

## O PLANO DE AÇÃO ARTICULADA E O MUNICÍPIO DE PORTEL NO ARQUIPÉLAGO DE MARAJÓ

*José Carlos Martins Cardoso*<sup>4</sup>

### RESUMO

O presente artigo objetiva fazer uma síntese do Plano de Ações Articuladas – PAR, seu funcionamento e discutir o Plano no município de Portel no período de 2007 a 2010. A metodologia da pesquisa é um estudo de caso, de cunho qualitativo, compreende a revisão bibliográfica, a pesquisa documental e a pesquisa de campo ao Município de Portel, no Arquipélago de Marajó, proporcionando contato direto com a equipe ou comitês locais, acompanhada de entrevistas semiestruturada com a equipe elaboradora do PAR. A partir das primeiras inserções teórico-práticas evidenciou-se uma política pública sistêmica articulada, técnico-operacional e burocrática, com uma demanda de ações além da capacidade do ente municipal sob o ponto de vista da gestão educacional.

**Palavras-chave:** Plano de Ações Articuladas. Política Educacional. Educação Básica.

### THE ARTICULATED ACTION PLAN AND THE PORTEL COUNTY IN MARAJÓ ARCHIPELAGO

### ABSTRACT

This article aims to summarize the Articulated Action Plan - PAR, its functioning and discuss the plan in Portel municipality from 2007 to 2010. The research methodology is a case study of qualitative nature, comprises the literature review the desk research and field research the municipality of Portel, on Marajó Archipelago, providing direct contact with staff or local committees, accompanied by semi-structured interviews with Elaborating team of PAR. From the first theoretical and practical inserts it showed up an articulated systemic public policy, technical and operational and bureaucratic, with a demand of actions beyond the capacity of municipal entity from the point of view of educational management.

**Keywords:** Articulated Action Plan. Educational policy. Basic Education.

<sup>4</sup> Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor da Universidade Federal do Pará – UFPA/Campus Altamira-PA. E-mail: josecarlos@ufpa.br

## 1. INTRODUÇÃO

Esse artigo objetiva fazer uma síntese do Plano de Ações Articuladas – PAR, seu funcionamento e discutir o Plano em um município da Amazônia. O PAR constitui-se como um dos programas constituintes do PDE. Foi lançado como um plano de cooperação entre municípios, estados e União, pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007. Este Decreto em seu Art. 8º § 5º - prevê que “o apoio da União dar-se-á, quando couber, mediante a elaboração de um Plano de Ações Articuladas - PAR”, e, em seu Art. 9º, define que “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. (BRASIL, 2007b).

O PAR está estruturado da seguinte maneira: um instrumento para o diagnóstico da situação educacional local que compreende quatro grandes dimensões: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação; 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos.

Cada dimensão é composta por áreas de atuação, e cada área apresenta indicadores específicos. Esses indicadores são pontuados segundo a descrição de critérios correspondentes a quatro níveis. A pontuação gerada para cada indicador é fator determinante para a elaboração do PAR, ou seja, na metodologia adotada, apenas critérios de pontuação 1 e 2, que representam situações insatisfatórias ou inexistentes, podem gerar ações.

Assim, o relatório público de todas as ações priorizadas pelo município, está disponibilizado no sítio do MEC-SIMEC, apresenta as seguintes informações: 1. Síntese por indicador: resultado detalhado da realização do diagnóstico; 2. Síntese da dimensão: resultado quantitativo da realização do diagnóstico; 3. Síntese do PAR: apresenta o detalhamento das ações e subações selecionadas por cada estado ou município; 4. Termo de Cooperação: apresenta a relação de ações e subações que contarão com o apoio técnico do Ministério da Educação; e 5. Liberação dos recursos: apresenta a relação de ações que geraram convênio, ou seja, a liberação de recursos financeiros.

