaços educativos e culturais para ampliação da jornada escolar e dos horizontes dos estudantes da rede pública de ensino, estabelecidos principalmente pelas metas 6 e 7 (PNE, 2014).

Meta 6: oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.

Meta 7: fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as médias nacionais programadas para o Ideb.(PNE, 2014).

Em relação às metas na educação básica, um importante instrumento faz-se necessário aludir, trata-se do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, criado pelo INEP em 2007, representa a iniciativa de reunir em um indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. O Ideb agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de sistematizar resultados, para traçar metas de qualidade educacional para os sistemas (INEP, 2014).

Na análise estadual, inicia-se a visão do PEE pela situação atual da educação infantil do estado do Pará, segundo dados do PNAD (2013) que demonstra o atendimento educacional da população de 0 a 5 anos, que revelam diferenças expressivas do cenário nacional, principalmente no atendimento das crianças de 0 a 3 anos:

Tabela 1 - Percentual da População de 0 a 5 anos que frequenta a escola

POPULAÇÃO DO PARÁ	BRASIL	PARÁ	FORA DA ESCOLA
De 0 a 3 anos 619.989	23, 2%	11,2%	88,8%
De 4 a 5 anos 315.194	81,4%	73,9%	26,1%

Fonte: MEC/INEP/IBGE/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – 2013 SEDUC - Censo Escolar - 2013

Na tabela 1, percebem-se as diferenças entre os níveis nacionais e estaduais. Para atingir o patamar estabelecido para a meta nacional, o Estado do Pará teria que oferecer vagas para creches para mais 195.987 crianças. Precisaria de um esforço muito maior do que a média nacional, uma vez que em 2010, somente 11, 2% do total da população de 0 a 3 anos encontravam-se matriculada. Desta forma, o PEE traz modificações pra adequar ao cenário estadual (Ver quadro 4), estabelecendo a seguinte meta:

Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 40% (quarenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência. (PEE, 2014)

Com relação à meta na pré-escola, manteve-se a meta nacional, uma vez que a série histórica de matrículas no período de 2007 a 2013 demonstrou que a universalização do atendimento a crianças de 4 e 5 anos no Pará está em curso, mesmo que ainda apresente patamares mais reduzidos que escala nacional. Esta análise compreende a influência de duas medidas legais, que determinam a oscilação da série (Ver tabela 2): 1) a Emenda

Constitucional nº 59/2009, que estendeu a obrigatoriedade de oferta de ensino gratuito para 4 a 17 anos; e 2) a implantação do ensino fundamental em 9 anos, que transferiu crianças de 6 anos de idade da pré-escola para o 1º ano do ensino fundamental (PEE, 2014).

Tabela 2 - Matrículas da Pré-escola no Pará – Série Histórica

ANO	TOTAL	
2007	71,90%	207.520
2008	75,20%	230.309
2009	81,30%	268.004
2011	81,60%	255.982
2012	78,40%	242.002
2013	82,30%	235.950

Fonte: IBGE/PNAD/Preparação: Todos Pela Educação

Para atender a meta, o estado do Pará junto com seus municípios precisam elaborar estratégias que abrangem não apenas a universalização e ampliação de acesso à educação infantil, mas também a melhoria da qualidade da gestão municipal quanto ao planejamento educacional, desde a elaboração de currículo, expansão da infraestrutura física das redes municipais, formação de professores, assessoramento pedagógico, alimentação, transporte público e valorização da diversidade cultural e racial (PEE, 2014).

No Plano Nacional são discutidas 17 estratégias para o alcance da meta estabelecida para educação infantil. Destas estratégias, é possível observar o desmembramento de novas metas e métodos para alcançar a meta principal. No entanto, o Estado do Pará apresenta 12 estratégias relacionadas à educação infantil, relacionadas a seguir:

1.1) definir, em regime de colaboração entre a União, o Estado e os Municípios, metas de expansão das respectivas redes públicas de educação infantil segundo padrão nacional de qualidade, considerando peculiaridades locais e acompanhando o crescimento populacional;

1.2) colaborar para a realização de levantamento da demanda por creche para a população de até 3 (três) anos, como forma de planejar a oferta e verificar o atendimento da demanda manifesta;

1.3) atuar de forma articulada com os Municípios para fiscalizar e acompanhar as formas de convênios, com as instituições comunitárias, filantrópicas, confessionais e particulares;

1.4) contribuir para a garantia, nos sistemas de ensino, equipes multiprofissionais para atendimento da comunidade escolar;

1.5) contribuir para a formação inicial e continuada dos (as) profissionais da educação infantil, objetivando, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior;

1.6) contribuir para a melhoria da organização pedagógica e a extinção gradativa das classes multisseriadas de educação infantil do sistema estadual de educação;

1.7) fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada;

1.8) colaborar para a busca ativa de crianças em idade correspondente à educação infantil, em parceria com os municípios e com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 (três) anos;

1.9) colaborar com a União e os Municípios para a realização e publicação, a cada ano, de levantamento da demanda manifesta por educação infantil em creches e pré-escolas, como forma de planejar e verificar o atendimento;

1.10) garantir que a criança seja sujeito de direito, cidadão em processo de desenvolvimento e centro das políticas públicas;

1.11) priorizar um currículo significativo, construído com a participação comunitária e voltado à realidade e necessidade da criança, trabalhado de forma lúdica, privilegiando a afetividade e a preservação da vida, possibilitando a transformação dos sujeitos e da sociedade, observadas as respectivas diretrizes curriculares nacionais;

1.12) fomentar o atendimento, imediatamente após a vigência desse PEE, nas creches e pré-escolas, às crianças portadoras de necessidades educacionais especiais, com profissionais devidamente qualificados e habilitados para esse tipo de atendimento.

No ensino fundamental, a perspectiva estadual demonstra que a responsabilidade é compartilhada entre Estado e Município, cabendo ao primeiro uma atuação suplementar e/ou colaborativa para o atendimento das metas nacionalmente determinadas pelo PNE, no que se referem ao ensino fundamental municipalizado nos termos da LDB (PEE, 2014), possibilitada pelas alterações de financiamento com a criação do FUNDEB, em substituição ao FUNDEF, na lei nº 11.494/2007.

Conforme nos indicadores sócio-educacionais do Brasil e do estado do Pará, observa-se que devido à significativa expansão do atendimento escolar, a universalização do ensino fundamental é uma meta possível de se alcançar não só em relação às médias nacionais, como também para a região Norte e o Estado do Pará, uma vez que atingiram patamares acima de 97%, nos últimos anos, conforme demonstra o gráfico 5.

Gráfico 5 - Percentual da população de 6 a 14 anos que frequenta a escola – Brasil, Região Norte e Estado do Pará



Fonte: IBGE, PNAD, PEE (2014).

Entretanto, enfatiza-se que as iniciativas para o alcance da meta requer um atendimento voltado para grupos vulneráveis, em virtude das disparidades entre etnias e raças, especialmente no cenário multicultural da região amazônica, em que se evidencia uma diversidade grande da população no estado do Pará, conforme tabela 3.

Tabela 3 - Evolução histórica de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no ensino fundamental no Estado do Pará por raças/cor

Ano	Branços		Pretos		Pardos	
	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade
2007	94,3%	289.940	91,2%	68.661	92,8%	1.025.935
2008	95,8%	263.770	93,3%	63.648	94,3%	1.060.227
2009	93,8%	260.160	94,6%	45.269	94,3%	1.079.429
2011	95,3%	266.581	95,8%	64.170	95,6%	1.017.831
2012	95,7%	247.210	95,1%	57.396	95,7%	1.070.803
2013	96,1%	258.847	95,4%	98.633	96%	1.006.982
2014	95,7%	223.130	94,2%	74.256	96,5%	1.047.682

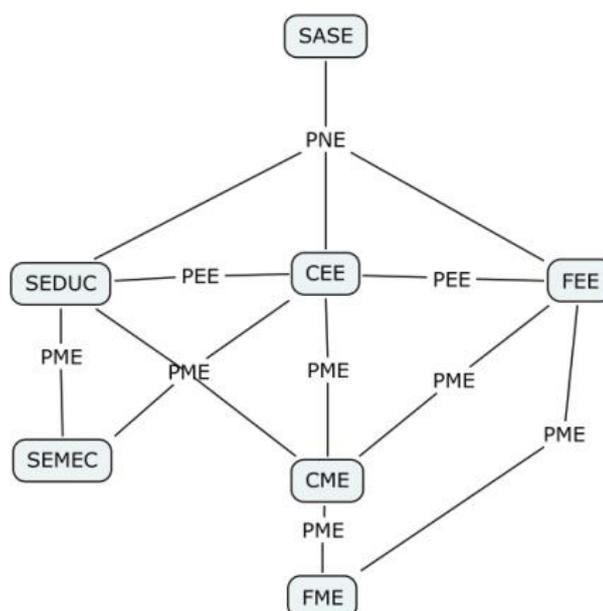
Fonte: IBGE/Pnad / Preparação: Todos Pela Educação (2015)

De acordo com a tabela 3, o estado do Pará deve envidar esforços para elevação dos percentuais, em especial, para a população declarada preta, as quais em sua maioria residem nos territórios quilombolas e áreas periféricas das zonas urbanas (PEE, 2014).

Para formulação do PEE, metas e estratégias foram necessárias, ao longo do ano de 2013, 123 conferências municipais, 12 conferências regionais e uma conferência estadual, realizada entre os dias 28, 29 e 30 de outubro de 2013. Além desta construção coletiva em torno do projeto educacional nacional e estadual, o estado do Pará e municípios contaram com a assistência técnica da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE para elaboração ou adequação dos planos de educação, em três encontros ocorridos entre outubro de 2013 e outubro de 2014 (PEE, 2014).

