



GT05 - Estado e Política Educacional – Trabalho 1011

## O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DO MUNICÍPIO DE MACAPÁ-AP: APONTAMENTOS SOBRE A EQUIPE TÉCNICA LOCAL

Ilma de Andrade Barleta - UNIFAP

### Resumo

Como parte do movimento de reformas na educação básica brasileira podemos notar mudanças no campo da gestão educacional impulsionadas pelas políticas públicas para o setor. O criação e desenvolvimento do Plano de Ações Articuladas (PAR) pode ser compreendido como parte desse movimento de transformações na gestão. No presente texto analisamos o papel e as concepções de gestão da Equipe Técnica Local do PAR no município de Macapá-AP. Para tanto, foi realizado estudo bibliográfico e entrevista com quatro membros da Equipe Técnica Local do PAR. As informações obtidas foram analisadas à luz da Análise do Discurso, de acordo com Bakhtin. A pesquisa apontou que existe uma certa passividade e aceitação do município frente ao modelo de gestão trazido pelo PAR, pois os membros da Equipe Técnica Local atuam como executores da política, sem problematizar sua intencionalidade.

**Palavras-chaves:** PAR. Gestão da Educação. Equipe Técnica Local.

### INTRODUÇÃO

Os estudos de Oliveira (2009) e Castro (2007) apontam que o atual modelo de gestão da educação deve ser compreendido no contexto das transformações no campo sócio-político-econômico que buscam efetivar o processo de ajuste da sociedade as necessidades da economia capitalista. Isto porque as mudanças em curso na gestão dos serviços públicos em geral e, em especial, na gestão das escolas públicas e seus sistemas de ensino, fazem parte de um movimento amplo da reforma do Estado e da educação que, dentre outros aspectos, pretendem viabilizar o processo de reprodução ampliada do capital.

A reforma do Estado e da educação está inserida em um contexto amplo de alterações estruturais que são adotadas pelos Estados nacionais como estratégias importantes para a superação da crise do sistema capitalista, que representa a

incapacidade do próprio capital em resolver suas contradições internas. Com isso, busca reformular seus padrões políticos, sociais e econômicos, fato que, historicamente, tem exigido a reformulação das funções exercidas pelo Estado, inclusive na área educacional.

É notório por parte do discurso oficial a busca pela “modernização” da gestão educacional, alinhada a implementação de novos instrumentos, programas, planos e políticas. O Plano de Desenvolvimento da Educação e seu *modus operandi*, o PAR, pode ser compreendido como parte desse processo de mudanças. Diante disso, questionamos: *Que papel os membros da Equipe Técnica Local do município de Macapá tem desempenhado no PAR e que concepções possuem sobre esses instrumento de gestão da educação?*

O objetivo central da pesquisa, realizada em 2015, foi analisar o papel e as concepções de gestão da Equipe Técnica Local do PAR no município de Macapá-AP. Para tanto, o estudo contou com pesquisa bibliográfica e de campo, esta última realizada na Secretaria Municipal de Educação de Macapá (SEMED).

Os sujeitos da pesquisa foram quatro integrantes da Equipe Técnica Local do PAR (um Coordenador Geral, dois Analistas Técnicos e a Secretária de Educação do Município de Macapá). Esses sujeitos atuaram como gestores locais do PAR e foram informantes importantes, pois estiveram envolvidos nas etapas de diagnóstico, elaboração, execução e acompanhamento do Plano. A participação deles na pesquisa se deu por meio de entrevista semiestrutura, agendada previamente e consentida.

No desenvolvimento da entrevista buscamos identificar três questões centrais: a) a composição da Equipe; b) a participação da Equipe na gestão da educação municipal no âmbito do PAR e; c) a compreensão que possuem sobre o PAR como instrumento de gestão. As informações obtidas foram analisadas à luz da Análise do Discurso, na qual Bakhtin apresenta que “a palavra está sempre carregada de um conteúdo ou de um sentido ideológico ou vivencial” (BAKHTIN, 2010, p. 96).

Para exposição das pesquisa e tela, este artigo está organizado em duas sessões. Na primeira é apresentado o cenário do PAR na realidade educacional macapaense e, no segundo momento, discutimos questões atinentes à Equipe Técnica Local do PAR, considerando sua composição, participação e adesão do município ao PAR.

## **1 O PAR no cenário educacional macapaense**

Em meados dos anos 2000 o governo federal brasileiro, por meio do Ministério da Educação, instituiu o PDE. A intenção proclamada no documento foi a de instituir ações sistêmicas e articuladas em todo o território brasileiro, envolvendo cada sistema de ensino, efetivar o regime de colaboração entre os entes federados e melhorar a qualidade da educação. A aprovação quase unânime do PDE ignorou algumas manifestações contrárias que alertavam que o Plano, tal como apresentado, não poderia garantir o efeito pretendido e esperado.