Percebe-se que os resultados demonstravam realidades diferentes ou até mesmo idênticas, mas cada uma dentro de suas especificidades locais. Tais realidades refletiram aquilo que previamente foi pensado e construído para parecerem perfeitamente adequadas à proposta de intervenção do governo federal por meio do SIMEC- módulo PAR. Esse módulo

PAR é um sistema tecnológico operacional e sistêmico que dispõe de todas as informações disponibilizadas para a elaboração do PAR.

Tais estruturas sistêmicas se caracterizam pelo conjunto de ações subações preestabelecidas; pontuações atribuídas pelo Comitê Local do Compromisso nas dimensões (gestão educacional); relatórios públicos; plataforma de acompanhamento e controle; e elaboração do PAR. Foram organizadas e estruturadas sob os moldes da concepção do planejamento estratégico. O PAR oriundo dessa estrutura, apresenta um conjunto de ações e subações preestabelecidas dentre as quais, os municípios brasileiros poderiam ou não ser contemplados, dependendo das respostas ou pontuações atribuídas pelo Comitê Local.

A base de sustentação do PAR, conforme Oliveira; Fonseca; Toschi (2005, p.128) parte dos inúmeros programas implementados como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE (FUNDESCOLA). Com isso, a matriz ideológica desses programas está intrinsecamente relacionada com a do PAR dos municípios e a gestão educacional incorpora um sentido peculiar, que não alcança o caráter democrático proclamado pelos textos legais. Objetiva sobretudo, dar uma organização racional do sistema, a partir da aquisição, pelos agentes escolares, de “atributos gerenciais”, “ferramenta de gestão” e “treinamento”, que garantam a racionalidade pretendida.

O PAR constitui-se num instrumento de planejamento estratégico e sistêmico, articulado às diversas dimensões estruturais tais como: a gestão educacional, a formação de professores, os recursos pedagógicos e a infraestrutura que, integradas, formam um sistema articulado para a execução e desdobramentos das ações constitutivas do plano elaborado para o município. Isso deverá elevar a qualidade da educação, conforme declaram as orientações do PDE, pois, este vincula explicitamente tal melhoria na qualidade à viabilidade do PAR, considerado o mecanismo eficaz de ação prática dos entes municipais.

Segundo o MEC (2007, p. 41) o PAR deve ser, portanto,

[...] 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.

Essas características que compõem o documento do Plano de Desenvolvimento da Educação, na prática, tem encontrado resistência por parte dos gestores municipais, que

alegam falta de consistência e morosidade no atendimento das ações planejadas. Isso implica dizer que, apesar do caráter da multidimensionalidade e temporalidade do PAR, não há um atendimento uniforme e sistêmico para dar atendimento às demandas diagnósticas.

Com isso, o PAR entra no município pela vontade política do MEC,

[...] o que quer dizer que o Sistema de Planejamento depende da contextualização política, social e econômica do momento, fundamentalmente associada a vontade política do governante, seu estilo de governo, as prioridades que por bem pretende adotar. O planejamento é um instrumento, e como tal, pode ser usado, adaptado ou substituído, conforme o modo que se queira adotar para atingir o fim desejado. (FUNDAP, 1990, p. 129).

Segundo Borjas (1998), o Plano Estratégico não é uma norma legal, mais sim um contrato político e social, cuja execução corresponde às partes que têm a competência ou a capacidade para fazê-la. Contudo o Plano atua como meio de pressão pública para promover o cumprimento de seus objetivos.

A estratégia estabelecida pelo governo federal culminou com a assinatura de um termo de adesão voluntária realizada pelos municípios brasileiros, numa alusão ao cumprimento do pacto federativo. Para isso, foi criada a realização de um diagnóstico como pretexto para que o ente federal adentrar-se nos municípios, e assim, configuraria uma ação participativa e não impositiva. Como o PAR depende de um sistema operacional tecnológico, o pretenso diagnóstico já estava previamente preparado, não havia necessidade dos municípios elaborarem, visto que, qualquer que fosse as respostas dos diagnósticos, havia um PAR disponível na plataforma do SIMEC.