A arena interorganizacional entre órgãos estatais não ficou clara na apresentação do PEE, a configuração da discussão com os atores envolvidos na gestão educacional do Pará. A formatação da discussão concentrou-se no compartilhamento de informações sobre o PNE, orquestrado pela SASE, com destaque para a elaboração por parte da Secretaria de Educação do estado – SEDUC, Conselho Estadual da Educação – CEE e o Fórum Estadual da Educação – FEE. De fato, percebe-se na análise documental do PEE subsídios de base de dados nacionais, tais como IBGE, INEP, PNAD, embora haja órgãos estaduais para pesquisa do Pará, tais como a Fundação Amazônia de Amparo a Estudos e Pesquisas do Pará – FAPESPA que recentemente incorporou as funções do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Estado do Pará – IDESP.

Figura 11 - Arena interorganizacional entre Órgãos estaduais



Fonte: Adaptado de PEE (2014)

A figura 11 destaca o papel intermediador do Plano Estadual de Educação- PEE entre o Plano Nacional de Educação – PNE e os Planos Municipais de Educação – PME. Reforça-se a complexidade de adequação às peculiaridades estaduais, e o papel pouco

expressivo do governo estadual na articulação entre órgãos estaduais importantes para um afinamento com as questões específicas do Pará. A análise documental propiciou uma visão coerente das questões particulares na redação sobre a gestão educacional no estado do Pará, bem como o dimensionamento com a base de dados nacional. Entretanto o debate entre atores no que se refere às demandas da sociedade civil não é evidente.

No âmbito municipal, o Plano de Educação do Município – PME de Abaetetuba é mobilizado pelo Conselho Municipal de Educação – CME em conjunto com a Secretaria Municipal de Educação – SEMEC e acompanhado, monitorado e sistematizado pelo Fórum Municipal de Educação – FME, instituído pela lei nº 437/2015 de 24 de junho de 2015, que destaca a participação do Ministério público como instância partícipe da execução, monitoramento contínuo e avaliações periódicas (Lei nº 437/2015).

Visando ao alcance das metas, formalizaram-se as estratégias e metas para o Plano Municipal da Educação em Abaetetuba. Vale ressaltar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais (PME, 2015). Entretanto, a análise documental permite diferenciar a arena interorganizacional descritas pelo PME e pelo Plano de Metas da SEMEC.

Dentre os aspectos que se diferenciam no plano de metas, apresenta-se mais responsáveis/parceiros na sistematização final dos trabalhos para conclusão do PME, em 2013, a saber: SEMEC, UFPA, CME, SINTEPP, PMA, PROJUR. Ainda no Plano de metas revela como responsáveis/parceiros na gestão pedagógica, que define ações estratégicas para a educação infantil, as organizações: SEMEC, MEC, SEMAS e SESMAB. Bem como, fica estabelecido como fonte de recursos para execução da gestão educacional da educação infantil o FUNDEB, QSE, recursos próprios e PNAE.

A análise documental do Fórum Municipal de Educação permite observar como é identificado o papel dos órgãos municipais na arena local da educação. Em ata da comissão do PME, a técnica da comissão relatou que o trabalho da SEMEC está sendo realizada dentro dos grupos considerando a educação infantil, ensino fundamental menor, educação especial, educação do campo. O relato demonstra a adaptabilidade frente às competências municipais do órgão da educação na localidade. Também destacou a importância do setor de estatística do governo, que colabora com levantamento dos dados e articula com a rede estadual por meio da 3º URE e das escolas do Estado, demonstrando a importância do diálogo vertical entre a SEMEC e a SEDUC.

O SINTEPP aparece na discussão do fórum como responsável pelas metas 15, 16, 17 e 18 referentes à valorização dos profissionais da educação básica. O diálogo com os

órgãos da SEMEC propicia a definição de estratégias e ações para estabelecimento de questões orçamentárias e prazos. Nesse momento, fica clara a relação entre OSC e Estado, em que o coordenador do SINTEPP indaga a ausência de participação nas reuniões dos responsáveis pelo setor financeiro da prefeitura, que, segundo ele, é de suma importância o diálogo para planejar estratégias exequíveis.

Ainda foi possível perceber a atuação do Fórum Estadual da UNDIME realizado em Belém como orientadores do cumprimento de prazo para realização dos trabalhos da comissão do Fórum municipal, assim estabelecendo relação direta entre o FEE e o FME. Entretanto, ficou claro na decisão de aumentar o prazo na definição das estratégias do PME por considerarem mediante fala do representante do SINTEPP a participação popular por meio de uma conferência municipal, que foi realizada nos dias 02 e 03 de junho de 2015.

Nesta arena interorganizacional, priorizou-se a participação da sociedade, em detrimento a exigência de cumprimento de prazo do órgão estadual, o que revela a autonomia do município frente às demais esferas do poder público.

Em relação à consulta pública, é importante ressaltar a realização de pré-conferências com grupos de poder para a definição dos rumos das políticas educacionais do município. Os grupos das escolas e entidades da cidade ocorreram: 15/05 – pré-conferência com o grupo das ilhas, 28/05 – pré-conferência com o grupo das estradas e 29/05 – pré-conferência com o grupo do Estado. Nesse ponto faz-se valer as questões socioterritoriais na dinâmica da política educacional do município.

A programação da Conferência Municipal foi organizada da seguinte forma: 1) Credenciamento das entidades e pessoas, 2) Abertura, 3) leitura do regimento, 4) Palestra magna, 5) Apresentação cultural; 6) Apreciação do documento preliminar pelos grupos de trabalho; 7) Socialização das propostas pelos grupos, 8) aprovação do plano pela plenária, por votação. Mediante a aprovação, os próximos passos foram encaminhamento para o setor jurídico e para prefeitura, e por fim, aprovação na câmara dos vereadores.

É importante ressaltar que embora fosse apontada na seção 7.1 a ausência de voz das OSC (na visão do SINTEPP e do MORIVA) nas discussões do CME, a presença das organizações da sociedade civil aparece no Fórum Municipal de Educação com certo poder nas disputas de formulação do PME. Este cenário reflete na discussão da comissão de monitoramento e sistematização do PME, em que foram estabelecidas como entidades para composição do comitê, as seguintes organizações: PAIS, DIOCESE, SINTEPP, MORIVA, ADEMA, COORDENADORES, AMAB, CONSELHO TUTELAR, CONSELHO FUNDEB. Apesar de ter sido restituído esta formação na reunião seguinte, com a justificativa de que

poderia invalidar o processo, uma vez que para o secretário municipal a escolha da composição do comitê deve ser feita por representantes e não por entidades, que fragilizaria o comitê de monitoramento e sistematização do PME.

A medida tem como objetivo disciplinar a participação dos representantes das entidades e normatizar via regimento a existência do comitê por meio de decreto, quando houver mudanças de representantes das entidades no comitê, haverá alteração no decreto para atualização e garantia da participação das organizações.

Outro fator importante na arena interorganizacional entre governos é a questão do financiamento da educação na esfera municipal, em que muito se tem criticado a incapacidade e ineficiência do governo local para fomentar o acesso, a manutenção e qualidade da educação básica para a população. Na fala do secretário é possível identificar o debate entre governo estadual e municipal para a gestão educacional, que indica que Abaetetuba é municipalizada nos anos iniciais do ensino fundamental, mas de acordo com PEE precisa municipalizar todo ensino fundamental.

A discussão do Fórum questiona o regime de colaboração para a realização da municipalização do ensino. O vice-coordenador do SINTEPP enfatizou a preocupação referente a como realizar o processo de municipalização, para ele “a rede estadual possui recursos financeiros maiores do que município (...) é um processo de muita responsabilidade do Estado e município e o SINTEPP ainda não tem um posicionamento acerca deste processo”. O secretário municipal reforçou a inquietação dos participantes do FME destacando:

O regime de colaboração não está funcionando como deveria, já que o Estado não assume os encargos que deveria assumir. Como medida para assegurar o que prevê a lei quanto ao regime de colaboração no ano letivo de 2017, serão ofertadas matrículas para o 6º ano, pela rede municipal até alcançar a meta que prevê o PEE.

(Trecho da fala do secretário na reunião do FME, em 17/12/15)

Desta forma, esclarece-se o espaço democrático do fórum na busca de conciliar a arena interorganizacional entre Estado e município, acompanhando, estimulando o debate e fortalecendo informações a partir da coleta estatística por meio de órgãos municipais e estaduais, como a SEDUC para realizar em conjunto um diagnóstico da realidade educacional, social e territorial do município de Abaetetuba, visando os passos da municipalização com mais propriedade.

Diante deste cenário, cabe avaliar os dados estatísticos do município no âmbito da educação infantil e ensino fundamental nos anos iniciais, de acordo com as metas

estabelecidas no PME de Abaetetuba, com base na análise de dados do Observatório do PNE (2016). Enfatiza-se que a educação infantil encontra-se na meta 1, enquanto que o ensino fundamental encontra-se diluído nas metas 2, 5, 6 e 7.

Na educação infantil, a análise situacional do município demonstra que a taxa percentual de crianças de 4 a 5 anos que frequentam a escola é de 83,5% em 2010, sendo assim para universalizar a educação infantil em Abaetetuba nesta faixa etária será necessário um acréscimo de 16,5%, que equivale a cerca de 900 crianças.

Tabela 4 - Porcentagem de frequência da educação infantil em Abaetetuba - PA

Ano	Crianças de 4 a 5 anos que frequentam a escola	
2010	83,5%	4.528
Crianças de 0 a 3 anos que frequentam a escola		
2010	9,3%	965

Fonte: IBGE/Censo Demográfico / Preparação: Todos Pela Educação

No entanto, a tabela 4 revela um quadro crítico na faixa de 0 a 3 anos, pois em 2010 apenas 9,3% das crianças desta faixa frequentavam a escola, sendo que a meta estabelecida pelo município corresponde a um percentual de 30%; dessa forma, o município precisa expandir o acesso a creches para 20,7%, ou seja, aumentar o atendimento para mais de 2.000 crianças até o final da vigência do PME.

Para atender à expansão em números expressivos, é evidente a necessidade de novos estabelecimentos e, por conseguinte, a contratação de quadro docente da educação infantil. O município vem apresentando uma evolução no número de estabelecimentos, matrículas, docentes e turmas, com exceção do ano de 2014 que demonstrou um decréscimo nestes números, segundo a tabela 5.

