

IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL: UMA AVALIAÇÃO

Nalu Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
nalu.farenzena@gmail.com

Cleusa Conceição Terres Schuch

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (doutoranda)
cleusaschuch@eureciclo.br

Rosa Maria Pinheiro Mosna

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (doutoranda)
rmosna@portoweb.com.br

Resumo: O texto apresenta resultados de avaliações da implementação do plano de ações articuladas (PAR) em três municípios do Rio Grande do Sul, de acordo com as potencialidades das metodologias adotadas. As avaliações de processos de implementação focaram as situações de execução das ações do PAR e fatores que limitam essa execução. Nos três municípios predominam ações não iniciadas ou em andamento e, no que concerne às limitações, sobressaem dificuldades de ordem técnica ou operacional e o não-atendimento de programa ou ação por parte do MEC. As metodologias de avaliação são complementares e cada qual se mostrou pertinente aos objetivos da avaliação de processo que foi desenhada.

Palavras-chave: avaliação de políticas educacionais; plano de ações articuladas; plano de metas compromisso todos pela educação.

INTRODUÇÃO

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Plano de Metas) é uma política pública que integra o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 pelo Ministério da Educação (MEC). O Plano de Metas, cujas linhas gerais estão no Decreto nº 6.094/07, tem como objetivo a melhoria da qualidade da educação básica, pautando-se em 28 diretrizes, as quais abrangem aspectos relacionados ao acesso e à permanência na escola, à organização do trabalho pedagógico, à formação e à carreira dos profissionais da educação, à gestão das escolas e das redes de ensino, entre outros. O Plano de Metas é uma política intergovernamental; foi proposta pelo governo federal e conta com sua intervenção na promoção e implementação das ações, mas envolve as redes estaduais e municipais de ensino, mediante a adesão dos respectivos governos. No âmbito do Plano de Metas, cada estado e cada município elabora um plano de ações articuladas (PAR), na perspectiva de evolução positiva do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Todos os municípios podem elaborar seu PAR, mas aqueles com IDEB abaixo da média nacional, chamados de *municípios priorizados*, receberam assistência técnica do MEC para elaboração do PAR e para realizar o monitoramento da implementação de suas ações.

Cabe observar que o PAR é, atualmente, requisito e parâmetro para a assistência técnica e financeira voluntária da União às redes públicas de educação básica; quer dizer, a previsão é de que a assistência voluntária da União (em contraposição à assistência legal e automática) seja direcionada às redes escolares públicas ou a escolas com IDEB mais baixos e que se comprometeram com as metas do Plano de Metas.

Estamos realizando uma pesquisa cujo objetivo geral é analisar referenciais e processos de implementação do Plano de Metas. Um dos objetivos específicos desta pesquisa é o de avaliar a implementação de planos de ações articuladas de municípios priorizados. Neste texto, tratamos da implementação do PAR em três municípios gaúchos que elaboraram seus planos no final de 2007. Escolhemos esses municípios por terem sido objeto de estudo numa primeira fase da pesquisa de avaliação, realizada no final de 2008, bem como por integrarem a amostra de uma nova fase da pesquisa, em 2010. Cabe esclarecer que a pesquisa articula-se ao projeto de extensão *Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica*, desenvolvido pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em colaboração com o MEC. Esse projeto compreendeu, entre outras ações: em 2007 e 2008, o apoio aos municípios priorizados do Rio Grande do Sul – em número de 142 – para a elaboração do PAR; em 2009 e 2010, o apoio ao monitoramento do PAR nos municípios priorizados dos estados de Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, num total de 498 municípios.

Neste texto, o objetivo é apresentar resultados do estudo no que diz respeito às situações de implementação do PAR nos três municípios, considerando as potencialidades das metodologias de avaliação adotadas nas duas fases da pesquisa avaliativa.

Na próxima seção sintetizamos algumas delimitações conceituais e metodológicas das duas fases da pesquisa de avaliação da implementação do PAR. Em seguida expomos aspectos relevantes da implementação do PAR em três municípios, aqui chamados pelos nomes-fantasia de Araucária, Erva-Mate e Figueira. Na última seção do texto, discutiremos alguns resultados das avaliações, levando em conta as situações de implementação de cada município, bem como as possibilidades e limites permitidos pelos diferentes procedimentos de pesquisa.