Saviani (2007) criticou a falta de clareza por parte dos mecanismos de controle no tocante ao acompanhamento do PDE, permanecendo a possibilidade das administrações municipais manipularem os dados educacionais para garantir o recebimento dos recursos, apresentando estatísticas que não correspondessem ao desempenho efetivo de seu sistema de ensino, em detrimento da melhoria da qualidade da educação.

Para Oliveira (2009), o PDE busca a sua legitimação trazendo a necessidade de garantir certos direitos inscritos constitucionalmente, como: regime de colaboração, padrão de qualidade educacional e direito à educação. Sobre o regime de colaboração, a política do PDE busca cumprir esse dispositivo por meio do Decreto n°. 6.094/2007, que cria o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, caracterizado como “[...] um instrumento que visa regulamentar o regime de colaboração entre a União, os estados e os municípios”. (OLIVEIRA, 2009, 205). Na perspectiva de corrigir o panorama de desigualdades educacionais do território brasileiro.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação pode ser analisado como um acordo tácito, um contrato de gestão, entre os entes federados, na medida em que apresenta vinte e oito diretrizes que precisam ser efetivadas pelos sistemas de ensino que assumem o compromisso estabelecidos no PDE.

Para efetivação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o governo federal tem disponibilizado para os Estados e Municípios ferramentas, programas e mecanismos com vistas a promover mudanças na Educação Básica pública. O PAR está inserido nesse contexto como uma ferramenta, um instrumento para o planejamento da educação, devendo suas ações serem executadas com assistência técnica e/ou financeira do governo federal.

O PDE traz para o centro da gestão educacional o município, pois segundo o MEC é nesse espaço do território “... que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem” (MEC, 2007, p. 6). Diante disso, pode-se dizer que:

O município é uma categoria que se tornou necessária e ao mesmo tempo de alto risco na definição de políticas educacionais e por isso vem ganhando espaço nos estudos sobre os problemas sociais brasileiros (rural/urbano; concentração populacional; política local, disparidades intramunicipais). Essa crescente importância deve-se à focalização da implementação das políticas na esfera local, mas também ao volumoso aumento dos municípios a partir da década de 1990. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 103).

A inserção dos municípios na política educacional que coloca em vigência o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, bem como os instrumentos e programas vinculados ao PAR, ocorreu mediante a assinatura do Termo de Adesão ao Compromisso. O chamamento do governo federal para adesão a sua política educacional pode ser analisado como um “pacto fraudulento”, conforme Gentili (1998) analisa a situação que ocorria nos governos neoliberais da América Latina, que buscavam construir consensos e “pactuar” acordos para a região. Ainda, segundo o autor,

A manipulação governamental não se limita apenas ao estabelecimento de uma agenda inalterável e com resultados prefixados. Expressa-se também pelo fato de que as decisões do governo nunca são anunciadas como tais, mas são encobertas sob supostos “acordos gerais”, “coincidências comuns” e toda uma série de estratégias discursivas destinados a diluir e mascarar o conflito e criar a falsa imagem de comunidade homogênea de interesses. (GENTILI, 1998, p. 67-8).

O Prefeito do município de Macapá fez a assinatura do Termo de Adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em 2007; a elaboração do 1º PAR também se deu no mesmo ano. A vigência do 1º PAR compreendeu o período de 2007 a 2010. Nesse período, o município macapaense teve em seu cenário político-administrativo o mandato de dois prefeitos. Nos dois primeiros anos de vigência do PAR (2007 e 2008), a prefeitura de Macapá estava sob a administração do Prefeito João Henrique Rodrigues Pimentel<sup>1</sup>, do Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>2</sup>. Nos dois últimos

---

<sup>1</sup> O Prefeito João Henrique Pimentel teve dois mandatos na Prefeitura de Macapá, o primeiro foi de 2001 a 2004 e o segundo mandato foi de 2005 a 2008.

<sup>2</sup> O Partido dos Trabalhadores foi fundado em 10 de fevereiro de 1980, no Colégio Sion (SP), o PT surgiu com a necessidade de promover mudanças na vida de trabalhadores da cidade e do campo, militantes de esquerda, intelectuais e artistas. (Site Oficial do PT, 2015).

anos de vigência do PAR (2009 e 2010) o governo municipal foi administrado pelo Prefeito Roberto Góes, do Partido Democrático Trabalhista (PDT)<sup>3</sup>.

