

MONITORAMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL PLANO DE METAS NO RIO GRANDE DO SUL

Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt – UFRGS/PPGedu

jaqueline.bittencourt@ufrgs.br

Cleusa Conceição Terres Schuch – UFRGS/PPGedu

cleusaschuch@terra.com.br

Resumo: O texto apresenta uma reflexão sobre a metodologia utilizada pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação do PPGEDU/UFRGS, na análise da política “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, dando ênfase no monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR) durante o primeiro ano de sua implementação em 2008, em 22 municípios prioritários do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Políticas pública educacional, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Monitoramento de políticas públicas.

INTRODUÇÃO

O texto apresenta uma reflexão sobre a metodologia utilizada pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (NEPGE/PPGEDU/UFRGS) no monitoramento da implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR)¹, inserido na política “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” no primeiro ano de sua implementação, em 2008, e aponta as primeiras percepções e análises sobre o andamento do processo de implantação em 22 dos 24 municípios prioritários² do Rio Grande do Sul.

O Plano de Metas³ é um dos principais eixos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e diz respeito à mobilização em torno da melhoria da Educação Básica no Brasil, utilizando como referência um indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁴. O Plano de Metas prevê a articulação dos três entes federados, a sociedade e as famílias, em torno da busca pela qualidade da educação, no qual se propõe um maior protagonismo do Ministério da Educação no que se refere aos critérios e sistêmicas da assistência técnica e financeira a outros níveis de governo.

O trabalho de monitoramento foi desenvolvido com o objetivo de auferir os avanços atingidos no processo de implementação do PAR nesses municípios gaúchos prioritários, por meio de uma investigação *in loco* das ações e/ou omissões das administrações públicas municipais e do MEC.

Este estudo partilha o entendimento de que o monitoramento das políticas públicas, como parte da implementação, é como afirma Maria das Graças Rua (1998, p. 252) um

“processo de implementação de uma política precisa ser acompanhado, entre outras coisas, para que seja possível identificar porque muitas coisas dão certo enquanto muitas outras dão errado entre o momento da formulação da política e o seu resultado concreto”.

Este acompanhamento pode constituir um conjunto de informações cujo papel é o de subsidiar diagnósticos da realidade da implementação ou a avaliação de prioridades contidas nas intervenções que as políticas públicas propõem. Portanto, o desafio do monitoramento é o de produzir informações de qualidade suficiente que possam alicerçar alterações na gestão da política e, principalmente, possam traduzir as ações governamentais para a população em geral. (LAGO, s/d).

SITUANDO O TRABALHO

Em 2007 o MEC decidiu efetivar assistência técnica para a elaboração de planos de ações articuladas estaduais e de municípios prioritários, para o qual se valeu de diferentes formatos, seja constituindo um grupo de consultores vinculados diretamente ao ministério, seja descentralizando recursos para que o trabalho fosse realizado por outras instituições (universidades, centros federais de educação técnica ou tecnológica, secretarias estaduais de educação e outros). A coordenação do trabalho no Rio Grande do Sul ficou a cargo da UFRGS, através do Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, tendo sido formado um grupo de trabalho que reuniu uma equipe técnica de profissionais indicados pela UFRGS e pela Secretaria de Estado da Educação (SEC-RS). Este trabalho, no formato de consultoria, visava apoiar a elaboração do PAR em 142 municípios no Rio Grande do sul, prioritários⁵ e preferenciais⁶ – aqueles com IDEB mais baixo –, para fins de elaboração dos respectivos diagnósticos da situação educacional e dos planos de ações articuladas.

Cabe esclarecer a diferença na implantação da política entre os termos assistência técnica direta e assistência técnica indireta a municípios priorizados. A primeira refere-se à ida de profissionais da equipe do projeto aos municípios para apoiar a elaboração do PAR pelas equipes locais; a segunda significa a realização de atividades de apoio à elaboração do PAR de municípios não-priorizados, mediante reuniões de secretários e capacitações do pessoal das secretarias municipais de educação.