ESCOPO DA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE METAS/PAR

Compreendemos políticas públicas como “[...] intervenções de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental sobre um setor específico da sociedade ou de um território (THOENIG, 2006, p. 328). Segundo este autor, as políticas públicas veiculam conteúdos, traduzem-se por atividades ou serviços e geram efeitos. Muller (2006) explica que cada política busca agir sobre um setor da sociedade e essa ação passa pela definição de objetivos, a partir de uma representação de um problema e de suas conseqüências, assim como das soluções para resolvê-lo. Assim, as políticas públicas podem ser vistas como processos através dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real, tal qual ele é percebido.

Deste modo, o objetivo do Plano de Metas, de melhoria da qualidade da educação básica, bem como sua concepção de operacionalização e sua operacionalização de fato – do qual fazem parte o PAR e todas as ações envolvidas na sua implementação – são elementos que congregam *representações* sobre qualidade da educação, assim como de valoração de soluções e de ações governamentais e sociais que promovam essa qualidade. Embora não seja objeto deste texto a discussão das representações envolvidas na política em foco, fazemos estas considerações para demarcar nossa compreensão da noção de política pública. No que concerne à avaliação da implementação do PAR, nossa referência é o conteúdo dos planos de cada município: o que foi planejado frente ao que está sendo executado, bem como dificuldades na execução das ações.

É comum identificar, no campo de estudos das políticas públicas, fases ou ciclos das políticas: a emergência de problemas, a colocação na agenda pública, a formulação do programa da política, a implementação e a avaliação (ver MULLER E SUREL, 2002; MULLER, 2006; FREY, 2000; KNOEPFEL *et al*, 2006; SOUZA, 2006). Destas fases, trabalhamos, neste texto, com uma avaliação da política Plano de Metas, com o olhar sobre a implementação do seu principal instrumento, o PAR. A avaliação é uma das fases do ciclo de políticas, um momento relevante, pela aprendizagem que pode proporcionar em termos de identificação de possibilidades ou de limites da política, permitindo a correção de problemas, caso a política tenha continuidade.

O leque de possibilidades de avaliação de políticas é amplo, podendo variar conforme: o tipo de avaliação - de resultados ou de processo; os objetivos da própria avaliação; os critérios - eficiência, eficácia, efetividade; o tipo de resultado a avaliar - desempenho ou resultado em sentido estrito, impactos ou efeitos (a respeito da avaliação de políticas públicas ver DRAIBE, 2001; ARRETICHE, 2001; FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986; FARIA, 2006).

A avaliação que temos realizado é, quanto à sua natureza, *de processo*. As avaliações de processo “têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento do programa” (DRAIBE, 2001). Ainda segundo a mesma autora, o objetivo da avaliação do processo é identificar fatores que facilitam ou impedem atingir os resultados a que se propõe. Nossa pesquisa configura-se como de avaliação dos resultados da implementação do PAR numa amostra de municípios, da qual recortamos, no presente texto, resultados encontrados em três municípios.

Considerando a proposta de Mokate (2000), de elaboração de um marco conceptual de uma política a fim de projetar sua avaliação, teríamos, para o Plano de Metas/PAR, a projeção dos seguintes níveis de resultados: (a) *resultados em sentido estrito* - quantidades e cronograma de execução (documentos, reuniões, capacitações/qualificações de pessoal, elaboração ou execução de planos, tecnologias, projetos ou atendimentos, recebimento ou aquisição de bens de consumo ou de capital, construção, reforma ou adaptação de prédios e instalações; (b) *efeitos* (objetivos intermediários): utilização de todos os recursos gerados (de gestão, de qualificação de profissionais, de propostas e práticas pedagógicas, e de infra-estrutura), seja no âmbito do sistema de ensino, seja das escolas ou salas de aula; (c) *impactos* (objetivos finais): melhoria da qualidade da educação (sua expressão no IDEB, ou seja, melhoria das taxas de aprovação e do desempenho dos alunos no SAEB e Prova Brasil). Nossa avaliação se restringe a resultados em sentido estrito.

Nossa intenção é, em síntese, verificar em que medida está sendo implementado o PAR, confrontando o que foi planejado e o que de fato se efetivou e identificando fatores que têm dificultado a execução de ações e subações. Como a implementação do PAR é recente, entendemos que seria prematuro avaliar efeitos e impactos. Assim, ao avaliarmos em que medida as ações e subações estão sendo executadas, e que dificuldades tem se apresentado na execução, supomos que sua execução levará ao atingimento do objetivo finalístico da política.