Na apresentação do documento final do PAR (2007-2010) é possível identificar que os objetivos do então prefeito da capital amapaense, o petista João Henrique Pimentel, quanto ao desenvolvimento do PAR, coincidiam com os propósitos da política do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pois, assim se manifestou o prefeito municipal:

Visando promover a **melhoria da qualidade da Educação Básica** oferecida neste Município, nos propomos a cumprir integralmente as ações propostas no presente Plano de Ações Articuladas (PAR) e, com a mesma responsabilidade estabelecemos, em parceria com o MEC, **sistemas de acompanhamento e avaliação das ações** a serem desenvolvidas, além disso, é nosso compromisso **divulgar a evolução dos dados educacionais à população local e estimulá-la a participar e promover o controle social de todas as ações propostas** neste documento (PIMENTEL, 2007, p. 3). (grifos nosso).

O diagnóstico de que a Educação Básica precisava passar por mudanças, sobretudo no campo da gestão, para alcançar melhorias foi um dos objetivos anunciados no lançamento do PDE em 2007 pelo governo federal. Para tanto, as alterações focalizaram, dentre outros aspectos, a descentralização, como meio de transferência das responsabilidades da gestão e execução das ações educacionais da União para os estados e municípios, acompanhada por mecanismos de avaliação e controle por parte da sociedade.

O posicionamento favorável do governo municipal frente ao PAR pode ser em decorrência da ausência de um planejamento próprio do município para as suas demandas educacionais, já que o sistema de ensino municipal de Macapá não contava com um Plano Municipal de Educação. Outro fator pode ser atribuído ao fato de o PDE ser uma proposta do governo federal petista, o que coincide com o partido político à frente de governo municipal no período de adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação e de elaboração do 1º PAR. Para Gracindo (1994, p. 20),

São os partidos políticos, em última instância, que traçam a política brasileira, ao elaborarem as leis de ensino, nos diversos níveis do poder legislativo e ao traçarem diretrizes e programas educacionais, quando assumem o comando da administração pública nos níveis municipal, estadual e federal do executivo.

---

<sup>3</sup> O PDT é um partido político brasileiro de centro-esquerda e de ideologia trabalhista, fundado por políticos e intelectuais brasileiros no final da década de 1970, logo após o início do processo de abertura política da ditadura militar. (Site Oficial do PDT, 2015).

O segundo Prefeito de Macapá, ainda durante a vigência do 1º PAR, foi Roberto Góes, do PDT, que deu continuidade ao desenvolvimento do primeiro e elaborou o segundo em 2011. Durante seu mandato, no período de 2009 a 2012, a Secretaria Municipal de Educação teve duas Secretárias. Como se pode notar, a execução do PAR no município é marcada pela descontinuidade da gestão, devido às transições dos governos municipais, bem como pelas mudanças de Secretários na pasta da educação. No entanto, como planejamento organizado para um período de quatro anos, cabe aos gestores locais se adequarem a metodologia definida no PAR.

O 2º PAR, para o período de 2011 a 2014, foi iniciado no governo do PDT e, posteriormente, passou a ser executado pelo PSOL<sup>4</sup>, pois em 2013 assumiu a prefeitura de Macapá o Prefeito Clésio Luis Vilhena Vieira. O fato de três governos terem se revezado no executivo municipal desde o 1º PAR pode, em certa medida, ter dificultado a expectativa do governo federal de implementar um PAR articulado com o ente, pois na visão do MEC:

O PAR é multidimensional e sua temporalidade o protege daquilo que tem sido o maior impeditivo do desenvolvimento do regime de colaboração: a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado. Em outras palavras, a intermitência. Só assim se torna possível estabelecer metas de qualidade de longo prazo para que cada escola ou rede de ensino tome a si como parâmetro e encontre apoio para seu desenvolvimento institucional. (BRASIL, 2007, p. 24).

A expectativa do governo federal em efetivar o regime de colaboração entre os entes federados capaz de romper com “a descontinuidade das ações, a destruição da memória do que foi adotado, a reinvenção, a cada troca de equipe, do que já foi inventado” (BRASIL, 2007, p. 24), mostra-se pela análise da realidade educacional macapaense algo de difícil realização. Isso porque, apesar do objetivo da União em tornar o PAR um plano de Estado, sua realização não está imune às mudanças dos governos locais e, conseqüentemente, da Equipe Técnica que gerencia todo o processo. No município de Macapá, desde a elaboração do 1º PAR até a finalização do 2º PAR, três governos de partidos políticos diferentes assumiram a prefeitura do município.