Tabela 5 - Indicadores da Educação Básica da localidade

Ano	Estabelecimentos	Matrículas	Docentes	Turmas
2007	205	55.481	1.675	2.129
2008	204	53.529	1.757	2.139
2009	200	53.706	1.843	2.226
2010	196	52.681	1.960	2.198
2011	196	52.062	1.888	2.175
2012	198	51.408	2.049	2.205
2013	209	51.445	2.071	2.224
2014	204	48.967	1.930	2.059

Fonte: MEC/Inep/DEED/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação (2014)

A meta da educação infantil visa alcançar resultados também sobre o combate à desigualdade. Em suas estratégias de implementação reafirma o compromisso com famílias de renda per capita mais baixa, bem como atendimento em comunidades indígenas, quilombolas e do campo. Para fomentar o atendimento das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas na educação infantil nas respectivas comunidades, por meio do redimensionamento da distribuição territorial da oferta, limitando a nucleação de escolas e o deslocamento de crianças, de forma a atender às especificidades dessas comunidades, garantido consulta prévia e informada (PNE, 2014).

Nesse sentido, os números apresentados no Observatório do PNE (2014) em Abaetetuba, demonstra que há uma variação decrescente na oferta de matrículas da educação infantil no campo, sendo uma redução de 3.700, em 2007, para 2.525, em 2013, conforme a tabela 6.

Tabela 6 - Matrículas da Educação Infantil no campo

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2007	3.700	3.700	0
2008	3.746	3.746	0
2009	3.615	3.615	0
2010	2.079	2.079	0
2011	2.142	2.142	0
2012	2.502	2.502	0
2013	2.525	2.525	0

Fonte: MEC/Inep/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação (2014)

Cabe reiterar a fala do secretário de educação que apontou um quantitativo de 174 escolas na rede municipal, sendo 80% das escolas localizadas na área rural. Com um percentual de 48, 5% de população residente na região das ilhas, foram necessárias as instalações de, pelo menos, uma escola em cada uma das 72 ilhas para cobertura das crianças da educação fundamental. Porém, o atendimento em comunidades quilombolas vem demonstrando um decréscimo desde o ano de 2008, em que as matrículas eram de 502 crianças e passou para 349 em 2013, como demonstrado na tabela 7.

Tabela 7 - Matrículas da Educação Infantil em comunidades quilombolas

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2007	386	386	0
2008	502	502	0
2009	456	456	0
2010	247	247	0
2011	245	245	0
2012	337	337	0
2013	349	349	0

Fonte: MEC/Inep /Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação (2014)

Quando se direciona para o atendimento das comunidades indígenas, o quadro fica ainda mais preocupante, uma vez que apenas um quantitativo de 13 matrículas é efetuado na educação infantil no ano de 2011 e 29 matrículas em 2012. É importante lembrar que o município de Abaetetuba teve como primeiros habitantes os Mortiguás, uma tribo indígena que até hoje constitui a base étnica da população do município, que habitam aldeias históricas, tais como as aldeias Sumaúma, da Freguesia de São Miguel de Beja e da Aldeia Mortigura, na Freguesia de São João Batista de Conde, que receberam a catequese cristã dos padres capuchos e jesuítas ainda nos tempos coloniais (ROCHA, 2013).

Tabela 8 - Matrículas da Educação Infantil em comunidades indígenas

Ano	Todas as redes	Pública	Privada
2007	0	0	0
2008	0	0	0
2009	0	0	0
2010	0	0	0
2011	13	13	0
2012	29	29	0
2013	0	0	0

Fonte: MEC/Inep/ Censo Esoclar / Preparação: Todos Pela Educação (2014)

O reconhecimento de comunidades remanescente indígena ocorre tardiamente no município, devido à ausência de provas arqueológicas de povos originários na região, embora fosse de conhecimento geral da população. Sendo descobertos, em 2003, na comunidade Colônia Nova vestígios arqueológicos que comprovaram cientificamente a presença dos grupos indígenas. Daí a dificuldade ainda de atuação e identificação da comunidade indígena

no município, em que os hábitos, culturas e linguagens estão ameaçados diante da influência intercultural do município.

Com relação às diferenças do atendimento público e privado, a representante da educação infantil do CME de Abaetetuba expressa que a rede municipal de pré-escola e creche apresenta uma boa infraestrutura, porém ainda carece de condições pedagógicas para as crianças de 0 a 5 anos de idade. A representante da educação informa que sua formação em pedagogia e por ter sido coordenadora pedagógica da educação infantil no município a fez consciente das condições ainda incertas da rede municipal:

Meu filho estuda inclusive em escola particular, escola que foi iniciativa de colegas de trabalho, a gente confia no trabalho delas, e investimos na educação do nosso filho. É meio incoerente, mas pedagogo analisa muito a questão educacional, infraestrutura, condições pedagógicas. Na educação pública a estrutura é boa, mas o pedagógico não é tão bom, aí a gente prefere pagar, mas quem sabe um dia melhore e vamos ter confiança de colocar nosso filho na pública.

(Trecho de entrevista com representante da educação infantil, em 25/05/2015).

A comparação entre o atendimento realizado em escolas públicas e privadas expressa claramente estratos socioeconômicos distintos, que permite averiguar a faceta da desigualdade social. No município de Abaetetuba, é possível perceber as distinções das classes sociais mesmo levando em consideração apenas escolas públicas, entre as escolas situadas na área urbana e na área rural. Logo, é fundamental que, junto com o acesso, seja implementada uma política social e educativa para definição de uma agenda pedagógica e curricular.

Para que haja uma reestruturação pedagógica na educação infantil, é necessário, além de uma conscientização da importância da base curricular, promover a formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, garantindo, progressivamente, o atendimento por profissionais com formação superior. Como pode ser observada na tabela 9 a formação predominante do profissional da educação infantil pública é ensino médio – normal/magistério, embora tenha dobrado o número de profissionais com ensino superior entre os anos de 2007 a 2013.

Tabela 9 - Formação do profissional da Educação Infantil / Pública

Ano	Ensino Fundamental		Ensino Médio - Normal / Magistério		Ensino Médio		Ensino Superior	
2007	0,6%	2	81,9%	263	3,1%	10	14,3%	46
2008	0,4%	1	81,8%	225	2,5%	7	15,3%	42
2009	0,7%	2	82,3%	232	2,1%	6	14,9%	42
2010	0%	0	82,1%	160	0,5%	1	17,4%	34

Ano	Ensino Fundamental		Ensino Médio - Normal / Magistério		Ensino Médio		Ensino Superior	
	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade
2011	0,5%	1	48,1%	103	25,2%	54	26,2%	56
2012	0%	0	45,7%	123	25,7%	69	28,6%	77
2013	0%	0	45,4%	129	25,7%	73	28,9%	82

Fonte: MEC/Inep / Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação (2014)

As medidas estratégicas para formação profissional esbarram em complicações burocráticas da gestão pública do município. O secretário municipal, ao expressar sua percepção sobre a questão, revela uma preocupação em adequar os concursos públicos realizados para as vagas do quadro docente da educação pública.

A SEDUC não tem informações acerca da vida profissional do professor, sendo que muitos professores são do concurso C 62, específico do Ensino Médio, ou seja, como irá ficar sua lotação a partir da municipalização, isso é preocupante. Atualmente existem 172 professores que não possuem a graduação, sendo que mais de 1000 professores já possuem a graduação. Na função de secretário não vou assinar a ampliação do convênio da municipalização enquanto não sejam esclarecidas as dúvidas em relação a vida do professor.

(Trecho da fala do secretário na reunião do fórum municipal de educação, em 17/12/2015).

A fala do secretário demonstra a preocupação com a jornada de trabalho e lotação dos professores após a municipalização da educação, ao mesmo tempo em que instiga a representação estadual que estava presente na reunião, no sentido de acordar apoio para manutenção de alguns direitos aos professores da rede estadual que passariam a ser ‘municipalizado’, inviabilizando, por exemplo, o direito de receber vale alimentação. A posição da SEDUC, por sua vez, foi demonstrar que a maioria das localidades do Pará não tem escolas no campo, e o transporte escolar é viabilizado por parte do FUNDEB.

Neste momento da discussão do FME, é possível claramente identificar a dialética entre cooperação e competição entre as esferas do governo, SEMEC e SEDUC debatem a responsabilização pelos anos finais do ensino fundamental, uma vez que os anos iniciais já são municipalizados em Abaetetuba. Esta responsabilização está para além da estrutura física, acesso e manutenção, questiona-se a realização de um estudo técnico para diagnóstico da realidade do atendimento dos anos finais, sobretudo, nas regiões de vulnerabilidade do município, que se depara com despreparo profissional, precariedade da estrutura física e de transporte, desorganização de projetos políticos pedagógicos e, de maneira geral incapacidade financeira de gerir este nível educacional.

A formação profissional abrange todos os níveis escolares da educação pública. Quando se direciona o olhar para o ensino fundamental, faz-se lembrar dos parâmetros estabelecidos pela meta 2, que discorre sobre a universalização do ensino fundamental de 9 anos para toda a população de 6 a 14 anos, e a garantia de 95% dos alunos concluírem na idade certa. Meta que foi inalterada pelo Plano Estadual e municipal, embora neste último não foi identificado a questão relacionado à garantia da idade certa no plano de metas.

No entanto, ao deparar-se com o quadro situacional da taxa de distorção idade-série, percebe-se que a meta torna-se audaciosa diante de 25,4% de distorção identificada em 2013 nos anos iniciais do ensino fundamental de competência do município. Há de se ponderar que o índice apontava 45,1%, em 2006, e foi gradativamente reduzido em 7 anos, conforme indica a tabela 10.