Numa primeira fase da pesquisa, envolvendo 22 municípios gaúchos, realizamos uma coleta de dados *in loco*, mediante entrevistas com dirigentes municipais da educação e membros dos comitês locais de acompanhamento do Plano de Metas; foram também respondidos questionários individuais pelos membros dos comitês locais. As entrevistas e aplicação de questionários realizaram-se no final de 2008, para levantamento do que havia sido efetivado no primeiro ano de implementação do PAR.

Numa segunda fase da pesquisa, em andamento, trabalhamos com uma amostra de 98 municípios, dos estados de Alagoas, Paraíba, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. As principais fontes de informação dessa fase são: o conteúdo do PAR e do monitoramento (obtidos no Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças - SIMEC/MEC, mediante consentimento dos secretários municipais de educação); os relatórios da equipe de assistência técnica de acompanhamento do monitoramento nos municípios dos quatro estados.

Levantamos a *situação de execução* de cada subação do PAR no período entre janeiro de 2008 e junho de 2010 – não-iniciada, em andamento, concluída, suspensa ou cancelada –, assim como *fatores que têm dificultado a implementação*, agrupando-os nas seguintes categorias de condicionantes: (a) *políticos*: mudanças nos cargos de confiança; dificuldades na aprovação de leis; veto ou falta de apoio do prefeito ou outros administradores a propostas do PAR; resistência por parte dos profissionais ou comunidades à implementação da subação; (b) *financeiros*: impossibilidade de prever recursos na lei orçamentária; falta de recursos; (c) *ações simultâneas desenvolvidas pelo município*: ações que incidem problemas/situações avaliados como limitações no PAR e que substituem as ações previstas no PAR; a limitação está sendo enfrentada, mas com outra ação que não a prevista no PAR; (d) *falta de informação*: falta de informação sobre um programa, uma lei; aguardo de informações do MEC; (e) *inexistência ou atendimento parcial do programa/ação pelo MEC*; (f) *dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional*: falta de pessoa especializada em algo; falta de articulação com setores da prefeitura; falta de pessoal para implementar a subação; dificuldades de articulação com outros municípios; (g) *não-prioridade à subação*: falta de tempo, deixar de lado, imobilismo, informações vagas que denotem essa não-atribuição de prioridade; (h) outros.

Para a sistematização dos dados da segunda fase foi elaborado um programa de registro de informações e de geração de relatórios analíticos. Os dados foram registrados por subação e por semestre (do 1º de 2008 ao 1º de 2010), compreendendo, para cada subação, a situação de execução e os limites à execução, quando perceptíveis.

IMPLEMENTAÇÃO DO PAR: ARAUCÁRIA, ERVA-MATE E FIGUEIRA

Antes de abordarmos resultados da avaliação, são necessários alguns esclarecimentos sobre o PAR.

O PAR não é um plano aberto, seu conteúdo é comum para todos os municípios; contém ações desdobradas em subações, que podem variar de três a mais de trinta numa mesma ação. A elaboração do PAR foi antecedida e fundamentada num diagnóstico abrangendo 52 indicadores, os quais foram avaliados pelas equipes municipais que elaboraram o PAR. Nos indicadores avaliados como críticos ou como insuficientes, as ações a executar integraram o PAR e em cada ação foram eleitas as subações respectivas, de acordo com o *menu* disponível. Cada uma das subações possui uma forma de execução: pela prefeitura municipal; assistência do MEC (técnica ou financeira). Os indicadores do diagnóstico e as ações do PAR distribuem-se em quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infra-estrutura física e recursos pedagógicos. Em 2009 e 2010 os municípios realizaram o monitoramento da implementação das subações. O PAR e seu monitoramento são feitos num módulo *on line* do SIMEC/MEC. Cabe acrescentar que os municípios, dada a regulamentação da política, formaram comitês locais de acompanhamento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (comitê local), integrados por instâncias governamentais e da sociedade civil.

Os municípios de Araucária, Erva-Mate e Figueira são considerados *prioritários* no âmbito do Plano de Metas, portanto, são municípios cujos IDEB divulgados em 2007 estavam entre os mais baixos do estado. Os municípios prioritários foram os primeiros do Rio Grande do Sul a contarem com assistência técnica para elaboração do PAR (entre novembro e dezembro de 2007), através de um projeto de extensão levado a cabo por meio de uma parceria entre o MEC e a UFRGS. Também contaram com a assistência de técnicos desse projeto para a realização do monitoramento do PAR, desde meados de 2009.

Selecionamos alguns dados da educação escolar municipal, a fim de contarmos com algumas informações importantes para a compreensão mais contextualizada desses territórios.