## 2. INCURSIONANDO NO SILÊNCIO DOS RIOS DE PORTEL

Historicamente falando, a região amazônica é um espaço mítico e místico perante os olhos de quem somente a contempla, mas que não se encontra inserido nas entranhas de um cotidiano desafiador e, porque não dizer, espaços ainda não trilhados pela dimensão geográfica que a delinea e não possibilitando um (re) descobrir de espécimes recônditas em a uma vastidão territorial.

Incursionando por esta região conhecida por amazônica, nos atemos a um espaço flutuante de uma beleza inigualável, que reúne um conglomerado de ilhas: Santa Cruz do

Arari, Cachoeira do Arari, Salvaterra, Soure, Ponta de Pedras, Anajás, Portel, Breves, Currealinhos, São Sebastião da Boa Vista, Afuá, Chaves, Melgaço, Gurupá, Bagre, Muaná, formando arquipélago do Marajó, na foz do rio Amazonas, próximo do grande lago Arari, cujos limites municipais são feitos por rios e igarapés. O município de Portel destaca-se como parte desse arquipélago, com inundações periódicas características com inúmeras habitações em palafitas, e muitos morros artificiais, denominados tesos, onde os marajoaras se refugiam, em períodos de inundação.

Esse povo conhecido como marajoara, habitantes de regiões ribeirinhas, vivem privados de maior mobilidade face à dificuldade de acesso, sujeitos à omissão do poder público na questão dos direitos do ribeirinho, uma vez que não existe saneamento, a educação é precária, os postos de saúde flutuantes são esporádicos, além da inacessibilidade à tecnologia em função da localização geográfica. Os meios de sobrevivência são limitados: a caça e a pesca em currais, basicamente peixes típicos da região, tais como, o tucunaré, a pirarara e caranguejos que se extraem do mangal<sup>5</sup>.

Quanto à pesca do caranguejo é regida pelo sistema de marés, e os instrumentos para esta pesca são: pêra ou cofo, uma cesta feita de palha de inajazeiro, que serve para acondicionar o caranguejo; o gancho constituído de arame grosso, o cavador, feito de madeira, o querosene ou óleo queimado, o fumo e o calão, e a bicicleta. Os pescadores vão a pé ou utilizam canoa para chegar aos manguezais. Geralmente o catador de caranguejo é acompanhado pelos filhos ou os companheiros de profissão e, juntos, chegam a capturar, em média, cinquenta caranguejos por dia.

Outras armadilhas utilizadas na pesca por populações ribeirinhas, como o curral-de-peixe são descritas por Silva (1970) e ainda são utilizadas, e conhecidas como tapagem e cacuri. Os próprios currais podem servir para conservar o peixe vivo, sempre fresco e ser utilizados de acordo com a necessidade, pois são essas práticas de pesca junto ao meio natural que, no dizer de Cunha (1987), além de possibilitar aos pescadores adquirirem, na prática, conhecimentos que são transmitidos às gerações futuras, permitem que eles reconheçam marcas tridimensionais, e com elas vão garantindo a sustentabilidade destes ecossistemas, fazendo com que os habitantes dessas comunidades sejam os próprios defensores da área, tanto nos aspectos ecológicos, como nos sociais e econômicos, úteis para a preservação da

<sup>5</sup> Mangal – lugar arenoso que fica localizado nas margens dos rios

cultura da pesca artesanal. Assim, o município, pela sua localização no arquipélago do Marajó abriga belíssimas praias e agrega uma população marajoara, que vê no rio, verdadeiras “zonas de silêncio”, cercada por florestas e matas, cujo dia-a-dia está integrado com os movimentos das marés, o que, no dizer de Synge (2005, p. 29), “muitas pessoas são obrigadas a ficar acordadas durante toda noite para cuidar das marés e suas atividades no rio”. Há uma cumplicidade da população ribeirinha com o rio, mas também esse mesmo rio serve de entrave para o acesso ao processo de escolarização, o que segundo Bosi (2002: 261) “(...) identificar na dinâmica dos valores vividos em contextos de pobreza, certas motivações que levem à atividade social da leitura e escrita (...)”.