Embora não se constitua foco do estudo, interessa salientar que o uso dos indicadores educacionais consolidados dentro do IDEB constitui um avanço importante na implementação desta política de educação. Os dados estatísticos começam a ser utilizados como informação relevante na formulação e implementação da política e seu manejo é um importante elemento

de monitoramento. No caso do IDEB, ele adquire uma dimensão que altera a visibilidade da educação no conjunto da sociedade. O índice foi divulgado pelo governo de forma compreensível e didática mediante uma propaganda que transmitiu o sentido do uso desta informação para a população. Nesta tarefa a mídia foi uma grande parceira do governo, pois conseguiu traduzir o diagnóstico da realidade educacional nacional com suporte no índice.

No desenvolvimento do trabalho, a equipe do núcleo de pesquisa percebeu que a proposta do PAR colocava um novo paradigma na gestão das políticas públicas educacionais, especialmente no caso dos municípios gaúchos. Dessa forma, se propôs a organizar um trabalho de monitoramento dessa política, o qual apresenta características de flexibilidade⁷ e, diante das dificuldades da sua implementação inicial, requeria um acompanhamento sistemático, uma vez que o MEC não havia apresentado, ainda, nenhum instrumento para esse fim.

Para Rua (1998, p. 257):

Assim, o processo de implementação pode ser uma continuação da formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas, etc – de maneira que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem por uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende.

O trabalho de monitoramento se propôs a identificar como a política educacional do Plano de Metas, através do PAR, de âmbito nacional, estaria incidindo na gestão da educação municipal nos seus aspectos de planejamento e implementação de ações, e como os órgãos responsáveis pela educação local se articulam ou não em torno dessas ações.

Levamos em conta que *“monitorar resultados de política consiste em assimilar y sistematizar información relevante acerca de las consecuencias de políticas adoptadas previamente para apoyar a los policy makers en la fase de implementación de la política”* (ESPINOZA, 2009, p.5).

O estudo evita efetuar generalizações, traçar perfis de gestão municipal, comparações entre as redes ou apontar qual é a melhor gestão, mas explora as diversas situações encontradas, colocando em evidência os fatos apurados, tecendo reflexões sobre como está sendo implementada a política nos municípios, que fatores estão influenciando nesse processo, e, deste modo, procurando identificar os avanços e obstáculos da política presentes no âmbito local e no âmbito federal – MEC.

Para Rua (s/d, p. 1), “o monitoramento implica o controle da gestão do programa e a tomada de decisões sobre mudanças imediatas na sua execução, geralmente é realizado por

pessoas envolvidas na sua implementação”, argumentação que nos autoriza a realizar este estudo.

Vale a pena lembrar que as políticas podem ser analisadas em cada um dos momentos do seu ciclo – formulação, implementação e avaliação –, embora esses momentos não sejam estanques nem lineares, ao contrário, eles estão em constante retroalimentação. Nesse sentido, o monitoramento é um canal de inter-relação de todo o ciclo da política, indispensável pela aprendizagem que pode proporcionar em termos de apontar possibilidades e/ou limites da política, através da sistematização dos dados e informações coletadas.

Tanto no monitoramento quanto na avaliação é importante definir os critérios segundo os quais serão apreciados “os processos, produtos, resultados, efeitos e impactos” (RUA, s/d, p.2). Na pesquisa do NEPGE, os critérios orientadores foram os da eficácia e da efetividade. Entendemos que eficácia significa alcançar os objetivos pretendidos e efetividade implica constatar se o que foi realizado produziu os efeitos pretendidos. Esses critérios nortearam a elaboração dos instrumentos de monitoramento.