Quadro 1 – Número de escolas, número de matrículas, percentual de atendimento do ensino fundamental municipal (EF municipal) e IDEB – redes municipais de Araucária, Erva-Mate e Figueira

Município	Escolas	Matrículas	EF municipal	IDEB - ensino fundamental (2007)	
				anos iniciais	anos finais
Araucária	1	506	56%	4,2	-
Erva-Mate	2	431	34%	4,6	3,6
Figueira	21	2788	53%	3,0	2,5

Fonte: INEP/MEC

Notas: (1) os dados de escolas e matrículas são de 2009; (2) para o cálculo do percentual de atendimento da rede municipal, foram consideradas apenas as matrículas municipais e estaduais.

Podemos observar, no Quadro 1, que Figueira de destaca em número de alunos e de escolas, com uma média de 132,8 alunos por escola; o número de habitantes de Figueira ultrapassa em mais de quatro vezes o dos demais municípios. A rede municipal de Araucária, mesmo com apenas uma escola, atende mais da metade da matrícula pública do ensino fundamental. Erva-Mate possui duas escolas e apresenta o menor percentual de atendimento municipal do ensino fundamental entre as três localidades, pouco mais de um terço. Sobressaem os baixos índices de desenvolvimento da educação básica de Figueira. Erva-Mate e Figueira possuem o IDEB dos anos finais do ensino fundamental municipal mais baixo que aquele dos anos iniciais, característica esta bastante generalizada no país.

A seguir tratamos de cada município em separado, apresentando resultados das duas fases da avaliação.

Araucária

Araucária integra a Mesorregião do Noroeste Rio-Grandense. Sua população é de 4.528 habitantes, 48% deles na zona rural. Possui sistema municipal de ensino e o conselho municipal de educação é atuante; ainda não foi elaborado plano municipal de educação.

Em Araucária 30 indicadores foram avaliados como críticos ou insuficientes, distribuindo-se do seguinte modo entre as dimensões: gestão educacional, 12; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, 6; práticas pedagógicas e avaliação, 5; infra-estrutura e recursos pedagógicos, 7 indicadores. Quanto às subações, em número de 48, a forma de execução é a seguinte: 22 são de responsabilidade da prefeitura municipal, 24 com assistência técnica do MEC e 2 subações com assistência financeira do MEC.

Sete dos oito membros do comitê local participaram da pesquisa de 2008; durante o levantamento da situação de execução das subações, os membros do Comitê estavam com uma cópia do PAR em mãos, a qual havia sido recebida no início de 2008. Informaram que houve duas reuniões em 2008, a primeira para tomarem conhecimento do PAR e a segunda para informarem-se da sua execução. Na resposta aos questionários, escreveram que conheciam o PAR e estavam acompanhando sua execução. No levantamento feito naquele período, constatou-se que a grande maioria das subações de responsabilidade do MEC previstas para 2008 não se efetivaram. Da mesma forma, e provavelmente por conseqüência, muitas das subações de responsabilidade do município não haviam iniciado. Das ações implementadas, destacou-se a oferta de capacitação, pelo MEC, no levantamento da Situação Escolar (LSE) e a realização do LSE na escola municipal, bem como a participação de profissionais no curso de formação continuada Pró-letramento.

Nas entrevistas e conversas realizadas, as eleições municipais, bem como a indefinição quanto à permanência ou não da equipe da secretaria de educação, foram apontados como fatores que limitavam a execução de ações previstas no PAR, de responsabilidade da prefeitura municipal.

Na avaliação de 2010, encontra-se a seguinte evolução na situação de execução das subações: subações não-iniciadas, que representavam 55% no primeiro semestre de 2008,

passaram a representar 44% no 1º semestre de 2010; em contrapartida, aumentou o número de subações em andamento: de 45% para 51%; no período, oito subações foram concluídas. O município recebeu, no âmbito do PAR, assistência financeira do MEC, no final de 2009, para construção de uma escola de educação infantil (Programa Pró-Infância) e recursos para compra de ônibus do Programa Caminho da Escola. Considerando que o PAR foi elaborado no final de 2007 e que há apenas uma escola municipal, pensamos que muitas ações já poderiam ter sido concluídas ou iniciadas.

Aos poucos as ações de responsabilidade do MEC foram sendo executadas; assim, o *não-atendimento por parte do MEC*, que representava 71% dos limites à execução das subações no primeiro semestre de 2008, passou a representar 50% em 2010. A *não-prioridade à execução de subações* foi a segunda principal limitação encontrada, representando 33% no primeiro semestre de 2009.