---

<sup>4</sup> A fundação do PSOL foi capitaneada por diversos grupos políticos, militantes socialistas e intelectuais de esquerda, logo após a ascensão do PT ao Palácio do Planalto. Com a chegada de Luís Inácio Lula da Silva à presidência, o PT passou a viver um período de muitas tensões internas. Uma parte significativa de seus militantes estavam descontentes com os rumos do governo, pois sinalizava, a cada dia, o abandono do socialismo como horizonte estratégico e a defesa de projetos prejudiciais ao povo brasileiro. O registro definitivo do PSOL foi concedido em 15 de setembro de 2005. (Site Oficial do PSOL, 2015).

Nesse cenário, houve trocas de Secretários de Educação Municipal e dos membros da Equipe Técnica. Esses aspectos serão evidenciados na sessão seguinte.

## **2 A Equipe Técnica Local: composição, participação e adesão ao PAR**

A partir da assinatura do Termo de Compromisso Todos pela Educação um dos primeiros encaminhamentos da gestão municipal de Macapá foi formar a Equipe Técnica Local do Compromisso, responsável pelo diagnóstico da situação educacional e elaboração do PAR. A recomendação do MEC é que a equipe seja composta pelo Dirigente Municipal de Educação; técnicos da secretaria municipal de educação; representante dos diretores de escola; representante dos professores da zona urbana e zona rural; representante dos coordenadores ou supervisores escolares; representante do quadro técnico-administrativo das escolas; representante dos conselhos escolares; representante do Conselho Municipal de Educação e; representantes de outros segmentos sociais que o município considere importante (BRASIL, 2011, p. 06).

Quanto à composição da Equipe Técnica Local do Compromisso, pode-se dizer que o PAR, ao orientar a formação de uma “equipe”, utiliza termos oriundos das empresas capitalistas, transferindo-os à gestão da educação pública. Para além das semelhanças do termo utilizado, o estudo sobre o papel da “equipe” no levantamento do diagnóstico, na elaboração do PAR e no acompanhamento das ações, também guarda semelhança com os limites das equipes do sistema de produção de mercadorias.

Não há nada de especialmente democrático no conceito de equipe que opera nas empresas capitalistas; mas mesmo com as equipes organizadas da forma mais democrática, essas empresas seriam governadas não pelos objetivos autodeterminados das pessoas que nela trabalham, mas pelos imperativos impostos pelo mercado capitalista em si: os imperativos da competição, da produtividade e da maximização dos lucros. (WOOD, 2011, p. 248).

Embora os documentos oficiais, que orientam e regulamentam a composição da Equipe Técnica Local do Compromisso façam o indicativo da composição de uma “equipe” que contemple representantes de segmentos importantes do município e da sociedade, a própria política do PDE/PAR pode limitar a atuação dos sujeitos. Isso porque os objetivos que guiam as ações da “equipe” estão definidos *a priori*, limitando, portanto, a autonomia, a participação efetiva e o protagonismo dos sujeitos locais, daí a

semelhança com as equipes da empresa capitalista voltadas para alcançar metas de produtividade.

Desse modo, a ideia de gestão democrática a ser efetivada por meio de uma Equipe Técnica Local que contemple representantes da sociedade tende a ficar apenas na aparência, pois, no pano de fundo da política educacional, os sujeitos não são autodeterminados, pois a própria adesão ao Plano de Metas compromisso Todos pela Educação, conforme vimos discutindo ao longo desse trabalho, impõem objetivos e metas que devem ser seguidas pelos sistemas de ensino, configurando uma prática gerencial.

Para ilustrar a composição da Equipe Técnica Local do Compromisso no município de Macapá no 1º PAR, apresentamos o Quadro 06:

**Quadro 1.** Macapá: Equipe Técnica do 1º PAR, no período de 2007 à 2010.

<b>Quantitativo de sujeitos</b>	<b>Segmento Representado</b>
01	Secretário de Educação do Município
02	Representante dos Coordenadores ou Supervisores Escolares
04	Representantes dos Diretores de Escola
01	Representantes dos professores da zona rural
08	Técnicos da Secretária Municipal de Educação
<b>Total: 16</b>	

Fonte: BRASIL/SIMEC (2007).

Constam no PAR do município de Macapá, para o período de 2007 à 2010, dezesseis integrantes na Equipe Técnica Local, distribuídos entre as seguintes representações: Secretário de Educação Municipal de Macapá; Coordenadores ou Supervisores Escolares; dirigentes escolares, professores da zona rural e; técnicos da SEMED.