Tabela 10 - Taxa de distorção idade-série - Anos Iniciais do Ensino Fundamental

Ano	Distorção Idade-Série
2006	45,1
2007	43,7
2008	24,1
2009	30,8
2010	32,4
2011	31,7
2012	28,3
2013	25,4

Fonte: MEC; Inep; DEED (2014)

A universalização do acesso e permanência no ensino fundamental, entretanto, apresentam possibilidades maiores de alcance, sendo uma taxa de 97,7% de crianças de 6 a 14 anos que frequentam a escola, que corresponde a um valor absoluto de 27.018 crianças, o que requer uma expansão para cerca de 700 crianças (MEC; INEP; DEED; CENSO ESCOLAR; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014).

A estratégia de flexibilização pedagógica, novamente, encontra dificuldades na inclusão de calendário escolar de acordo com a realidade local, identidade cultural e condições climáticas da região, sendo o percentual de escolas do ensino fundamental com proposta pedagógica de formação por alternância de 11,2% em 2013 (MEC; INEP; DEED; CENSO ESCOLAR; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014).

O estímulo à oferta do ensino fundamental, em especial aos anos iniciais, para as populações do campo, indígenas e quilombolas, nas próprias comunidades, torna-se um desafio, sendo demonstrada no quadro 11, a realidade do cenário de Abaetetuba para estas questões de valorização da realidade local e identidade cultural.

Tabela 11 - Matrículas de Ensino Fundamental no campo

Ano	Educação no campo	Anos iniciais	Anos finais	Educação Indígena	Educação quilombola
2007	9.638	9.638	279	0	996
2008	9.331	9.359	266	0	1.219
2009	8.980	9.065	244	0	1.104
2010	9.671	8.736	221	0	1.165
2011	10.887	9.450	2.026	0	1.081
2012	14.949	8.861	6.757	355	1.107
2013	14.789	8.192	6.773	75	1.073
2014	11.945	8.016	4.271	0	1.010

Fonte: MEC/Inep/DEED/Censo Escolar / Preparação: Todos Pela Educação (2014)

O quadro 11 demonstra que o número de matrícula da educação no campo, concentra-se na oferta dos anos iniciais de competência do município, sendo em 2014, 67,2% dos anos iniciais e 32,8% dos anos finais. Percebe-se que a educação do campo não reflete em educação indígena e quilombola. Com atendimento, em 2012 de 355 indígenas, que se reduziu à zero em 2014. Enquanto que o número de matrículas para comunidades quilombola apresenta variação, com média de 1095 matrículas por ano.

Apesar da desigualdade no atendimento da população indígena e quilombola, o município é destaque na construção de escolas ribeirinhas e quilombolas, sendo referência da educação quilombola no país. Com material específico para este grupo étnico, implementado em quatro escolas da região (MEC; INEP; DEED; CENSO ESCOLAR; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014).

No PNE, a meta 6 visa aumentar a oferta para educação integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos, 25% dos alunos da educação básica. Vale lembrar que no PEE, a meta reduziu para 30% das escolas ofertando educação em tempo integral e atender pelo menos 15% dos alunos da educação básica. Sendo assim, o município de Abaetetuba alcança o nível da meta nacional uma vez que 67,9% das escolas públicas da

educação básica ofertam matrículas em tempo integral, em que 28,1% dos alunos da educação básica estão matriculados em tempo integral (MEC; INEP; DEED; CENSO ESCOLAR; TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2014).

Outro resultado viável para ser alcançado no município refere-se à meta 8 em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB), nos parâmetros para o estado do Pará, que determina nos anos iniciais do ensino fundamental uma projeção de: 4,1 em 2015; 4,4 em 2017; 5,1 em 2019; e 5,3 em 2021. Na tabela 11 apresenta-se de maneira resumida a relação entre o Ideb do Brasil, Pará e Abaetetuba, em comparação com o índice atual (2013) e as projeções para a meta 8, nos anos de 2015 a 2021.

É evidente que os números positivos são mais expressivos nos anos iniciais do ensino fundamental que foi municipalizado em Abaetetuba. Os anos finais apresentam um quadro mais agravante na educação de Abaetetuba, de forma que os órgãos governamentais que deveriam assumir a responsabilidade para solucionar tal situação estão mais preocupados em encontrar culpados para os erros de gestão educacional no município do que colaborar entre si. O que torna relevante o espaço do conselho, enquanto articulador e espaço da arena interorganizacional para dialogar sobre as condições dos órgãos, que de fato, são fragilizados para o desafio.

Tabela 12 - Comparação do Ideb nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental entre Brasil, Pará e Abaetetuba

IDEB Anos iniciais	INEP - BRASIL	INEP - PARÁ	INEP ABAETETUBA
2013 (atual)	5,2	4,1	4,0
2015 (projeção)	5,2	4,1	4,1
2017 (projeção)	5,5	4,4	4,4
2019 (projeção)	5,7	4,7	4,7
2021 (projeção)	6,0	5,0	5,0

Fonte: MEC / Inep (2014)

A análise do Ideb encerra a apresentação do cenário da construção do PME no município de Abaetetuba com enfoque nas metas 1, 2, 5, 6 e 7, demonstrando que há evoluções no espaço dos conselhos, mais especificamente no fórum municipal para o diálogo na construção da gestão educacional do município, mesmo que apresente em maior

proporções fatores que podem ser melhorados nesta arena interorganizacional entre governos e órgãos públicos que estabelecem uma dialética entre cooperação e competição.

Enfim, criam-se subsídios para a construção da arena interorganizacional no nível municipal do diálogo na construção do Plano Municipal da Educação, por meio do Conselho, Fórum e Secretaria Municipal de Educação. Procurou-se na sistematização associar às temáticas mais abordadas no fórum, nas entrevistas e nas reuniões do conselho.

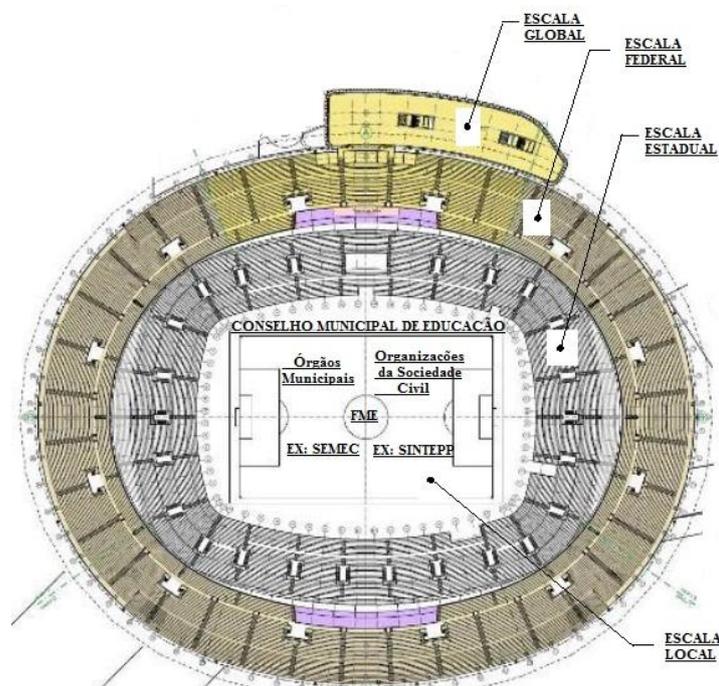
A análise possibilitou visualizar que na arena municipal coexistem elementos de todas as arenas interorganizacionais, tanto do nível mundial (organizações mundiais), do nível nacional (governo, órgãos federais e organizações da sociedade civil nacional), do nível estadual (governo, órgãos estaduais, e organizações da sociedade civil estadual) e do nível municipal (governo, órgãos municipais e organizações da sociedade civil municipal). Procura-se relacionar os espaços e tempos diferentes, ora uma cooperação, ora uma competição entre os componentes socioterritoriais que estão sendo entendidos aqui como sistemas complexos.

7.3 ARENA INTEORGANIZACIONAL ENTRE ESCALAS ESPACIAIS

Nesta seção, objetiva-se demonstrar de uma maneira sistemática o pensamento sistêmico da configuração da arena interorganizacional percorrida na interface setorial e governamental. Para tanto, utiliza-se aqui, a metáfora da arena para expressar mais claramente como o Conselho Municipal, mais especificamente da educação, configura-se como um espaço de conflitos e diálogos sobre a influência de atores setoriais e escalares, com a ressonância da voz de organizações locais, regionais, nacionais e globais.

Na centralidade da disputa de poderes, encontra-se o CME, a partir do Fórum Municipal da Educação e articulação com a Secretária Municipal da Educação. Dentre as organizações locais, apontam-se órgãos municipais e organizações da sociedade civil. Na primeira fileira da arquibancada da arena, acomodam-se o CEE, FEE e SEDUC, como representantes principais da supervisão e influência estadual na elaboração dos Planos Municipais, sob a perspectiva do PEE. Na fileira acima, representando um nível escalar mais elevado encontram-se organizações da esfera federal, entre órgãos federais e organizações da sociedade civil, tais como o MEC, SASE, CONSED, dentre outros elaboradores do PNE. Por fim, no último patamar da arquibancada da arena, nos assentos superiores e de forte influência sobre os jogos de poder encontra-se o nível global, com organizações mundiais e entidades de congregações de país, como OCDE.