Com o suporte de apoio que o município tem tido, poderia ter avançado mais, especialmente na dimensão da gestão: na formação do conselho escolar, na definição de critérios para a escolha do diretor, plano de carreira para profissionais de serviço e apoio escolar, elaboração do plano municipal de educação. Transparece, no monitoramento realizado pela equipe municipal, a compreensão do PAR e das ações articuladas MEC- município, o que é um ponto bastante positivo. Outro ponto positivo é que há sistema municipal de ensino, o que revela a vontade do município ter autonomia na regulamentação e supervisão da educação municipal. A protelação de algumas ações ligadas à gestão talvez tenha outras justificativas, que escapam à nossa compreensão. É de ressaltar o esforço em termos de formação dos profissionais da educação e de realização de ações pedagógicas, como a implantação de atividades no contra turno escolar.

Erva-Mate

Este município também pertence à Mesorregião Noroeste Rio-Grandense, possui uma população de 5.665 habitantes, com 22% dela na zona rural. O município não possui sistema próprio de ensino, nem elaborou ainda plano municipal de educação, contudo, tem Conselho Municipal de Educação implantado e atuante.

O PAR elaborado pelo município tem 22 indicadores críticos ou insuficientes, assim distribuídos nas dimensões: gestão educacional, 6; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, 6; práticas pedagógicas e avaliação, 2; infra-estrutura e recursos pedagógicos, 8 indicadores. Foram registradas 51 subações, das quais 22 sob responsabilidade da prefeitura municipal, 25 subações envolvendo assistência técnica do MEC e 4 subações sujeitas a assistência financeira do MEC.

Em 2008, no que se refere à atuação do Comitê Local, constatamos, através dos questionários respondidos por seus membros, que apenas duas pessoas não estavam acompanhando a execução do PAR no município, contudo, nenhuma reunião havia sido realizada por esta equipe após a elaboração do PAR.

Dentre as ações implementadas pelo município na dimensão da gestão educacional, cabe ressaltar o avanço nas estratégias de promoção da gestão democrática da educação, tendo em vista a criação dos conselhos escolares, bem como a realização de nova eleição no Conselho Municipal de Educação, buscando a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. No entanto, as subações que diziam respeito ao plano de carreira do magistério não foram desencadeadas, sendo apresentado como justificativa o fato de 2008 ser um ano eleitoral.

Na dimensão formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar não havia sido implementada nenhuma subação de formação inicial de profissionais da educação em 2008, uma vez que essas dependiam de iniciativas do MEC. No que concerne à formação continuada, Erva-Mate aderiu ao Programa GESTAR e deixou de participar do Programa Pró-letramento devido ao curto prazo das inscrições. Essas limitações não impediram que o órgão gestor municipal de educação promovesse reuniões pedagógicas, bem como a edição de decreto-lei para incluir nos planos de estudo os conteúdos de história e cultura afro-brasileira e africana e a promoção de um curso sobre a inclusão escolar e outro para qualificação dos profissionais de serviço e apoio escolar.

No que diz respeito às subações da dimensão práticas pedagógicas e avaliação, a secretaria de educação de Erva-Mate realizou reuniões pedagógicas e as incluiu no calendário escolar.

Na dimensão infra-estrutura e recursos pedagógicos, o município realizou reformas em salas das escolas para receber laboratórios de informática, adquiriu equipamentos para as cozinhas, materiais didáticos e pedagógicos e foi contemplado com a construção de uma escola de educação infantil pelo Programa Pró-infância/MEC .

Embora tenha havido eleição municipal, o PAR não sofreu descontinuidade, uma vez que o prefeito foi reeleito em 2008 e permaneceu a mesma secretária municipal de educação.

Na avaliação de 2010, verificamos que entre os limites à execução das subações em todos os semestres, desde a implantação do PAR até o primeiro semestre de 2010, predominam fortemente *falta de atendimento do programa/ação pelo MEC*, seguido do item *dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional*, ratificando, dessa forma, a observação da primeira avaliação, que indicou que muitas subações não foram desencadeadas pelo município face ao não-atendimento por parte do MEC.

O relatório discriminado das subações por semestre ficou distribuído entre subações não iniciadas, subações em andamento e subações concluídas, sendo que as não iniciadas são as que sempre prevaleceram, contudo, no primeiro semestre de 2010, há um decréscimo de subações não iniciadas e um acréscimo de subações em andamento, sinalizando que o PAR vem sendo implementado de forma gradual.