Importa salientar que o monitoramento das políticas públicas, em particular as sociais, requer o acompanhamento e controle sistemático do gestor público e da sociedade. Para Luciana Corrêa do Lago, pesquisadora do monitoramento das políticas governamentais, (s/d, p. 1) o monitoramento possui o objetivo expresso de:

- (i) garantir políticas públicas de enfrentamento das desigualdades no acesso aos serviços e equipamentos públicos; (ii) ampliar os espaços de planejamento participativo, isto é, democratizar as decisões sobre os investimentos realizados e (iii) verificar ou mesmo estabelecer a correlação entre o planejamento e a execução, através de um programa de reformas técnico-administrativas necessárias à criação das bases materiais para uma gestão pública democrática em todos os níveis de governo.

Ao mesmo tempo em que poderá produzir informações mais amplas e detalhadas para os sujeitos que atuam diretamente com a política e possuem maior compreensão da dinâmica das políticas e informações sintéticas para a sociedade em geral, auxiliando dessa forma a apropriação por parte do município de indicadores de monitoramento de políticas públicas locais.

Tanto o instrumento de monitoramento como os relatos da equipe de pesquisa do NEPGE/PPGEDU/UFRGS também possibilitaram a maior percepção da ação e/ou omissão do MEC naquelas ações de sua competência. Uma vez que o PAR contou com alguns dos membros do grupo na realização da tarefa de analisar os Planos elaborados em outros municípios em outros estados. Esta segunda etapa do trabalho comissionado pelo MEC foi de validar as propostas do município, e dessa forma, o órgão se comprometeu em dar assistência

técnica e financeira, inclusive informando cronograma de atendimento. A terceira etapa do trabalho será o Monitoramento, propriamente dito, trabalho que será realizado com a ampliação do SIMEC⁸. Este sistema está em pleno desenvolvimento, espera-se que ele entre em operação ainda este ano.

PERCURSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Tanto a avaliação quanto o monitoramento são momentos indispensáveis na análise de políticas públicas, pela aprendizagem que podem proporcionar em termos de identificação de possibilidades ou de limites da política, permitindo a correção de problemas, caso a política tenha continuidade.

O monitoramento se deu no sentido de verificar se as ações e subações do PAR estão sendo executadas ou não pelos municípios prioritários e quais as repercussões na gestão educacional. Para Farenzena e Machado (2009), coordenadoras da pesquisa, o principal motivo para escolha desses municípios para monitoramento foi o fato de que, no momento de realização da pesquisa, já havia se passado um ano da construção do PAR, período razoável para efetuar o monitoramento.

O monitoramento foi desenvolvido em dois momentos, um teórico e outro empírico. O primeiro foi constituído de reuniões de estudo para elaboração dos instrumentos, assim como de relatos de experiências da fase de implantação da política quando os pesquisadores atuaram como consultores na elaboração do PAR, momento que é foco deste trabalho.

O segundo momento, denominado de empírico, abrangeu a aplicação de três instrumentos: questionário, entrevistas semiestruturadas e investigação *in loco*. Esses instrumentos de monitoramento foram elaborados de modo a contemplar aspectos das quatro dimensões definidas no PAR: (1) gestão educacional, (2) formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar, (3) práticas pedagógicas e avaliação e (4) infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Todos os pesquisadores envolvidos no levantamento de dados do monitoramento já haviam participado da fase de elaboração do PAR em alguns municípios, fato que contribuiu sobremaneira para a efetivação da pesquisa de monitoramento, uma vez que já eles estavam familiarizados com os instrumentos de implementação da política, elemento considerado importante, conforme Rua (s/d, p. 10): “o acompanhamento de uma política deve levar em consideração a existência de uma percepção precisa acerca da política que se implementa”.