Sobre a composição da Equipe Técnica Local do Compromisso no município de Macapá no 2º PAR, apresentamos o quadro abaixo:

**Quadro 2.** Macapá: Equipe Técnica do 2º PAR, no período de 2011 à 2014.

<b>Quantitativo de sujeitos</b>	<b>Segmento Representado</b>
01	Secretário de Educação do Município
01	Técnico da Secretária Municipal de Educação, setor de Infraestrutura
03	Técnicos da Secretária Municipal de Educação
01	Representante do CME (no CME representa o Poder Executivo)



---

<b>Total: 06</b>
------------------

Fonte: BRASIL/SIMEC (2012).

Notadamente houve mudanças na composição dos integrantes da Equipe Técnica Local no município de Macapá, quando comparamos a primeira e a segunda equipe formada. As diferenças entre elas estão relacionadas ao quantitativo de sujeitos, que passou de dezesseis para seis; e as suas respectivas representatividades, pois a Equipe Técnica designada para a elaboração do 2º PAR, contou apenas com membros do Poder Executivo, enquanto que na Equipe Técnica anterior, além desse segmento representado, também contou com representantes dos diretores escolares, professores da educação do campo e coordenadores e supervisores das escolas.

Outra questão é o quantitativo de integrantes na Equipe que passou de dezesseis para seis. Talvez a experiência do município com o PAR esteja sinalizando para elaboração de um instrumento puramente técnico e, portanto, de domínio e interesse de poucos sujeitos no âmbito da própria Secretaria Municipal de Educação de Macapá.

Questionados sobre a composição da Equipe Técnica Local, um dos sujeitos que participou da pesquisa destacou que:

*São os técnicos da Secretaria Municipal de Educação de Macapá que trabalham no PAR, técnicos do departamento de ensino que são ligados diretamente à rede. São eles que fazem todo esse estudo de demanda e o censo, que é de acesso deles, acaba auxiliando bastante, pois o censo tá lá e eles fazem a interligação com as informações necessárias para elaboração do PAR. (SUJEITO 1).*

Algo intrigante na composição da Equipe Técnica Local do Compromisso Todos pela Educação é a ausência de representante do Sindicato dos Servidores Públicos em Educação do Amapá (SINSEPEAP). No diálogo durante a entrevista com o Sujeito 1, ele foi questionado sobre a representação do sindicato dos professores na discussão para a elaboração do PAR e na composição da Equipe Técnica Local do Compromisso Todos pela Educação. A justificativa apresentada foi de que “o sindicato nesse período de discussão, de planejamento e organização está muito distante” (SUJEITO1). A participação do sindicato junto a Secretaria Municipal de Educação de Macapá foi definida da seguinte maneira:

*No início do ano para discussão da data-base salarial. A presença do sindicato é no início de cada ano, janeiro já mandam a carta recomendando*

*a instalação da mesa de negociação (...) Eles colocam inúmeros pontos para a mesa de negociação e lógico que aparece lá a questão da gestão democrática, porém o que eu vejo tem sido, historicamente, a ênfase maior na questão salarial do professor (...) Mas a participação eu acho que devia ser melhor do sindicato (...) Eles tem se debruçado muito na questão salarial, isso é um erro com certeza. Essa é uma crítica que eu tenho feito ao movimento organizado da educação. (SUJEITO 1).*

Embora os documentos do MEC orientem para uma composição da Equipe Técnica Local com representantes dos diferentes segmentos sociais, no município de Macapá a centralização das decisões no Poder Executivo local foi notória. O SINSEPEAP como instituição de organização coletiva do grupo magistério, bem como o Conselho Tutelar, dentre outras instituições, que poderiam estar discutindo a pauta da educação junto à SEMED e à Equipe Técnica Local do PAR, foram alijados desse processo. A justificativa apresentada pelo Sujeito 1 da pesquisa caminha na direção de uma concepção negativa do Sindicato, pois além dele não ser convocado a participar, suas demandas são entendidas como secundárias no processo de construção de uma escola pública de qualidade e democrática.