No que se refere à assistência financeira direta, isto é, repasse de recursos do MEC ao município, foram identificados dois repasses vinculados ao PAR, um para a construção da escola de educação infantil, liberado em abril de 2009 e outro para aquisição de um ônibus para o transporte escolar, liberado em março de 2010.

Figueira

O município está localizado na Mesorregião Sudeste Rio-Grandense, tem uma população total de 28.466 habitantes, com apenas 7,4% deles vivendo na zona rural.

O município não se organiza como sistema municipal de ensino, mas possui um conselho municipal de educação. Até o final de 2010 não havia elaborado plano municipal de educação.

Na elaboração do PAR, 29 indicadores foram avaliados como críticos ou insuficientes, assim distribuídos: gestão educacional, 11; formação de professores e profissionais de serviço e apoio escolar, 6; práticas pedagógicas e avaliação, 1; infra-estrutura e recursos pedagógicos, 11 indicadores. Foram planejadas 67 subações a implementar e, dessas, em 28 a forma de execução é de responsabilidade do município e em 39 é prevista a assistência técnica do MEC.

A primeira pesquisa de avaliação permitiu verificar o que segue.

Em Figueira, as recomendações do Decreto nº 6.094/07 quanto ao Comitê Local de Acompanhamento do Plano de Metas não foram seguidas, uma vez que ele fora constituído apenas formalmente, pois durante todo o ano de 2008 não houve reuniões e seus membros informaram que não tiveram acesso ao PAR.

Para o secretário de educação, a maior parte dos questionamentos acerca dos aspectos do processo formal de construção do PAR foi atendida plenamente e, segundo ele, o PAR foi apresentado às escolas da rede municipal. O dirigente municipal avaliou que o resultado da eleição municipal de 2008 não traria prejuízo para a continuidade do PAR, disse que “as perspectivas são boas, o PAR só vem a somar e facilitar o trabalho do gestor. Não terá interrupção”. Quanto às reuniões com o Comitê Local, o dirigente disse que foram realizadas duas, o que se evidenciou como uma contradição em relação ao que foi informado por seus membros.

Verificamos que a maior parte das ações de responsabilidade do município que estavam em execução eram as que se vinculavam à política municipal de educação, as demais ações introduzidas a partir do PAR permaneciam não iniciadas.

Para a maioria dos responsáveis pelas ações que se fizeram presentes à entrevista o município “não deu atenção ao PAR”. Eles queixaram-se do excesso de tarefas e do tamanho reduzido da equipe. Entendiam que os profissionais que atuavam na Secretaria de Educação não teriam condições de iniciar a execução do PAR sem haver uma capacitação prévia da equipe e das direções de escolas. Alguns não tinham clareza do seu papel em relação ao PAR.

Entre as respostas do secretário de educação aos fatores que favoreciam a execução do PAR estão: o PAR oferece ferramentas para melhorar o desempenho do aluno e parâmetro para o gestor identificar possíveis falhas e/ou necessidades; o gestor consegue agir e acompanhar o processo. Já no que diz respeito aos fatores que dificultam a execução do PAR, o secretário identificou: recursos humanos em número reduzido, sobrecarga de trabalho, recursos financeiros limitados e falta de disponibilidade dos professores para capacitação.

Na segunda fase da pesquisa avaliativa, desenhada com outra metodologia, obtivemos informações sobre a execução das subações do PAR num período mais longo de tempo. Durante

o ano de 2008 as subações do PAR tiveram um índice muito baixo de execução. No primeiro semestre de 2008 somente 13% das subações estavam “em andamento” e 6% haviam sido “concluídas”, as demais não haviam sido iniciadas. No segundo semestre de 2008 a situação foi praticamente semelhante, houve uma mínima melhora, ou seja, apenas 17% das subações estavam “em andamento” e 5% haviam sido concluídas. Ao longo dos demais semestres, as subações “em andamento” foram aumentando, chegando a representar 40% no primeiro semestre de 2010. Mesmo assim, 53% das subações não tinham sido iniciadas nesse mesmo semestre.