Figura 12 - Arena Interorganizacional



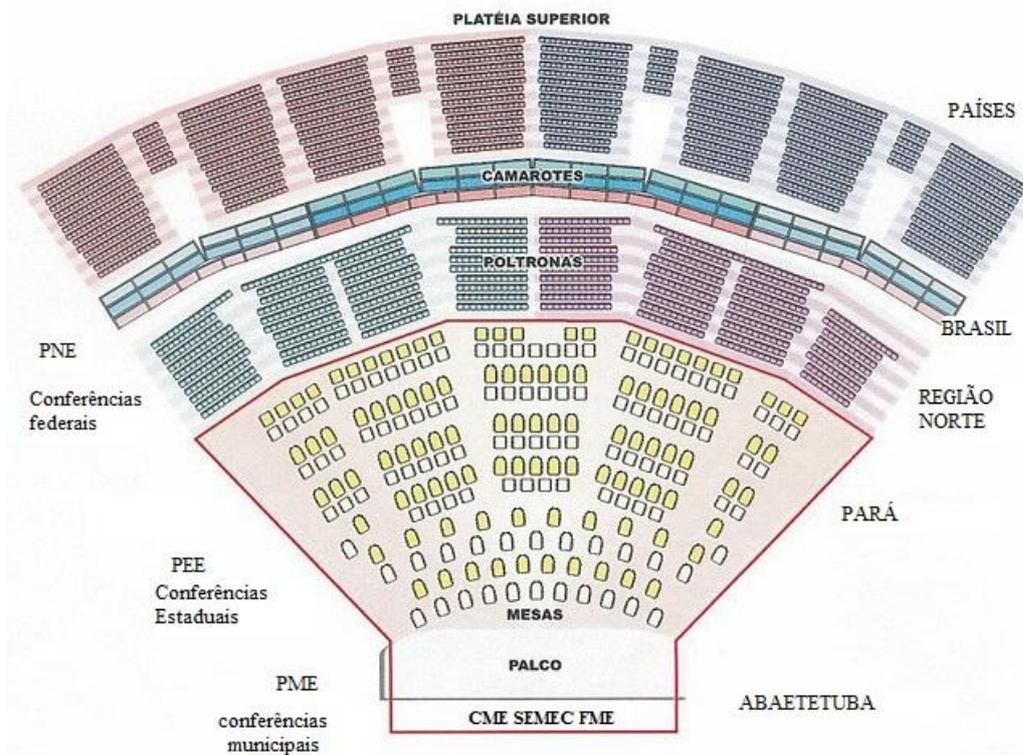
Fonte: Adaptado do Estádio do Murumbi (2016)

É importante visualizar que em cada escala, apresentam-se setores (Estado e Organizações da Sociedade Civil) que delimitam as influências de acordo com o olhar, ora governamental, ora da organização da sociedade civil. Entre os mecanismos de regulação do jogo, estabelecem-se os Planos de desenvolvimento da educação, Lei de Diretrizes e Bases e o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

O palco de atuação dos atores sociais locais representa a localidade de Abaetetuba, as mesas a discussão em nível do estado do Pará, as poltronas em nível regional, os camarotes em nível do Brasil e a plateia superior em nível global. As cadeiras representam cada organização das escalas de poder, os setores representam a separação entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil. Os agrupamentos de cadeiras representam as conferências e múltiplos interesses.

Quanto mais perto da implementação das regras do jogo, menos se compreende a totalidade. Os atores que visualizam, teoricamente, mais longe, pode ter a visão mais privilegiada diante da construção da arena e dos jogos.

Figura 13 - Ilustração da configuração da arena interorganizacional



Fonte: Elaboração própria (2016).

A figura 13 permite retomar o debate relacionado às escalas espaciais, entre o global, nacional, regional e local. Os resultados apontam para reflexões quanto a conflitos de territorialidades resultante das novas atribuições e competências para estratégias espaciais de desenvolvimento. É importante frisar que este movimento não é particular ao caso de Abaetetuba, nem mesmo ao Brasil, por isso se entende como um movimento espacial global.

A configuração da arena espacial reforça a compreensão do sistema complexo, caracterizado por Santos (1976) como interescalar, onde o sistema local é impactado pelas múltiplas escalas globais. Desta forma, o Plano Municipal de educação formulado nas bases do plano estadual e nacional refletem ainda um compartilhamento artificial da visão sistêmica, pois embora apresente natureza transescalar, sua prática é concebida de forma demasiadamente linear.

O diálogo entre as organizações, governos e setores são insuficientes, em que as entidades partícipes são subjulgadas na construção de políticas públicas educacionais que

traduza a complexidade das relações assimétricas, de forma a tornar o processo com alto grau de descrédito e desmobilização.

A participação dos diversos atores na construção dos planos de educação causa no sistema complexo de arena, uma regulação e integração homeostática, isto é, se o sistema local faz parte de um sistema maior, há um jogo coletivo que funciona independente dos jogos individuais perpetrados pelo sistema local, havendo interpenetração de diferentes canais, que se regulam entre si (CROZIER E THOENING, 1976).

Entretanto, baseado nos preceitos de Crozier e Thoening (1976), os resultados apontados pela configuração da arena demonstra uma divisão clara entre níveis hierárquicos e setorializados entre aqueles que decidem e aqueles que implementam a decisão. Ao mesmo tempo em que a comunicação é deficitária entre a complexidade das entidades, pois elas sempre acontecem de formas mediadas, sendo assim uma integração homeostática, que diante dos conflitos e mudanças buscam manter-se no mesmo estado.

Dessa forma, reflete-se de que maneira a especificidade territorial pode prevalecer em um sistema complexo. A experiência de construção coletiva nas políticas pública nos Estados Unidos e no Canadá apontam novos aspectos jurídico-institucionais. No caso dos Estados Unidos, a descentralização político administrativo delibera aos governos locais arranjos de cooperação mais autônomos e colaborativos (FRANÇA & FURTADO, 1990).

Já as experiências latino-americanas, que apresentam a construção histórica de arena de forma autoritária, têm demonstrado que o Estado central tem o papel crucial na determinação de práticas políticas interativas e democráticas, diante de um sistema estatal com autoridades locais frágeis (FREY, 2012).

A reflexão das diversas formas de operar na gestão educacional, sob viés dos conselhos municipais em territórios complexos, propiciou contribuições importantes para os paradigmas da governança e práticas de políticas democráticas locais. Os resultados serão sistematizados nas considerações finais, para resgatar a sequência lógica e argumentativa desta tese.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste espaço final, propõe-se retomar os objetivos, de forma a responder a problemática proposta e realizar um esforço de síntese da argumentação desenvolvida, ao longo do trabalho, de: como se configura a arena interorganizacional no Conselho Municipal de Educação para a formulação da gestão educacional de um território complexo? Bem como, sugere-se uma agenda de pesquisa para prosseguir às questões da arena interorganizacional, no cenário socioterritorial nas políticas públicas.

A tese discute a arena interorganizacional como um sistema complexo em que, historicamente, se ampara a gestão educacional, sobretudo, na concepção do conselho municipal de educação. A configuração desta arena interorganizacional é constituída por um campo de forças de organizações díspares, em função do setor da sociedade (Estado, mercado, OSC), do nível de governo (federal, estadual, municipal) e das escalas territoriais (global, nacional, regional e local).

Admite-se como verdadeira a pressuposição de que as arenas interorganizações existem e que, problematizadas dentro do escopo da gestão da educação, revelam um novo olhar sobre a concepção de como devem ser estruturados os mecanismos de governança, que articulem de forma integrada, democrática e transparente todos os componentes do sistema complexo que compõe esta gestão.

É necessário compreender dois contextos da discussão de arena interorganizacional na gestão educacional. O primeiro contexto trata-se da dialética local-global, cujas discussões de territórios acirram as disputas de poder na menor escala em que as relações de todas as dimensões se encontram (global, nacional, regional, local). É nesse contexto que a prática da gestão educacional posiciona-se de forma contraditória, em que de um lado o discurso reflete uma possível ‘autonomia do município’ para gerir questões de suas particularidades, e, por outro lado, as políticas descentralizadoras e financiadoras englobam um conjunto de interorganizações de todas as escalas, a fim de suprir a incapacidade do município de gerir suas próprias necessidades. É importante frisar que a escala global traduz-se em entidades e organizações conformada por pactos e interesses territoriais entre países, como a OCDE e os BRICS, bem como as agências multilaterais.

O segundo contexto trata-se da dialética entre duas crises subjacentes da modernidade, a crise burocrática e a crise da democracia (pelo menos a representativa). A ineficiência da gestão estatal para a gestão das necessidades sociais apresentam, pelo menos, dois motivos amplamente discutidos nas literaturas: as disfunções burocráticas das instituições, que emperram os processos de desenvolvimento e a incapacidade do olhar unilateral para a resolução de problemas sociais. Ambos os problemas, na literatura, apresentam a mesma solução, a governança. A governança seria a panaceia para desburocratizar os processos, de forma transparente e eficiente por meio da descentralização e redemocratização.

A forma como o conceito de governança tem sido pensando na prática organizacional apresenta-se novamente com o teor contraditório, como o caso do Marco regulatórios das Organizações da Sociedade Civil (MROSC/2014), regimental entre as relações do Estado e com as OSC, que, ao mesmo tempo em que é construído pela coletividade aproximando-se de uma relação mais democrática, também é um instrumento que enrijece essas relações, por meio de um imaginário da regulação como forma de legitimação das instituições e interorganizações.

Uma das contribuições apresentadas sobre a gestão educacional, trata-se de um entendimento sobre o emergente sistêmico, ou seja, a capacidade de perceber um campo dinâmico entre as inter-relações que compõe o conselho municipal de educação. Assim sendo, a governança requer que as políticas educacionais deliberadas no CME apresentem características próprias, sobrepujem as características de cada componente do conselho (órgãos do governo federal, estadual, municipal, organizações da sociedade civil, organizações privadas globais, locais, dentre outros).

O capítulo 1 da tese defende que este cenário não é privilégio brasileiro; por meio da revisão bibliográfica, reconstrói a conceituação de arena interorganizacional. Nesse debate, conciliaram-se contribuições interdisciplinares, entre ciências políticas, econômicas e sociais com a administração, para conformar a compreensão de arena associada à discussão de organizações, a partir de uma ressignificação socioterritorial. Enquanto nas outras ciências, o foco era nas disputas entre atores sociais, na administração já havia um movimento da discussão entre organizações, porém, com foco socioproductivo.

Tendo em vista o conceito de arena interorganizacional, discutiu-se essa concepção nos diversos territórios globais. Concebendo a partir de uma contextualização histórica e sociopolítica, o movimento de disputas travadas por organizações na Europa, Norte da América e América Latina. Assim sendo, a arena interorganizacional foi percebida como

espaços de convergências e divergências, em que se estabelecem pactos territoriais a partir do conflito de interesses para formulação de políticas (cabe debruçar maior esforço para pesquisas para além das políticas educacionais).