Outro integrante da Equipe Técnica justifica a ausência de participação dos demais segmentos da sociedade, argumentando que:

*Nós fizemos o convite através de documentos para as escolas, pedindo a participação dos diretores, técnicos (coordenadores pedagógicos) e professores. Na primeira reunião, quando é para saber o que é, todo mundo vem para reunião. Foi explicado qual seria o programa, o papel de cada um que estava ali, foi feita a reunião tanto com as escolas quanto com os técnicos daqui, para apresentação desse trabalho, mas no período de elaboração mesmo, você vê que eles não participam. O trabalho de elaboração ficou mesmo para a Equipe Técnica Local e para os técnicos da SEMED. (SUJEITO 4).*

Na tentativa de justificar os motivos da ausência dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores nas reuniões da Equipe Técnica Local, o Sujeito 4 da pesquisa relatou que:

*É um trabalho demorado, não é feito em uma reunião, em um dia. Os nossos diretores de escolas e os professores, eles tem uma carga muito grande de trabalho nas escolas, então para eles ficarem fazendo essa ida e vinda, para disponibilizar várias manhãs para realizar esse trabalho é complicado, a gente entende, mas vai muito também do compromisso da pessoa, de querer participar, de se ver importante nesse trabalho. (SUJEITO 4).*

A centralização das decisões no âmbito local entre os integrantes da Equipe Técnica para elaboração e desenvolvimento do PAR foi justificada pelos sujeitos da

pesquisa a partir de dois pontos: a) a carga de trabalho nas unidades escolares que tem criado condições desfavoráveis para o trabalho coletivo no âmbito da organização do sistema de ensino; b) a reprodução dos ideários neoliberais de responsabilização dos sujeitos pelos resultados educacionais. Assim, de maneira imediatista, o sujeito 4 relaciona a não participação ao descompromisso com a educação do município.

É importante assinalar que os processos de participação são constituídos por uma dinâmica individual e coletiva, que opera concomitantemente. Se a necessidade de participação é o desejo que move o ator a praticar a ação, o sentido de sua participação num empreendimento coletivo pode ser altamente positivo. Se, ao contrário, a participação é delegada por normas, vigora a ausência do desejo como motor fundante da ação. Neste caso, dificilmente o ator imprimirá o mesmo sentido a ações sociais, a projetos coletivos, a empreendimentos de mudança institucional. (MARTINS, 2002, p. 208).

Um dos participantes da pesquisa relata que as reuniões, em geral, ocorrem entre os técnicos dos diversos setores e departamentos da SEMED de Macapá e os membros da Equipe Técnica Local do PAR, sendo que essa prática se dá com o intuito de buscar dados para o preenchimento do documento no sistema. *“Nós fazemos as reuniões quando queremos as informações das divisões, a gente faz as reuniões para levantar as informações e lançar no sistema. Hoje quem conhece o PAR só é a Secretaria de Educação” (SUJEITO 2).*

A composição da Equipe Técnica Local no município de Macapá e sua dinâmica de elaboração do PAR tendem a reproduzir a centralização das relações de poder e de tomadas de decisões que ocorrem do governo central para o governo local no PDE/PAR, ou seja, no âmbito do PAR no município o Poder Executivo local se apresenta como núcleo centralizador do planejamento educacional e as unidades escolares e seus agentes, meros executores das ações selecionadas.

Na maioria dos municípios, as políticas de descentralização não geraram espaços coletivos de decisões, concretizando-se como mera desconcentração das atribuições de suas secretarias de Educação para as instâncias intermediárias e para as unidades escolares, sem romper com a centralidade do Executivo na tomada de decisões político-educativas e de controle dos recursos materiais. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 59).

Todavia, esse movimento de centralização e descentralização/desconcentração guarda semelhanças com o processo de contrarreforma da educação que em nome da qualidade e da eficiência do ensino vem estimulando modelos de descentralização que ocorrem, segundo Rodríguez (2004, p. 21), a partir da “transferência de poder e recursos de certos grupos de influência a outros”.

Sobre a adesão do município de Macapá ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o conjunto de sujeitos entrevistados da Equipe Técnica Local manifestou um entendimento que pode ser analisado a partir de duas vertentes: a) de que na verdade não foi dada uma opção ao município; b) o PAR atende as necessidades da educação municipal.

Sobre a primeira vertente de análise podemos destacar o relato do Sujeito 1:

*Primeiro que a adesão é praticamente obrigatória, se o município se recusar as demandas externas de captação de recursos, sobretudo, são bloqueadas. Então eu vejo assim que ou o município faz a adesão ou o município faz a adesão (...) A vida do município, que é justamente o financiamento que mantém todo o sistema educacional, está presa a isso.*

Embora o governo federal tenha colocado a adesão como sendo uma ação voluntária por parte dos demais entes federados, nota-se que o município de Macapá, na verdade, não teve outra opção. Na medida em que a vinculação dos recursos de transferências voluntárias e a assistência técnica, bem como o acesso aos programas federais, foram atrelados à adesão e a elaboração do PAR, o município se viu obrigado em fazer a assinar o Termo de Compromisso Todos pela Educação. As condicionalidades foram apresentadas na Lei nº. 12.695/2012 que expõe em seu artigo 1º: “o apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas – PAR”. (BRASIL, 2012).