Nas observações feitas pela equipe municipal que preencheu o monitoramento, muitas vezes é reiterado o fato de que houve troca de gestão na SMED em 2009 (houve também troca no governo municipal) e não houve uma fase de transição. A total falta de informações sobre o ocorrido na gestão anterior revela-se quando, em muitas subações, no monitoramento relativo aos dois semestres de 2008, foi feita a observação “não encontramos documentos ou registros que indiquem a realização da subação” – isso evidencia que sequer houve possibilidade de obter informações com a equipe anterior. No monitoramento, aparece a informação de que a nova equipe buscou estudar o PAR, compreendê-lo. Mesmo assumindo com base no plano elaborado na gestão anterior, a partir, principalmente, do 2º semestre de 2009 há muitas ações que começam a ser implementadas. Ou seja, no primeiro semestre a equipe estudou e, em seguida, iniciou a implementação.

Quanto aos fatores que limitaram a execução das subações, predomina a *falta de atendimento do programa ou ação pelo MEC, seguida da não--prioridade à subação e dificuldades de ordem técnico-administrativa ou operacional*.

Não consta, no SIMEC, nenhum convênio de transferência de recursos financeiros vinculado ao PAR. No Portal da Transparência, encontramos três convênios no período, mas sem menção à vinculação ao PAR, são eles: transferência para construção de escola infantil (Proinfância), em julho de 2008; transferência para aquisição de ônibus, em julho de 2008 (emenda parlamentar); transferência para aquisição de equipamentos e mobiliário escolares, em fevereiro de 2008 (emenda parlamentar).

CONCLUSÃO

A busca da qualidade da educação tem mobilizado diversos setores educacionais, especialmente aqueles ligados ao próprio poder público, a entidades representativas de profissionais da educação e à academia. Nesse sentido, os processos de avaliação das políticas públicas vêm adquirindo uma dimensão e importância crescentes, na medida em que dão subsídios para o redesenho da política, bem como para a sua continuidade ou não.

A fase de avaliação da implementação do PAR em municípios gaúchos que realizamos em 2008 constituiu um primeiro exercício de avaliação mais sistemática de resultados das ações do PAR. Em 2008 inexistia o módulo de monitoramento do PAR no Simec e pensávamos que, para o êxito do PAR, era necessária a constituição de instrumentos que, de forma sistemática,

permitissem aos gestores locais e ao MEC terem uma visão global do andamento das ações e subações. Esse seria um esforço para dar suporte ao estabelecimento do processo de acompanhamento e avaliação, com vistas a mudanças de percurso que se fizessem necessárias, à otimização dos recursos financeiros investidos, à eficácia e efetividade das ações, ao fortalecimento e legitimidade desta política e, enfim, ao controle das ações do Estado pela sociedade.

Essa fase constituiu-se, ainda, num processo de formação para os comitês locais e as equipes locais envolvidas na execução do PAR, ou seja, para realizar sua tarefa os pesquisadores precisaram oferecer informações referentes ao PAR, aos indicadores educacionais do município, onde conseguir dados públicos, etc., propiciando um nível de maior compreensão sobre a função dos comitês e das equipes, o que, potencialmente, possibilitaria um desempenho mais eficiente de funções de gestão e de controle social.

Embora acreditemos que a avaliação da implementação do PAR, especialmente neste primeiro PAR, deveria ser acompanhada por representantes do FNDE/MEC, temos consciência de que, em se tratando de um país como o Brasil, que possui 5565 municípios, os quais, na sua totalidade, aderiram ao “Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação”, é inviável a realização de uma avaliação sistemática do PAR nos moldes que realizamos.

Na pesquisa de avaliação realizada em 2008 nos três municípios, foi possível identificar as ações implementadas, o envolvimento dos gestores municipais, bem como a atuação dos comitê locais de acompanhamento do Plano de Metas. Além disso, a visita *in loco* possibilitou uma observação direta do que estava ou não acontecendo nos municípios. Também foi possível identificar o atendimento ou a omissão do MEC naquelas subações de sua competência. Os instrumentos utilizados nessa avaliação possibilitam uma análise de cunho mais qualitativo, em virtude do que foi permitido pela observação *in loco*, pelas entrevistas e pelo preenchimento de questionários. No que se refere à análise quantitativa, esta ficou prejudicada, pois o levantamento dos dados abrangeu apenas a ação no seu todo, não identificando a situação de cada subação do PAR. Assim, obtivemos, basicamente, uma visão geral da implementação da política.

Na segunda fase da pesquisa de avaliação, em 2010, com base nos dados disponibilizados no SIMEC, foi possível identificar a situação de execução de todas as subações do PAR, de forma detalhada, suas formas de execução, os limites à execução, por semestre, bem como o cumprimento ou não dos prazos definidos no PAR. Dessa forma, foi possível avaliar de forma pormenorizada se as metas foram atingidas e quais foram os fatores limitadores, possibilitando uma análise mais quantitativa da implementação do PAR, mas permeada por elementos qualitativos, principalmente pelas interpretações que tivemos que fazer quando do registro dos limites à execução das subações.