Outro aspecto do capítulo que merece destaque, trata-se da perspectiva inter-relacional da arena interorganizacional, que permitiu categorizar a pesquisa de campo nas dimensões *Inters*: arena intersetorial, arena intergovernamental e arena interescalar. Cabe explicar as contribuições do capítulo 1, aproximando do capítulo 7, que apresenta os resultados empíricos da pesquisa.

A arena intersetorial revela o esforço de congregação de forças nas soluções das políticas educacionais, na construção de parcerias envolvendo agentes públicos, privados, associativos, comunitários. Além disso, uma construção de desenvolvimento plural da economia para além da formação de mão de obra para a sociedade: a formação cidadã. No caso empírico, no entanto, há transposição de poderes e assimetria da representatividade, sobretudo, da participação da sociedade civil organizada, enquanto se enfatiza a setorialização por categorias, tais como organizações de dirigentes, diretores, professores, ou níveis e modalidades de ensino (ensino básico, ensino médio, superior, etc). Descaracterizando o que seria integração e formalizando a fragmentação pautada na hiperespecialização.

Na concepção de arena intergovernamental, reside o debate da descentralização política administrativa, mediante a reforma do Estado de compartilhamento e reordenação de território, com a ascensão da importância da esfera municipal. Destaca-se, nessa abordagem, o diálogo vertical (entes federais, estaduais e municipais) e horizontal (órgãos e instituições governamentais).

Nesse sentido, cabem duas reflexões principais. A primeira, sobre a edificação do novo estado pós-moderno, capaz de superar as patologias históricas, caracterizadas pelo patrimonialismo, clientelismo e corrupção, por meio da contradição entre desburocratização e controle social. A segunda reflexão seria do ponto de vista da sua implementação, entre a tecnocratização (racionalidade instrumental) e democratização do bem estar (racionalidade substantiva).

As trocas entre os governos federais, estaduais e municipais na perspectiva do estudo de caso resultaram em mecanismos locais, que por um lado elevou a imagem política do município, mediante resultados do território urbano, por outro lado, ressaltou as desigualdades entre os microterritórios rurais (quilombolas, ribeirinhos, indígenas, etc), demonstrando os riscos entre mecanismos mais instrumentais do que substantivos.

De forma complementar, é necessário entender a concepção de arena interescalar, que se relacionou mais claramente com a abordagem dos sistemas complexos entre as escalas globais, local-regionais, regional-nacionais, microrregionais, macrorregionais, etc. Neste ponto, reflete-se sobre as trocas de energias entre os sistemas de territórios complexos serem equilibradas entre a autonomia e respeito às dimensões externas (sistema autopoietico).

Particularmente, observou-se um sistema caracterizado por homeostase, que revela um determinismo do ambiente sobre as relações locais. Dessa forma, em nível local, as escalas de poder não são tão perceptíveis aos que exercem poder local. Embora o poder das escalas nacionais e globais seja invisível, exercem influência na configuração da arena interorganizacional local.

O capítulo 2 da tese apresenta particularidades da arena educacional do cenário brasileiro. É importante pontuar que esse capítulo relaciona-se com o objetivo específico de compreender a construção socioterritorial da gestão da educação no Brasil. Dessa forma, o conteúdo do capítulo é teórico-empírico, pois ao mesmo tempo em que realiza revisão bibliográfica, o resgate histórico da gestão educacional representa um marco empírico meso.

No capítulo 2 defende-se que a educação é travada em arena, desde o Brasil colônia, sendo observada na construção histórica e enfatizada a influência dos parâmetros internacionais, nacionais, estaduais na atual gestão da educação local. Entretanto, vale ressaltar que as mudanças políticas do governo federal, no ano de 2016, não poderiam ser analisadas nesta pesquisa por existir processos ainda em tramitação, que levariam apenas a suposições e/ou posicionamentos não conclusivos. Assim, sugere-se para pesquisas futuras a análise dos reflexos das mudanças na arena e gestão educacional do Brasil.

A aproximação do capítulo com os resultados demonstra o impacto empírico do Plano Nacional de Educação (2014-2024), possibilitado pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB, 1946), que prevê a participação do Conselho Federal de Educação (CFE) e seus desdobramentos nas aplicações nos planos estaduais (PEE) e planos municipais (PME), com as respectivas participações dos Conselhos Estaduais de Educação (CEE) e Conselho Municipal de Educação (CME). Portanto, um mecanismo descentralizado com fortes características centralizadoras. Esta discussão remete à integração horizontal das entidades estatais e das entidades das organizações da sociedade.

O Plano Municipal de Educação é, portanto, reflexo de uma integração vertical e horizontal das entidades estatais e sua relação com as OSC, configurando a visão de arena interorganizacional, enquanto espaço que integra múltiplos setores da sociedade, múltiplos governos, múltiplas escalas territoriais e múltiplas culturas.

O capítulo 3 encerra a revisão bibliográfica, a partir do debate da literatura em relação aos conselhos municipais, discorrendo sobre concepção, limites e possibilidades da atuação dos conselhos municipais, de maneira geral. Até culminar nos desafios da gestão dos conselhos municipais da educação - CME.

Dessa forma, o capítulo 3 destaca que o CME foi instituído com objetivo de representar a pluralidade política no sistema educacional do município. De forma que trate de políticas setoriais no município a partir de um conjunto de atores interessados e responsáveis pelo setor específico. No entanto, na prática ainda esbarra nos processos burocráticos, que mesmo depois de 20 anos de atuação não foram institucionalizados, criando um imaginário de que a inviabilidade da atuação dos conselhos se dá em função da falta de maior normatização e mecanismos legais de fiscalização e controle.

Os principais resultados apontam que, embora o espaço apresente relações entre diferentes atores, estas relações não podem se denominar conceitualmente como redes interorganizações, tal como não está fundamentalmente atrelado ao desenvolvimento local, isso porque os conselhos municipais representam mais disputas do que conciliação das forças, assim sendo denominada arena interorganizacional, que ainda carecem superar a lógica de uma racionalidade instrumental que reforça mais os interesses individuais do que o coletivo. Do ponto de vista empírico, o espaço do conselho de educação internalizou suas funções, não como meio para o desenvolvimento da educação, mas como fim em si mesmo, as normas e regulamentos, de meio, passaram a ser o principal objetivo do conselho.

O capítulo 4 imerge na realidade local do município de Abaetetuba. O lócus da pesquisa é importante para conceber a complexidade territorial nas discussões da educação para o desenvolvimento local e regional. O capítulo descreve o território nos aspectos econômicos, geopolíticos, sociais, étnicos e culturais. A proposta do capítulo é apresentar um espaço localizado, que agrega uma multiplicidade dos mais diversos espaços imbricados na Amazônia, para além da riqueza natural e ecológica da região.

É importante ponderar que foi feito a escolha de apresentar um capítulo sintético sobre a realidade empírica. Embora tenha sido uma decisão difícil diante da necessidade do relato a partir do olhar local das particularidades emblemáticas, que recebem o descaso de reconhecimento em âmbito nacional, o capítulo 4 apresenta o desafio de conciliação entre distanciamento e aproximação para alcançar uma extrapolação do caso enquanto um território complexo de interesse escalar (global, nacional, regional e local). Desta forma, não se perde de vista o foco na arena interorganizacional na escala local.

O capítulo 5 reforça a apresentação da metodologia de pesquisa. O percurso metodológico foi definido no decorrer da pesquisa. Dividiu-se em três etapas para uma elucidação mais clara. A primeira etapa aborda uma reconstituição sócio-territorial no campo educacional, a segunda etapa refere-se ao caráter interorganizacional dos conselhos municipais, e a terceira etapa trata da aderência das categorias analíticas.

No capítulo 5, há dois destaques principais. O primeiro destaque é a preocupação de demonstrar a construção em andamento do terceiro objetivo específico de analisar a aderência das categorias analíticas aos construtos teóricos de arena interorganizacional na prática do Conselho Municipal de Educação. Esse objetivo apenas se concretiza no capítulo final dos resultados (capítulo 7) onde se retoma as categorias analíticas teóricas apresentadas na metodologia.

O segundo destaque refere-se às categorias analíticas empíricas, desenvolvidas pelas técnicas de videografia que, neste trabalho, são analisadas sobre o ponto de vista das categorias analíticas teóricas, com a finalidade de atender ao recorte da pesquisa de arena interorganizacional. Estão presentes nas falas e vídeos, assim como nas perguntas e relação entre entrevistado e entrevistador. Pretende-se em estudos futuros evidenciar mais os resultados das categorias analíticas empíricas em trabalhos técnicos, didáticos e acadêmicos.

O capítulo 6 faz parte dos resultados e análises da pesquisa, com foco na atuação do Conselho Municipal de Educação no município de Abaetetuba. São evidenciadas as análises documentais, regimentais e videográficas. Apresenta importante contribuição para a concretização do segundo objetivo específico de identificar a interação entre as organizações que compõem o sistema educacional entre movimentos sociais, secretarias municipais e demais organizações da gestão educacional do município.

Nesse capítulo 6, observam-se particularidades na gestão do conselho, como a criação da casa dos conselhos vinculados à educação. Uma iniciativa local de interação interconselhos, que reforça as características do sistema complexo da arena interorganizacional. Outra característica interessante seria a influência das organizações na identidade do ator social, que acumula cargos e funções no sistema complexo das interorganizações da educação, ora se apresenta como conselheiro, ora como servidor público e também enquanto sindicalista e do movimento social.

Por fim, o capítulo 7, aprofunda o debate da configuração da arena interorganizacional conforme as categorias analíticas teóricas (intersetorial, intergovernamental e interescalar) de modo a esclarecer sobre a manutenção de meios para aplicação da arena interorganizacional no cenário local, debruçando-se sobre a conformação do Plano Municipal de Educação. Essa

iniciativa é interessante, do ponto de vista de debates entre diferentes organizações, porém é incipiente ao que realmente pode ser alcançado com a participação popular.