O principal instrumento de coleta de dados foi um questionário que levou em conta seis tópicos. O primeiro contém dados gerais do município e específicos do Plano de Ações Articuladas; o segundo abrange especificações da representatividade da equipe local; o terceiro identifica a representatividade dos membros do Comitê Local⁹; o quarto envolve a atuação do Comitê Local; o quinto tópico, direcionado ao dirigente municipal de educação, contém questões sobre a adesão e implementação da política; no sexto e último tópico foram elencados os indicadores, as ações e as subações de cada uma das dimensões do PAR, para que o comitê local ou os dirigentes locais apontassem o que foi ou não implementado e as condições que incentivaram ou limitaram a implementação de ações.

Na entrevista individual dos membros do Comitê Local foi utilizado um roteiro constituído de nove questões que tinham o objetivo de averiguar o envolvimento destes com o Plano de Ações Articuladas do município.

Todos os pesquisadores realizaram uma visita previamente agendada com o secretário de Educação, a fim de constatar *in loco* a implementação do plano.

Um dos focos da pesquisa elaborada no NEPGE era a reflexão da metodologia utilizada no monitoramento de uma política educacional. A sistematização ampliada dos dados será objeto de futuros trabalhos, sendo objeto de três teses de doutorado e uma dissertação de mestrado em andamento junto ao núcleo. No entanto, apresentamos neste trabalho as impressões e reflexões que o grupo de pesquisadores sistematizou em reuniões de avaliação e acompanhamento do trabalho investigativo, estas informações são de igual relevância para a implementação e acompanhamento da política na sua consecução.

PRIMEIRAS IMPRESSÕES E REFLEXÕES

Nesta parte do trabalho apresentamos as percepções da pesquisa. Inicialmente, é importante sublinhar que entendemos que o contexto local tem papel significativo na implantação dessa política social, a qual contempla ações nas dimensões: de gestão, de formação profissional, de aspectos pedagógicos e de estrutura física, e ainda, procura mobilizar a sociedade no cumprimento de suas metas. Arriscamos dizer que a política “mãe” Compromisso Todos pela Educação, faz um chamamento pela gestão democrática da educação municipal, na medida em que exige a formação de uma Equipe Local responsável pela elaboração do PAR e de um Comitê de Acompanhamento das ações que serão implementadas no município.

Com este pressuposto após a primeira fase de implementação da política, que consistiu no trabalho de consultoria junto aos municípios para a elaboração do Diagnóstico/PAR no período de novembro de 2007 a outubro de 2008, foi realizada uma reunião para avaliação dessa etapa, a qual foi constituída de debates e relatos de experiências. Dos relatos apresentados pelos consultores, podemos destacar os seguintes **fatores de convergência**:

Significado de ser ator numa política educacional em ação - Este é um fator que foi perceptível em todos os níveis de investigação. Tanto os gestores, as equipes de trabalho e os próprios pesquisadores protagonizaram o papel de *policy-maker* na medida em que as discussões e as decisões de planejamento exigiam participação. Não significa que essa participação tenha sido plena ou qualificada, apenas que este trabalho não faz parte da maioria das políticas públicas sociais, todas as pessoas envolvidas se sentiram realmente atores da política.

Realização do diagnóstico como um momento de autoavaliação relevante para o município – Participar deste momento da construção da política foi o momento rico na percepção de muitos atores envolvidos nesta tarefa, especialmente os consultores. Normalmente, o diagnóstico é outorgado, por isso, o momento de elaborar este trabalho foi percebido como inédito na sua abrangência e foi qualificado como fundamental em diferentes aspectos.

Deficiência na formação continuada dos professores das redes municipais – Esta percepção foi um denominador comum. A maior parte das redes, principalmente as mais jovens, já abre vagas que exigem formação inicial. No entanto, uma numerosa maioria sente falta de sistemas municipais que se aliam à falta de planos de carreira que freiam o desenvolvimento profissional. Conseqüentemente a formação continuada não é incentivada, nem valorizada.