Outro entrevistado da Equipe Técnica Local do PAR manifestou-se sobre a adesão ao Termo de Compromisso, afirmando que: “é o PAR que movimenta a educação, pois é ele que traz recursos para o município” (SUJEITO 2). A questão da adesão como ação compulsória na relação entre os entes federados com influência do governo federal na gestão da educação municipal foi favorecida, dentre outros fatores, por meio do apoio financeiro. Contudo, a transferência de recursos financeiros está atrelada às ações e programas previstos no PAR do município, dessa forma, não cabe ao ente federado alocar os recursos de maneira aleatória. Diante disso,

Com o intuito de deslocar a decisão acerca da alocação dos recursos das transferências voluntárias aos próprios sistemas educacionais que delas se beneficiam – ou seja, aos estados, ao DF e aos municípios –, sem, contudo, dispersá-las em iniciativas estanques e dissociadas de uma visão sistêmica da educação, o MEC vem adotando a estratégia de condicioná-las a demandas que estejam inseridas no PAR (IPEA, 2011, p. 140).

Tendo em vista as características apontadas por Arretche (2000, p. 34) de que o Brasil é constituído, na sua maioria, de municípios pequenos, com reduzida densidade demográfica, dependentes de transferências fiscais e sem tradição administrativa, a proposta anunciada no PDE de assistência técnica e financeira, pode ter sinalizado uma saída para o quadro de desigualdades educacionais.

Nesse sentido, o Sujeito 3 da pesquisa alega que *“a adesão ao PAR se deu por acreditar que seria uma forma de melhorar a qualidade da educação, por meio dos investimentos que poderia trazer”*. Além, da questão financeira esse sujeito acrescenta outro elemento, a qualidade da educação. Diante disso, pode-se dizer que *“a tendência dos municípios em aderir a programas federais, em busca de maiores recursos, pode levar a uma compreensão reducionista do conceito de qualidade, na medida em que os municípios se rendem a conceitos pré-determinados por esses programas”* (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012, p. 73). A possibilidade de captar recursos para o município acabou contribuindo para adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação, sob a promessa de melhoria da qualidade da educação. Essa prática pode estar relacionada à ideia de que o fracasso no campo educacional é apenas um problema de recursos para a gestão.

Ao analisar a adesão do município de Macapá ao PDE/PAR, pode-se dizer que o regime de colaboração assumiu uma feição na qual os entes federados não partilham decisões entre si, na medida em que são convocados a fazer adesão a uma proposta já definida, tendo como estímulo principal os investimentos financeiros e a melhoria dos índices educacionais. Nesse sentido, ocorre a *“fragilização da autonomia dos entes federados e, por sua vez, até a sua subordinação, pode vir a ser confirmada dada a dependência do acesso a recursos para o financiamento das ações geradas nesta dinâmica”*. (CAMINI, 2010, p. 258).

A adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação também firma um acordo tácito, já que o município precisará desenvolver ações pré-estabelecidas, tais como: a publicização das informações educacionais, a participação em avaliações externas organizadas pelo governo federal e o recebimento de assistência técnica. Tais ações, de acordo com o MEC (2007), estão direcionadas ao cumprimento das metas necessárias para a elevação do IDEB. Diante disso, a autonomia do município no campo da gestão educacional fica prejudicada, pois a regulação induzida pelo MEC por meio da suposta adesão voluntária ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação,

impõe ao município a execução de ações para alcançar metas previamente estabelecidas pelo poder central.

Há também, por parte de alguns entrevistados, o entendimento de que o PAR, como instrumento de gestão da educação, atende às necessidades educacionais do município de Macapá, como se pode observar:

*Quando você vê o compromisso, você vê que realmente são tanto as obrigações quanto os deveres que o município tem para alcançar o melhor desenvolvimento dentro da educação. Se o município conseguir seguir aquelas metas a educação municipal vai ter um avanço muito grande (...) se você for analisar realmente é aquilo que a gente quer para educação (...) foi assinado justamente por isso, existe a pressão nacional, mas existe também a vontade, quando a gente vai ler, vai analisar, realmente é isso que a gente quer para o município. (SUJEITO 4)*

Apesar de o município de Macapá ter como um dos princípios e diretrizes da sua organização “o exercício pleno da autonomia municipal” (inciso VI, art. 17 da Lei Orgânica do Município de Macapá), o que se verifica a partir da pesquisa com os Sujeitos que integram a Equipe Técnica Local é exatamente a aceitação passiva à metodologia e encaminhamentos do PAR. Tal aceitação contribui para o processo de homogeneização da gestão no território brasileiro, com prejuízo para exercício autônomo na organização da educação municipal.