É imprescindível dizer que apesar da importância e significado que o rio (ou as águas de um modo geral) tem não determina todo o comportamento das populações ribeirinhas, ou seja, as ações desses sujeitos não são totalmente determinadas pelo rio, mas eles têm a capacidade de interferir e mudar suas ações conforme de acordo com as necessidades. Não há isolamento entre o meio e o homem, ao contrário, eles constroem um sistema de interações, de inter-relações, de relações recíprocas e dependentes, “ação do meio sobre o homem e reação deste sobre aquele” (LIMA, 1945, p. 25). A recíproca do que diz Lima também é verdadeira. Nesse processo, o homem atua geralmente como um modificador do meio, como grande fator social que é.

Assim, essas populações ribeirinhas vivem sob influência direta do rio, desde a temporalidade, espacialidade, interações materiais, simbólicas e imaginárias. É do rio que flui ou é o próprio rio a fonte de muitos saberes, lendas, mitos, causos e encantamentos que constituem o imaginário dessas populações.

Porém, esses espaços foram afetados pela dinâmica de “modernização”, e as consequências foram transformações e permanências que afetam o significado social e cultural desse espaço, mudanças do significado das identidades que se alteraram, mesclaram-se e ou diversificaram-se.

Assim, só sabe o que é “ser ou estar ribeirinho”, quem atravessa quatro (04) baías para avistar terra firme e experimentar a sensação do estar vivo, face aos embates e os revezes das marés, que impõem uma dinâmica inesperada, causando certa estranheza para quem não é/está ribeirinho. Os rios constituem meios utilizados pela população ribeirinha para provisão alimentar, moradia, mas acima de tudo o elo para a busca do saber propriamente dito e as

canoas/remos possibilitam a travessia para aquisição do capital cultural, mesmo de forma fragmentada, compartilhada e volátil.

O silêncio dos rios refletem as vozes silenciadas da população ribeirinha, que mesmo morando em palafitas, gritam para serem ouvidas e serem consideradas “gente”, que sofrem, que labutam na pesca, que tiram do mangal o caranguejo como alimento alternativo. Esse é o perfil desses sujeitos “assujeitados” que mesmo estando em uma condição de vida precária, ainda tentam ressoar uma ínfima voz- **a voz de um povo ribeirinho.**

### 3. METODOLOGIA

Tomou-se como base o conjunto de políticas públicas que são implementadas no campo da educação pelo PAR, está desdobrado em programas, planos e ações, caracterizando o estilo de um Estado em ação que governa por meio de decretos e medidas provisórias, em vez de políticas educacionais efetivas. A proposta do PAR, parte intrínseca do PDE, prevê, no termo de cooperação estabelecido entre os entes federados, o conjunto das ações que estão sob a responsabilidade do ente municipal.

Para a realização da pesquisa tornou-se necessário, preliminarmente, o levantamento, seleção e leitura de bibliografia relacionada ao objeto de estudo, a organização e estudo dos documentos oficiais relativos à criação e regulamentação do PAR, na esfera federal, estadual e municipal e a análise da pesquisa bibliográfica. Caracterizados a pesquisa e o referencial teórico, a pesquisa coleta e dá tratamento aos dados.

Entretanto o desenvolvimento da pesquisa se fundamenta em estudos realizados na área educacional (CHIZZOTI, 1995), em que se compreende que a pesquisa qualitativa é a mais adequada para o estudo do PAR, caracterizado como política sistêmica do PDE e sua implantação no município de Portel no arquipélago de Marajó. A análise situada dessa política pública permite a compreensão acerca do fenômeno em questão e suas relações mais amplas com o contexto geral.