Equipe Local e Comitê formado de pessoas geralmente indicadas pelos gestores municipais – Este fator foi muito importante na medida em que a política pretendia uma participação democrática que chamasse a sociedade nos seus diferentes segmentos para o “Compromisso de Todos pela Educação”, fato que não foi acatado. Assim, este continua sendo um fator debilitador que precisa ser observado e discutido na consecução da política, posto que há muitos elementos que tornam esta participação muito discutível.

Escolas municipais com problemas de infraestrutura - Nas visitas *in loco* foi muito comum perceber esta deficiência, embora os gestores municipais demonstrem esforços para manter padrões mínimos. Bibliotecas, refeitórios, laboratórios e quadras esportivas são espaços que em raros estabelecimentos estão em condições aceitáveis.

Falta de planejamento e de políticas educacionais por parte das SMEs, apontando a ausência de um plano municipal de educação – Este fator foi muito referenciado pelos pesquisadores. O planejamento a longo prazo não é, ainda, uma prática de gestão. O mais comum é verificar a elaboração de pequenos planos e atividades pontuais que, no conjunto, darão o perfil do gestor municipal. A visão de longo prazo é raramente perceptível.

Disparidades entre as regiões do estado – Este dado, que sempre muito discutido, foi verificado pelos pesquisadores que tiveram que visitar diferentes realidades. Portanto, a questão do contexto local ganha uma importância que exige que seja levada em conta.

Transporte escolar – um problema grave nos municípios – Entre os inúmeros programas federais trabalhados no planejamento municipal, este foi o gerador de muitos conflitos internos e de gestão intergovernamental.

A política da merenda escolar bem consolidada nos municípios – A gestão da política do Programa Nacional de Alimentação Escolar, também objeto de um dos itens no levantamento do diagnóstico, foi apontado como um dos mais efetivos na sua implementação e seu seguimento burocrático, percebe-se conforto na gestão deste programa.

Não é dada a devida importância pela equipe local e secretários às questões pontuais – primeira parte do diagnóstico/PAR – Este fator pautou grande parte das percepções dos pesquisadores. As respostas extremamente abertas e circulares revelam que existia um receio de expor o gestor municipal.

Cooperativismo evidente dos professores na implementação das políticas – A dificuldade de discutir e dividir o planejamento educacional com outros segmentos foi um fator amplamente mencionado pelos pesquisadores, assim como algumas atitudes diante da abertura à participação na tomada de decisões.

A gestão democrática, entendida como espaço de constante diálogo e decisão, não é a realidade dos municípios rio-grandenses – Este é outro fator que foi revelado ao longo da pesquisa realizada. Acreditamos que a vivência democrática é incipiente, posto que não possuímos uma prática constante no âmbito das políticas públicas. As ações estão ainda calcadas nas antigas práticas patrimonialistas e paternalistas que foram próprias da sociedade brasileira e que se repetem por estarem naturalizadas.

PERCEPÇÕES NO MONITORAMENTO

No segundo momento, foi desencadeado o processo de monitoramento das ações do PAR nos 22 dos 24 municípios prioritários do RS, nos meses de novembro e dezembro de 2008. Na percepção dos pesquisadores, cinco aspectos foram relevantes.

O primeiro se refere à recepção por parte dos gestores ao trabalho de monitoramento proposto pela universidade. Os municípios se mostraram abertos ao trabalho dos pesquisadores, embora tivessem o receio de estar sendo avaliados pelo MEC, pois a linha divisória entre o trabalho realizado pelo ministério, através das consultorias, e o trabalho do grupo de pesquisadores da universidade não estava clara para eles. Mesmo assim, a grande maioria não criou entraves para responder aos questionários e nem para despende tempo no preenchimento do formulário. Pelo contrário, muitos aproveitaram a presença de um especialista para esclarecer dúvidas sobre a sistemática de elaboração e acompanhamento do PAR.