A contribuição teórica da presente tese é a proposta de aproximação e distanciamento das múltiplas partes do sistema complexo, possibilitado pela concepção de arenas interorganizações na gestão pública. A tese demonstra que pouco se dava importância à complexidade das disputas no entrelace entre organizações, sob a égide de relações socioterritoriais, concebendo- a partir do entendimento de arena interorganizacional inerente aos conselhos – o ponto chave para o alcance de um desenvolvimento mais substantivo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**. V. 15 N. 43, 2001.

ALVEZ-VALLES, C. M. **Impactos da dinâmica da demanda dos frutos de açaí nas relações socioeconômicas e composição florística no estatutário amazônico**. Dissertação (Mestrado). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA). Belém, 2013.

ARAÚJO, G. C. Estado, política educacional e direito à educação no Brasil: “O problema maior é o estudar”. **Educar em Revista**. Editora UFPR, n. 9, jan./abr, 2011.

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, p. 443 a 464, 2007.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento humano no Brasil**. Disponível em:<<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso: Mai. 2014

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. Evidências teóricas para compreensão das redes inteorganizacionais. In: Encontro Nacional de Estudos Organizacionais (ENEO), II, 2002, Recife. **Anais...** Recife: Observatório da Realidade Organizacional, PROPAD/UFPE, ANPAD.

_____; VERSCHOORE, J. R; REYES JUNIOR, E. O campo de estudo sobre redes de cooperação inteorganizacional no Brasil. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, Curitiba, v. 14, n 3, Mai./Jun. 2010, p. 458 – 477, 2010..

BENELLI, Silvio José and COSTA-ROSA, Abílio da. Conselhos municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. **Psicol. estud. [online]**. , vol.17, n.4, p. 577-586, 2012.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. São Paulo: Editora da Unicamp, 2007

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei no 9.394, de 20 de dezembro de. 1996

BRASIL. Lei de nº 13.019/2014, de julho de 2014.

BRASIL. Lei nº 13.005, de Junho de 2014.

BRASIL. **Relatório todos pela educação.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15774-ept-relatorio-06062014&Itemid=30192. Acesso em: Mar 2015

CABUGUEIRA, A. C. C. M. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local: análise de alguns aspectos de política econômica regional. **Gestão e Desenvolvimento**, n. 9, p. 103 - 136, 2000. Disponível em: <http://www4.crb.ucp.pt/Biblioteca/GestaoDesenv/GD9>. Acesso em: 12. Mar. 2012.

CANÇADO, A. C; TENÓRIO, F. G. PEREIRA, J. R. Gestão Social: Reflexões teóricas e conceituais. **Cadernos EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 681 – 703, set. 2011.

CANÇADO, A. C; TAVARES; B. DALLABRIDA, V. R. Gestão Social e Governança Territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. v. 9, n. 3, p. 313-353, set-dez/2013.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CLEGG, S. R. HARDY, C. & NORD, W. R (Orgs.). **Handbook de estudos organizacionais: Reflexões e novas direções**. V. 2, organizadores da edição brasileira: Miguel Caldas, Roberto Fachin e Tânia Fischer. São Paulo: Editora Atlas, 2010. 352 p

CARVALHO, F. A. F; OLIVEIRA, N. C. M. **Política Educacional Brasileira E Seu Financiamento: A Omissão Do Estado Com A Educação Pública**. PPGED. UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ, 2004.

CICONELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil in From PoverPower: How Active Citizens and Effective States Can Change the World**, Oxfam nternational - Oxfam International, Junho de 2008.

COSTA, G. M. MAGALHÃES, F. N. C. Processos Socioespaciais nas Metrôpoles de Países de Industrialização Periférica Reflexões sobre a Produção do Espaço Metropolitano de Belo Horizonte, Brasil. R . B . **Estudos Urbanos Regionais**. V. 1 3 , N . 1 / MAIO, 2011.

COSTA, E. J. M. da. Planejamento territorial, gestão de políticas públicas e descentralização regional: a experiência do Pará. **Revista DRd Desenvolvimento Regional em Debate**. Ano 1, n.1, dez. 2011.

COHN, Gabriel (org). **Max Weber**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997

COOK, B. J. **Arenas of Power and new policy theory: toward a synthesis**. Center for public administration and policy. Virginia, EUA. September, 2010.

CORTÊS, S. V. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, V. 25, N.7, jul./, 2009, p. 1626 – 1633, 2009.

CRISTO, Solange Conceição Albuquerque de. Controle social em saúde: o caso do Pará. **Serv. Soc. Soc. [online]** , n.109, pp. 93-111, 2012.

CROZIER, M. THOENIG, J. The regulation of complex organized systems. *Administrative science quarterly*, New York, v. 21, p. 547 – 569,. 1976.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 4. Ed. Revista pela nova ortografia. Rio de Janeiro: Lexikon, 2010.

DAFT, R. **Organization theory and design**. 9 ed. Ohio: Thomson/South Western, 2007.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165 - 186, set/dez. 2010.

_____. (org.) **Governança Territorial e Desenvolvimento**: Descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. – Rio de Janeiro: Garamond, 2011a.

_____. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: I circuito de debates Acadêmicos. **Anais...** . CODE, 2011b.

_____. Governança No/Do Território, Logo, Governança Territorial: Distância Entre Concepções Teóricas E A Prática. **XV Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Recife- PE, Maio, 2013.

DALMASO, K. **A prática interdisciplinar na política de assistência social**: o caso dos CRAS de Abaetetuba – PA. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Universidade Federal do Pará, 2010.

DASI, Joaquim Farinós; GONZÁLES, Juan Romero. La Gobernanza Como Método Para Encarar Los Nuevos Grandes Retos Territoriales Y Urbanos. **Boletín de la A.G.E.** N.º 46, 2008, p. 5-9.

DOWBOR, L. Educação e Desenvolvimento Local. In: **Conselho Municipal e suas articulações com as políticas públicas**. Módulo 3. Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação, 2008.

ETZIONI, A. **Organizações complexas**. São Paulo, Atlas, 1973.

FAPESPA. **Anuário estatístico do Pará**. Disponível em:< <http://www.fapespa.pa.gov.br/relatórios>>. Acesso em: fev, 2015.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **RAP**. Rio de Janeiro. V. 35. N.1. p. 119-144. Jan./Fev. 2001.

FENZEL, N. **A sustentabilidade de sistemas complexos**. Ed. UFPA. (capítulo II), 2009.

FERNANDES, A. S. A. Conselhos municipais: participação, efetividade e institucionalização - a influência do contexto político na dinâmica dos conselhos – os casos de Porto Alegre e Salvador. **Cad. EBAPE.BR [online]**, vol.8, n.3, pp. 438-452, 2010.

FERRANTI, A. **A política educacional no Município de Abaetetuba (PA) no período de 2005-2008: Realidades e limites.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, 2013.

FISCHER, T. (Org.) **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: Marcos Teóricos e Avaliação.** Salvador, Bahia: Casa da Qualidade, 2002.

_____.; MELO, V. P. Programa de desenvolvimento e gestão social: uma construção coletiva. In: FISCHER, T.; ROESCH, S.; MELO, V. P. (Ed.). **Gestão do desenvolvimento territorial e residência social: casos para ensino.** Salvador: EDUFBA, p. 13-41, 2006.

FLICK, U. Dados visuais: fotografia, filme e vídeo. In: **Introdução à pesquisa qualitativa.** 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLORISBELO, G.R. and GUIJT, I. Participatory municipal development plans in Brazil: divergent partners constructing common futures. In: HICKEY, S. and MOHAN, G. (orgs.). **Participation: from tyranny to transformation? Exploring new approaches to participation in development.** London: Zed Books, 2004.

FRANÇA, K. FURTADO, B. A. **Experiências de governança metropolitana internacional: os casos dos Estados Unidos e Canadá.** IPEA. Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990

FRANÇA FILHO, G. C. Teoria e Prática em Economia Solidária: problemática, desafios e vocação. **Revista de Ciências Sociais**, v. 7, n. 1, p. 155- 174 , 2007.

FREIRE, P. **Pedagogia da Autonomia: saberes necessários à prática educativa.** 34ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **Revista de Administração– RAC Eletrônica**, v.1, n.1, pp.136 -150, 2012.

_____. Governança Do Território – Perspectivas Multidisciplinares. **XV Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.** Recife- PE, Maio, 2013

_____. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entravesurbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria e RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educ. Soc. [online]**. v.26, n.92, p. 1087-1113, 2005.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública [online]**, vol.20, n.6, pp. 1670-1681, 2004.

GONDIM, S. M. G.; FISCHER, T. O discurso, a análise de discurso e a metodologia do discurso do sujeito coletivo na gestão intercultural. **Cadernos Gestão Social**, v. 2, n. 1, 2009.

GOULART, S. VIEIRA, M. M. F. COSTA, C. F. KNOPP, G DA C. Articulações em rede e acontecimentos no território: subsídios teóricos para a formação de políticas públicas para o desenvolvimento. **CADERNOS EBAPE. BR**, v. 8, nº 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set, 2010.

GUSMÃO, J. B. Significados da noção de qualidade da educação na arena educacional brasileira. **Revista brasileira de Estudos pedagógicos - RBEP**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 100-124, jan./abr. 2013.

HOMMA, A.K.O. **Produção rural: empresarial e familiar. Plano de Desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal: Estudos diagnósticos setoriais - PDSA 2005-2008**. Agência de Desenvolvimento da Amazônia, Universidade Federal do Pará, Organização dos Estados Americanos. - Belém: ADA, 2006.

IBGE. **Informações estatísticas do município de Abaetetuba**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=150010&search=paraabaetetuba>. Acessado em: Fev. 2014

IBGE. **Dados do Censo**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: Jun. 2015.

IDESP. **Dados estatísticos 2012**. Disponível em:< <https://www.google.com.br/interstitial?url=http://fapespa2.pa.gov.br/index.php/estatistica-municipal>>. Acesso em: mar. 2014.