Com base nas duas fases da pesquisa de avaliação, apontamos algumas evidências na implantação do PAR nesses municípios como: o comitê local tem dificuldades em realizar reuniões sistemáticas para acompanhamento do PAR; os técnicos que apoiaram a elaboração do PAR e seu monitoramento desempenharam papel relevante de mediação para a implementação

da política; as secretarias de educação não realizam planejamento de longo prazo; há dificuldades de ordem técnico-organizacional nas secretarias municipais de educação, seja por falta de pessoal, seja pelo espectro de conhecimentos e de informação/comunicação que a execução do PAR requisita; a inexistência, ou funcionamento relativamente precário, de conselhos escolares e de outras instâncias colegiadas; a descontinuidade administrativa nas trocas de governo, ainda que do mesmo partido político; as ações de formação inicial e continuada dos profissionais de educação ficaram prejudicadas devido o *não-atendimento por parte do MEC*; esse não-atendimento se faz presente também em outras ações, o que nos leva a apontar a relevância da realização de um planejamento por parte do próprio MEC, no que diz respeito a sua agenda de atendimento aos municípios, pois, ao que tudo indica, as equipes locais das secretarias balizam suas ações tendo como parâmetro o desempenho de seu parceiro, o MEC.

Apesar das dificuldades, foi possível perceber uma aprendizagem por parte dos gestores municipais, pois, ao longo do tempo, foram se apropriando do PAR e implementando ações de modo gradual. Mesmo assim, continua colocada a necessidade de apoio técnico aos órgãos gestores da educação municipal, dadas as dificuldades perceptíveis, seja na compreensão de subações, seja no modo de efetivá-las.

As duas avaliações, uma mais qualitativa e a outra mais quantitativa, forneceram elementos de análise que, somados, contribuem para uma avaliação mais abrangente da política, bem como auxiliam na percepção dos desafios da educação municipal na promoção de uma educação de qualidade. Sabemos que nossas avaliações têm limites, no que diz respeito à compreensão aprofundada dos fatores mais significativos que têm influenciado a execução do PAR, bem como das ressignificações do PAR que se processam nos municípios. Esse escopo, contudo, somente seria possível, de nosso ponto de vista, se realizássemos estudos de caso com significativo tempo de observação e contato com as redes municipais envolvidas. Essas ponderações, contudo, são aqui mencionadas para incentivar a realização de pesquisas desta natureza. Entendemos que a pesquisa que estamos realizando tem relevância em termos de sua contribuição ao conhecimento das políticas públicas de educação e ao conhecimento de processos de implantação de uma política, o que pode ser útil ao seu aperfeiçoamento.

Por fim, é importante ressaltar que, tendo em conta a inexistência, em todos os níveis de gestão educacional, de uma cultura de planejamento e de avaliação, de forma sistemática, acreditamos que o processo avaliativo que estamos desenvolvendo pode contribuir para a valorização da atividade de avaliação, na intenção de perseguir a responsabilidade pública para com a qualidade da educação.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília e CARVALHO, Maria do Carmo. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC SP, 2001.
- BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados [...]. Brasília: Congresso Nacional, 2007a.
- _____. Ministério da Educação (MEC). **Compromisso Todos pela Educação. Passo a Passo**. Brasília, MEC, 2007b.
- _____. Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Conselho Deliberativo (CD). **Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007**. Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília, 2007c.
- DEUBEL, André-Noel Roth. **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.
- DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília e CARVALHO, Maria do Carmo. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo, IEE/PUC SP, 2001.
- FARENZENA, Nalu (Coord.). **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e avaliação da política em redes públicas municipais brasileiras**. Projeto de Pesquisa. Porto Alegre, UFRGS, 2010.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 20, n. 59, p. 97-169, out. 2005.
- FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1 (3), 1986.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. **Analyse et pilotage des politiques publiques**. Zurich: Verlag Ruegger, 2006.
- MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el “monstruo” em aliado: La evaluación como herramienta de La gerencia social**. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2000.
- SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.
- MULLER, Pierre. **Les politiques publiques**. Paris, PUF, 2006.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
- THOENIG, Jean-Claude. Politique publique. In : BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie e RAVINET, Pauline. **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Sciences Po – Les Presses, p. 328-335, 2006.