O segundo aspecto que foi evidenciado é que nos municípios visitados a implantação vem se dando de forma muito tímida, dando a impressão de inércia. No entanto, este aspecto está ligado a vários fatores, entre os quais: a pouca intimidade com o plano; o tamanho do documento que o contem; as diversas ações propostas pelo MEC, as quais impedem um rápido manuseio; o SIMEC, que contem o diagnóstico e o plano do PAR, gera relatórios longos e confusos. Aliada a estas dificuldades percebe-se uma atitude de espera pelas ações por parte do MEC, como órgão indutor da política, que trabalhou e trabalha na atitude impositiva. Este estilo de trabalho, desconectado do princípio constitucional do regime de colaboração, revela o caráter paternalista da cultura política brasileira. Em muitos casos, os gestores se revelaram apenas reativos às ações federais, ou seja, realizando apenas as ações promovidas e patrocinadas pelo ministério, provocando uma adequação e readequação aos inúmeros programas sem avaliar se eles são realmente úteis e necessários. Percebe-se um afã de não perder oportunidades de apoio financeiro, descolado do diagnóstico e do plano proposto dentro da política.

O terceiro aspecto envolve o princípio da participação que a política evoca. A participação de representantes de entidades públicas, privadas e da sociedade civil dentro do Comitê Local não se efetivou. Em apenas dois municípios ocorreram reuniões. Na maioria dos municípios os comitês não se reuniram, nem mesmo para eleger a sua presidência ou para organizar uma agenda de discussões e ações. Deste modo, este instrumento de controle social que poderia legitimar o esforço para qualificar a educação não cumpre seu papel.

O quarto aspecto está imbricado com o terceiro, pois trata da função que o Comitê de Acompanhamento teria na implementação e monitoramento da política. Desse modo, a

promessa do Compromisso Todos pela Educação se esvazia, colocando em risco os alicerces da construção da política.

O último aspecto levantado diz respeito às ações implementadas pelo MEC em municípios que o seu PAR sequer havia sido analisado pela equipe técnica do ministério, deixando obscuros os critérios utilizados e revelando velhas práticas que a política anunciava combater. Para exemplificar, podemos citar o caso do transporte escolar (um município já havia recebido dois ônibus escolares e sido contemplado com uma escola de educação infantil – Pró-Infância) e seu PAR constava no SIMEC como não analisado.

Esclarecemos que essa pesquisa de monitoramento foi encerrada no final do ano de 2008 e que a mesma não teve a pretensão de dar conta de tudo o que aconteceu ou deixou de acontecer no município, mesmo porque isso é inviável diante de um fenômeno tão complexo como a implantação de uma política pública.

Segundo Lobo (2007, p.83), nos resultados de uma avaliação de programas sociais temos que ter cuidado com o perfeccionismo, buscado e raramente alcançado pelos pesquisadores.

Talvez por um viés acadêmico, em alguns casos, ou por um desejo de “mostrar serviço impecável”, em outros, inviabiliza-se um processo de avaliação desejável. A ambição de abarcar todo o complexo universo envolvido no desenho e implementação de um determinado programa, além de buscar-se metodologias excessivamente sofisticadas faz, não raramente, com que “se jogue fora a criança com a água do banho”.

ASPECTOS DO MONITORAMENTO

Iniciamos refletindo com Claudia Fonseca, “cada caso é um caso justifica a rejeição de soluções pré-fabricadas”. Assim, o que vale num contexto municipal não vale para o outro. Cada rede municipal de Educação implementou ou não subações da política PAR de acordo com seus referenciais e interesses. Paralelamente, o MEC, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, também executou e deixou de executar ações do plano que limitaram diretamente a implementação da política.

O PAR é uma política de grande abrangência, constituído de várias ações que se desdobram em inúmeras subações, exigindo um grande e qualificado aparato burocrático no nível central – FNDE, órgão que passou a exercer a função de disseminador de políticas do MEC. Ocorre que essa instituição não se encontra suficientemente estruturada para dar conta da demanda gerada pela política. Assim, dentre as estratégias utilizadas para suprir essa

deficiência podemos citar a formação de parcerias com várias entidades, entre elas universidades federais e secretarias estaduais de Educação, a contratação de consultores autônomos, etc.