### 4. RESULTADOS

O PAR no Município de Portel, segundo informações da SEMED (2012) ficou parado até o 1º semestre de 2009. No início do 2º semestre é que chegaram algumas ações para serem executadas e a última formação do PDE foi em dezembro de 2009, pois as posteriores realizadas pelo MEC foram por meio de vídeo conferências, impossibilitando os

técnicos da Secretaria Municipal de Educação terem acesso as informações, pela inexistência de internet, já que o Município de Portel instalou por meio do Programa de Informação – PROINFO, computadores nas escolas e nas instituições pública, mas até hoje a banda larga não chegou. A Prefeitura tentou um provedor de uma empresa privada – BS informática, mas não conseguiu conexão em virtude do Município de Portel ser considerado uma região ribeirinha de difícil acesso. Vale ressaltar que no início do PAR em (2009) apenas 2% das ações tinham sido implementadas e atualmente diante dessa problemática o Município possui apenas 23% de ações no sistema.

O Município de Portel por apresentar nos Relatórios do MEC um IDEB – 2,9, considerando a baixa classificação no intervalo de 2005 – 2007, foi escolhido pelo próprio MEC para fazer parte da política para melhoria da qualidade da educação básica, já que dos 5.654 Municípios nacionais ficou em 5.456 posições em relação ao Ensino Fundamental menor e 4.983 posições em relação aos alunos da 8ª série e dos 143 Municípios paraenses na Gestão Educacional o Município de Portel ficou em último lugar (MEC, 2010)

Assim, em outubro de 2008 foi criado um Comitê Local composto por 10 membros para a elaboração do PAR. Segundo a Secretaria Municipal de Educação do Município de Portel, foram 2 horas para elaborar o PAR/PORTEL, o que, segundo técnico da SEMED, “tempo exíguo para se organizar dentro das 04 dimensões do PAR e somente a equipe técnica da SEMED elaborou o PAR, não houve consulta com outros segmentos sociais”.

Dessa forma, a Secretaria Municipal de Educação do Município de Portel aponta fragilidades na elaboração do PAR/PORTEL tais como: inoperância na composição do Comitê Local do PAR; problemas no processamento das informações na plataforma do SIMEC; tempo curto demais para muitas informações; 60% a 70% das ações e subações não foram realizadas, haja vista que a assistência técnica do MEC no que diz respeito a agendamento falhou, o MEC agendava e não vinha ao Município e por isso, o Município ficava aguardando novo agendamento; questão da internet que por não existir conexão, o técnico da SEMED tem que se deslocar para Belém, para alimentar a plataforma do SIMEC e por isso, as informações do PAR saem atrasadas, pois dependem das informações do Município, comprometendo uma subação do PAR (internet na escola); a não-realização de formação para Conselhos Escolares pelo PAR, embora o Município tenha possibilitado tal formação, inclusive o Município desde de 2010 tem investido na formação de professores



devido a processo de implantação do Ensino de 9 anos, o qual o MEC ofereceu nenhum subsídio para tal efetivação.

Com implantação do PAR no Município de Portel, a Prefeitura investiu 50% do custo na aquisição de 120 barcos para o transporte escolar e o pagamento de 300 barqueiros. Houve a necessidade da criação de 17 núcleos da educação no campo, sendo atribuído um (1) diretor por rio, já que, em 2005, o município tinha 198 escolas, mas, no ano de 2008, com a criação da nucleação houve uma diminuição para 18 espaços de sala de aula. Tal nucleação acha-se assim distribuída: Rio Pacajá (69 escolas); Rio Anapu (50 escolas); Rio Camarapi (45 escolas); e Rio Acutipereira (23 escolas), e 95 escolas na zona urbana, totalizando 282 escolas, sendo duas (2) escolas de ensino médio e cinco (5) escolas de Educação infantil (dados da SEMED, 2012). Os responsáveis por essas escolas são os professores que moram na zona urbana de Portel, em sua grande maioria.

Entretanto, na educação do campo, além desses percentuais e valores são acrescidos de 20% a 50% de incentivo (longa distância), como é o caso das escolas agregadas no Rio Anapú, a mais distante, conhecida como “Só Jesus”, pois, para chegar até lá, é necessário 36h de barco, uma vez que está situada no extremo da transamazônica (SEMED-PORTEL, 2012).