A falta de capacidade de organização local da gestão educacional foi verificada na fala de um dos entrevistados quando mencionou que “o PAR é um passo-a-passo. Eu sempre digo para a Secretária que o PAR é a bíblia da educação hoje, porque todas as ações necessárias para a educação estão lá”. (SUJEITO 2). Há, nesse contexto, uma aceitação passiva à política do PDE/PAR, sendo que a adesão ao Termo de Compromisso Todos pela Educação, apesar de ter sido uma ação estimulada inicialmente pela possibilidade de captação de recursos para educação municipal, as estratégias e metas estabelecidas foram bem recepcionadas pelos sujeitos locais. A crença na melhoria da qualidade da educação via mudanças na gestão tornou-se um consenso e o PAR o “passo-a-passo” para alcançar a qualidade. Nesse sentido, “o PAR encheu de esperança as equipes das secretarias municipais e a comunidade escolar, sendo compreendido como um instrumento que resolveria todos os problemas na área da educação” (FONSECA; ALBUQUERQUE, 2012, p. 64).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este estudo foi possível analisar o papel da Equipe Técnica Local do PAR e o entendimento desses sujeitos sobre esse instrumento de gestão da educação. Sobre isso, destacamos que dada a dificuldade do governo local em traçar sua política educacional, questão perceptível pela ausência de Plano Municipal de Educação e pela aceitação passiva dos sujeitos locais ao planejamento definido pelo MEC, o PAR tem representado para o município de Macapá a saída para gestão educacional, na visão dos membros da Equipe Técnica Local.

Frente à ausência de um planejamento próprio para educação do município, a Equipe Técnica Local não questionou o instrumento de gestão introduzido pelo governo federal, ao contrário, recebeu o PAR de maneira positiva para organizar a educação do município e promover a qualidade da educação. A aceitação de uma proposta pronta, previamente definida, pode demonstrar a incapacidade da gestão local em elaborar e organizar seus próprios planos e projetos para a rede de ensino público municipal, o que torna mais fácil a ingerência do governo federal.

A autonomia, ainda não alcançada pelo município de Macapá, fica cada vez mais distante no cenário político em que se desenvolve o PAR. Essa assertiva é confirmada quando se buscou conhecer e analisar a composição e a atuação dos integrantes da Equipe Técnica Local. Com efeito, constatamos que esta era composta por representantes do poder executivo, ou seja, a correlação de forças e as possíveis disputas, em torno de projetos de educação e sociedade, foram cerceadas no contexto local do PAR de Macapá. Quanto à atuação da Equipe Técnica Local, podemos dizer que ela caminha na perspectiva de conformar os ideários e objetivos do PDE/PAR, de modo que a ingerência do governo federal são consideradas importantes e necessárias para a gestão da educação no município.

## REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. São Paulo: FAPESP, 2000.

BAKHTIN, Mikhail. **Marxismo e filosofia da linguagem:** problemas fundamentais do método sociológico da linguagem. 14 ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

BRASIL, Congresso Nacional do. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Diário Oficial da União. Brasília, 25 de abril de 2007.

\_\_\_\_\_. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos municípios (2011-2014)**. Brasília-DF: MEC, 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programa**. Brasília, 2007.

CAMINI, Lucia. A relação dos entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: tensões e desafios. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 08, julho/2010.

CASTRO, Alda Maria de Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antônio *et al* (Orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional**. São Paulo: Líber Livros, 2007. p 115-141.

FONSECA, Marília; ALBUQUERQUE, Severino V. de. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. **Série-Estudos** – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, n. 34 (jul./dez. 2012). Campo Grande: UCDB, 2012.

GENTILI, Pablo A. **A falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **O escrito, o dito e o feito: educação e partidos políticos**. São Paulo: Papyrus, 1994.

KRAWCZYK, Nora Rut; VIEIRA, Vera Lucia. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva-sociológica**. São Paulo: Xamã, 2008.

MACAPÁ, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas**. Macapá-AP: 2007.

\_\_\_\_\_, Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Educação. **Plano de Ações Articuladas**. Macapá-AP: 2012.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBP AE**, v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP AE** – v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

PIMENTEL, João Henrique. Apresentação. **Plano de Ações Articuladas do Município de Macapá, 2007-2010**. Macapá- AP: 2007.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análise e perspectivas. In: BITTAR, Marluce; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Gestão e política da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, p. 1231 – 1255, out. 2007.



Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf](http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf)> Acessado em: 03 out 2011.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.