Os municípios, por sua vez, principalmente os pequenos, também apresentam muitas dificuldades, dentre elas limitações financeiras, tecnológicas, carência de recursos humanos qualificados, descontinuidade administrativa face a troca de governo (eleições municipais em 2008), relações de poder e disputas internas.

As limitações financeiras se dão a nível local – município – e global – FNDE. As ações previstas no PAR municipal implicam, na sua grande maioria, aporte de recursos próprios do município, seja como contrapartida ao investimento ou como único financiador, exigindo um esforço fiscal maior desse ente em um momento de crise mundial. O município como unidade federativa de linha de frente à sociedade vem sofrendo de forma direta os reflexos econômicos e sociais dos problemas da economia global. Na verdade, são os municípios que tem sentido a retração econômica que se traduz em crescente contingente de pessoas desempregadas, que naturalmente deixam de possuir renda que permita o consumo, que, por sua vez, gera queda arrecadatória e assim sucessivamente as ações governamentais locais vão sendo prejudicadas. Portanto, este fator ganha um tamanho e uma importância impossível de não se levar em conta.

A questão tecnológica está presente em todo o processo de implantação da política, exigindo equipamentos adequados para a comunicação *on line*, e capacitação técnica no uso das tecnologias.

Os órgãos de educação municipal, principalmente os municípios pequenos, possuem número reduzido de pessoas no seu quadro para dar conta das múltiplas tarefas que o plano envolve no seu conjunto (tarefas de preenchimento de formulários, levantamento de dados das escolas com amplo detalhamento, realizar inúmeras reuniões, fomentar a criação de conselhos escolares, planos de carreira de professores e de funcionários, etc.), num curto espaço de tempo, acrescidas de outras atribuições pertinentes ao setor educacional.

Ressaltamos que as trocas de secretários municipais de educação em 2008, devido às eleições municipais ocorridas no mesmo ano, têm gerado momentos de incerteza, principalmente naqueles municípios em que o partido político vencedor foi o da oposição. Esse fato ficou bem evidente no Rio Grande do Sul, na reunião com os secretários municipais de Educação, evento realizado pelo MEC em maio de 2009 no município de Porto Alegre.

De acordo com Souza (2005), na linguagem da política pública, a burocracia ganha um papel muito importante, podendo em alguns momentos, desenhar políticas contrárias ao

interesse dos políticos eleitos ou a implementaria de forma contrária ao que foi por eles decidido. A implementação do PAR no município também vai ser permeada por questões burocráticas, interesses político-partidários e sempre haverá aqueles que acreditam no potencial das ações propostas, outros que ficam apáticos, e existem ainda os que fazem de tudo para que não dê certo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho demonstrou que o monitoramento é fundamental para que a política avance em termos de implementação, na medida em que os gestores municipais se sentem mais seguros ao perceberem que um órgão externo, no presente caso, a universidade está envolvida com a problemática municipal através de projetos de pesquisas que analisam as políticas públicas educacionais.

No que se refere a critérios e sistemáticas da assistência técnica e financeira a outros níveis de governo, percebe-se um maior protagonismo do MEC, mesmo com os aspectos mencionados no monitoramento pelo grupo de pesquisa.

Na investigação, o monitoramento foi identificado como um canal para a retroalimentação de todo o ciclo da política, indispensável pela aprendizagem que pode proporcionar em termos de apontar possibilidades e/ou limites da política, por meio da sistematização dos dados e informações coletadas.

Os limites identificados pelos pesquisadores nesse primeiro monitoramento da política poderão ser considerados como elementos de análise para avançar nas correções e adaptações que se fizerem necessárias. De acordo com Silva e Melo (2000, p.5), a implementação não pode ser considerada como um jogo de uma só rodada, no qual a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top down*).