De maneira geral, após a visita técnica para auxiliar os municípios no monitoramento do PAR, poucos entre estes avançaram em suas ações na consolidação do Plano de Metas, e com isso, o Plano Compromisso Todos pela Educação - PMCTE, encontra-se comprometido para ser executado em tempo hábil. Entende-se, então, que durante o processo de construção do PAR, não houve uma ação participativa.

## 5. APROXIMAÇÕES CONCLUSIVAS

Este estudo tem trilhado um campo bastante minado e ao mesmo tempo propício para críticas e intervenções, no campo das discussões teórico-práticas. A implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação em 2007 pelo governo federal trouxe no bojo uma política estratégica de governo, que utilizou o diagnóstico do PAR como pretexto para o ente federativo federal adentrar nos municípios, sem o devido critério e respeito com o pacto federativo. Diante disso, faz necessário analisar e compreender as relações sistêmicas que subsidiam o PAR, no contexto do conjunto das ações da dimensão da Gestão Educacional, analisando o conjunto de ações destinadas ao ente municipal, entende-se que grosso modo,

essas ações sobrecarregam em função da contrapartida disponibilizada nesse “novo” pacto federativo estabelecido, principalmente de um município amazônico-ribeirinho.

Recebido em: Janeiro de 2015

Aceito em: Abril de 2015

## REFERÊNCIAS

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus, 1997.

BOSI, A. **Literatura e Resistência**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisas em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

CRUZ, V. C. **O rio com espaço de referencia identitária: reflexões sobre a identidade ribeirinha na Amazônia**. In. TRINDADE JUNIOR, Saint-Clair C.; TAVARES, M. G. C. **Cidades ribeirinhas na Amazônia: mudanças e permanências**. Belém: EDUFPA, 2008.

CUNHA, L. H. **Entre o mar e a terra: tempo e espaço da pesca em barra da lagoa**. São Paulo: SC/PUC, 1987. 200p.

FERREIRA, E. B.; NOVAES, I.C. **A prática do planejamento no Brasil e o PDE**. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/iberoluso\\_brasileiro2010/cdrom/34.pdf](http://www.anpae.org.br/iberoluso_brasileiro2010/cdrom/34.pdf)> Acesso em: 15 dez. 2010.

FUNDAP. **Projeto análise do Setor Público Paulista**. Vários relatórios. São Paulo, fundap, relatório preliminar – diagnóstico, abril de 1990.

LIMA, A. **Amazônia, terra e o meio: com uma introdução a antropogeografia**. 3ª ed. Vol. 14. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1945.

OLIVEIRA, J; FONSECA, M.; TOSCHI, M. **O Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas**. Educação e Sociedade, São Paulo, Campinas, v. 26, n. 90, jan. abr. 2005, p. 127-148

SILVA, I. **Amazônia: paraíso e inferno**. Vol. 82. Biblioteca do Exército. Editora /quatro artes editora, 1970.

UFPA. **Programa de Assessoramento aos Municípios Paraenses na elaboração dos Planos de Ações Articuladas**. Relatório 2008.

## DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL, PAR – **Plano de Ações Articuladas**: relatório público do município de Portel-Pá. 2009. Disponível em [www.simec.mec.gov.br](http://www.simec.mec.gov.br). Acesso em 10 out. 2010.

BRASIL, **Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação: instrumento de Campo**. Ministério da Educação: Brasília, setembro de 2007.

BRASIL, **Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação: Instrumento de Campo**. Ministério da Educação: Brasília, setembro de 2007.



RELATÓRIO da **1ª Conferência Municipal de Educação de Portel**. “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes, e Estratégias de Ação”. Agosto, 2007, SEMED

RELATÓRIO da **2ª Conferência Municipal de Educação de Portel**. “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas Diretrizes, e Estratégias de Ação”. Agosto, 2009, SEMED.

UFPA. **Programa de Assessoramento aos Municípios Paraenses na elaboração dos Planos de Ações Articuladas**. Relatório 2008.