INEP. **Resultados e Metas**. Disponível em:< <http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: Maio, 2015.

IPEA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Capítulo 2. Educação, n. 23, 2009

IVO, A. B. L. Governabilidade e governança na América Latina : teses e paradoxos. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

JORDÃO, V. L.C. O regime federalismo no Brasil e as relações intergovernamentais. **Revista espaço acadêmico**. V. 11, n. 122, 2011.

JORDAN, G.; RICHARDSON, J.J. **Governing Under Pressure**. Oxford: Martin Robertson, 1979.

JOSSO, M-C. A transformação de si a partir da narração de histórias de vida. **Educação**. Porto Alegre/RS, ano XXX, n. 3 (63), p. 413-438, set./dez. 2007.

KLINK, J. Governança Ou Construção Contestada da Escala Metropolitana? **XV Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Recife- PE, Maio, 2013

KNOPP, G. ALCOROFADO, F. Governança Social, Intersetorialidade e Territorialidade Em Políticas Públicas: O Caso Da Oscip Centro Mineiro De Alianças Intersetoriais (Cemais). **III Congresso CONSAD de Gestão Pública**, 2010.

LEÃO, S. T. F. L. Breve análise sócio-histórica da política educacional brasileira: ensino fundamental. **II jornada internacional de políticas públicas**. UFMA. São Luís, MA, 23 a 26 de agosto de 2005.

LEFÈVRE, C. Building metropolitan governments in Europe: 1960-2000. From Functional to Political Legitimacy. Paper presented to the **International Forum on Metropolization**. Santa Cruz, Bolivia, March, 1999

LEFÈVRE, C. The improbable metropolis: decentralization, local democracy and metropolitan áreas in the Western world. **Análise Social**, vol. XLV (197), 623-637, 2010.

LOWI, T. J. Arenas of Power. The **Australian Journal of Public Administration**, vol. 68, no. 4, p. 484-491, 2009.

LUHMANN, N. **Social systems**. Stanford, Stanford Press, 1995.

MACHADO, J. **História de Abaetetuba**: com referenciais na história social e econômica da Amazônia. Abaetetuba, PA: Alquimia, 2008..

MEC. **Informações sobre a educação infantil**. Disponível em:< <http://portal.mec.gov.br/index.php>>. Acesso: Abr, 2014.

MDS. **Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico>. Acesso: abr, 2014.

MELO, S. C. B. FERNANDES, A. M. D. O PNE (2014-2024) e os desafios para sua implementação. **Congresso Nacional de Educação – CONEDU**, 18 a 20 de setembro de 2014.

MELO, P. C. Uma visão comparativa do desenvolvimento econômico de Furtado com as teorias recentes. **História e Economia**, vol.2, n.1, 2º semestre de 2006, p.107-134, 2006.

MÉSÁROS, I. **Para além do capital**. Campinas, SP: Boitempo Editorial, 2002.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. V. 42, N. 3. Rio de Janeiro, Mai/Jun, 2008, p. 551-579, 2008.

MONLEVADE, J. A. C. ARAÚJO, L. O financiamento da educação e os municípios. In: **Conselho Municipal e suas articulações com as políticas públicas**. Módulo 3. Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação, 2008.

MOREIRA, T. Limites e Possibilidades da Governança Urbana no Brasil. In: **XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional**, 21 a 25 de Maio, Belém – PA, 2007

MORIN, E. **A Cabeça bem feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NUMA. **Laboratório de cartografia do Núcleo de Meio Ambiente**. 2012.

OBSERVATÓRIO DO PNE. **Metas do PNE.** Disponível em:<<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso: Nov. 2015.

OLIVER, A., & EBERS, M. Networking network studies: analysis of conceptual configurations in the study of inter-organizational relationships. **Organization Studies**, v. 19, n. 4, p. 459-583, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. Aproximações ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local? IN: **SPINK, Peter et alli (orgs.). Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção.** São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania FGV-EAESP, pp.11-31, 2002.

OLIVEIRA, R. P. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: Uma análise histórica. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 661 – 690, out. 2007.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n.2, Mai./Ago., 2009 p.197 – 209, 2009.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e *New Public Management*: Convergências e Contradições no Contexto Brasileiro. **O&S**, v.15, n.46, Julho/Setembro – 2008, p. 39-55, 2008.

PEE. **Documento base do Plano Estadual de Educação.** Belém – Pa, 2015.

PETERS. B. G. PIERRE, J. Governance without Government? Rethinking Public Administration. Source: **Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART**, Vol. 8, No. 2 (Apr., 1998), pp. 223-243, 1998.

PINTO, J. M. R. O financiamento da educação no governo Lula. **RBPAE**. V. 25, N. 2, Mai./Ago., 2009, p. 323-340, 2009.

PIRES, Elson L.S.. As lógicas territoriais do desenvolvimento: diversidades e regulação. **Interações (Campo Grande)** [online], vol.8, n.2, pp. 155-163, 2007.

PNAD. **Anuário Brasileiro da Educação Básica. Pesquisa Nacional.** Disponível em:<<http://www.todospelaeducacao.org.br/biblioteca/1545/anuario-brasileiro-da-educacao-basica-2016/>> Acesso em: Mar. 2016.

PNE. **Documento base do Plano Nacional de Educação 2014-2024.** Brasília, 2014.

POWELL, W. W.; SMITH-DOERR. L. Inter-organizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. **Administrative Science Quarterly**, v.41, p.116-145, 1996.

UNESCO. **Resolução nº 33/73.** Paris, 15 dez. 1978.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia** – A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996

REZENDE, F. C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. **Sociologias**, Porto Alegre, V. 11, N. 21, jan./jun. 2009, p. 344 – 365, 2009.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Coord.). **Observatório das Metrôpoles: Território, coesão social e governança democrática**. 2012.

RING, P. S.; VAN DE VEN, A. H. Developmental processes of cooperative interorganisational relationships. **Academy of Management Review**, v. 19, n. 1, p. 90-118, 1992.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.** [online], vol.19, n.38, pp. 171-185, 2011.

RODRIGUES, DIANA CRUZ. **Rede de inovação interorganizacional: análise da apropriabilidade e convergência com desenvolvimento sustentável**. Dissertação (Mestrado) – Universidade da Amazônia, 2014

ROSAR, Maria de Fatima Felix. A dialética entre a concepção e a prática da gestão democrática no âmbito da educação básica no Brasil. **Educ. Soc.** [online]. v.20, n.69, p. 165-176, 1999.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Coleção Relações Internacionais e Política. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF>. Acesso em: 24 fev. 2014.

SANTIAGO, M. E. Direito à aprendizagem: o desafio do direito à educação. In: **Conselho Municipal e suas articulações com as políticas públicas**. Módulo 3. Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação, 2008.

SANTOS, M. **Relações espaço-temporais no mundo subdesenvolvido**. In: Seleção de textos. São Paulo: AGB, 1976. n. 1, p. 16-23. Dez, 1976.

SANTOS, R. S. COELHO-FERREIRA, M. Artefatos de miriti (*Mauritia flexuosa* L.f) em Abaetetuba, Pará: produção à comercialização. **Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi**. Cienc. Hum., Belém, v. 6, n. 3, p. 559-571, set.-dez. 2011

SAVIANI, D. Política Educacional Brasileira: Limites e Perspectivas. **Revista de Educação**. PUC – Campinas, n. 24, p. 7 – 16, Jun, 2008.

SECRETARIA-GERAL. **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: < <http://www.secretariageral.gov.br/mrosc>. Acesso em: Set. 2014.

SEDUC. **Relatório do pacto pela educação do Pará**. 2016.

SILVA, F. R. M. Redes interorganizacionais. In: BOULLOSA, R. F (Org.). **Dicionário para formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014, p. 155 – 158.

SILVA, M. V. D. C. & SILVA, F. C. C. Participar para Desenvolver: Alternativas além do Paradigma Hegemônico. **XXXIII Encontro da ANPAD**, São Paulo. Setembro, 2009.

SILVEIRA et al. A participação no Conselho Municipal de Saúde de Imperatriz – MA Na Perspectiva da Gestão Social e da Cidadania Deliberativa. **AOS**. V. 3, n. 1, jan./jun., 2014, p. 45-60, 2014.

SOUSA, Y. M *et al.* Cidadania Fiscal e Controle Social: O Papel do Observatório Social de Abaetetuba – PA. **ENAPEGS**, Cachoeira – BA, 2014.

TENÓRIO, F. G. (Re)visando o conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**, jan-jun, año/ vol. 3. Numero 005. Universidade Regional do Noroesta do Rio Grande do Sul. Ijuí- Brasil. Pág 101-124, 2011.

TEODÓSIO, A. dos S. de S. Parcerias tri-setoriais em políticas públicas: desafios para o entendimento de seus desdobramentos na esfera pública . In: RIGO *et al* (Orgs.) **Gestão Social e políticas públicas de desenvolvimento: ações, articulações e agenda**. Recife: UNIVASF, p. 137-170, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de, **A democracia na América: leis e costumes de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático**. Eduardo Brandao (tradução). 2a ed. - Sao Paulo: Martins Fontes, 2005.

VASCONCELLOS, M. VASCONCELLOS, A. M. A Gestão Participativa, Parceria e Conflitos por Poder no Contexto de Programas Para o Desenvolvimento Local na Amazônia. In: CANÇADO; Airton C.; TENÓRIO; Fernando Guilherme. **Gestão Social: aspectos teóricos e aplicações**. 1ed.Ijuí: Unijuí, v. 1, p. 295-324, 2012.

_____. Dealing with Partnership in Governance Context. São Paulo: **EnANPAD**, 2009.

WEICK, K. **Making sense of the organization**. Massachusetts, Blackwell, 2001.

WILLIAMSON, O.E. Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly**, n. 36, p. 269-296, 1991.

WOLFF, Francis. Esquecimento da Política ou o Desejo de Outras Políticas In NOVAES, Aauto. **O Esquecimento da Política**, Rio de Janeiro, Agir, 2007