¹ Plano de Ações Articuladas – conjunto articulado de ações integrante do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com apoio técnico e financeiro do MEC, lançado pelo governo federal em 2007, através do Decreto Nº 6094, de 24/04/2007, objetivando a melhoria da qualidade da educação básica, baseado em 28 diretrizes.

² Municípios prioritários são aqueles que apresentaram um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional (abaixo de 2,8).

³ O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação.

⁴ O IDEB, criado pelo INEP em 2007, é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados (Prova Brasil ou SAEB) de alunos das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio) com informações sobre o rendimento escolar (aprovação), calculado a partir dos dados obtidos no Censo Escolar. /

⁵ Prioritários são aqueles que apresentaram um Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) abaixo da média nacional (abaixo de 2,8)

⁶ Preferenciais são aqueles municípios com IDEB abaixo de 3,8 que não foram incluídos na lista dos prioritários. No RS são 24 municípios prioritários; não se pode dizer que esses são os que têm o IDEB mais baixo entre os 142, pois entre os preferenciais há alguns que têm IDEB mais baixo do que alguns prioritários.

⁷ O sistema que instrumentalizava a elaboração do PAR, o SIMEC (ver ref. 10), sofria/sofre alterações constantes; os encarregados pelo desenho e execução da política (*policy makers*) aceitavam/aceitam críticas e sugestões com o objetivo de aprimorar a política e atender as demandas emergentes.

⁸ SIMEC é o sistema de informática que serve como instrumento no desenvolvimento do PAR. Este sistema armazena os diagnósticos alimentados a partir dos municípios e organiza os planejamento para os próximos quatro anos. Este sistema transfere as informações *on line*.

⁹ Comitê Local – constituído de representantes das associações de empresários, trabalhadores, sociedade civil, Ministério Público, Conselho Tutelar e dirigentes do sistema educacional público, com o objetivo de colaboração, mobilização e acompanhamento das metas estabelecidas para a evolução do IDEB.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MEC. FNDE. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **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.

MEC. FNDE. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução CD/FNDE nº 47, de 20 de setembro de 2007**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de junho de 2007, que 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.

MEC. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação. Passo a Passo**. Brasília, MEC, 2007a.

MEC. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Orientações Gerais para a aplicação dos instrumentos**. Brasília, 2007b (digitado).

MEC. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Instrumento de Campo**. Brasília, 2007c (digitado).

MEC. Ministério da Educação. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Guia Prático de Ações**. Brasília, 2007d (digitado).

ESPINOZA, Oscar. **Reflexiones sobre los conceptos de “políticas públicas y política educacional**. Universidad Diego Portales, Archivos Analíticos de Políticas Educativas - Revista académica evaluada por pares, Chile, 2009.

FARENZENA, Nalú; MACHADO, Maria Goreti Farias. **Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica na rede estadual e em redes municipais de ensino do Rio Grande do Sul**. Relatório de projeto de extensão. UFRGS/FACED/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, Porto Alegre, digitado em fevereiro de 2008.

FONSECA, Claudia. **Quando cada caso NÃO é um caso: pesquisa etnográfica e educação**. Texto digitado s/data. UFRGS

LAGO, Luciana Corrêa do. **Indicadores de Monitoramento Social de Políticas Públicas** Disponível em: www.fase.org.br/v2/admin/.../10_Luciana%20Lago%20-28.doc Acesso em: 03 jul.2009.

LOBO, Thereza. Avaliação de Processos e Impactos em Programas Sociais: Algumas Questões Para Reflexão. IN.: **Avaliação de Políticas Sociais: Uma questão em debate**. RICO, Elizabeth Melo (Org.). Editora Cortez, 2007, São Paulo.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. IN: O estudo da política: Tópicos selecionados, Rua, Maria das Graças e Maria Isabel Valladaão de Carvalho (orgs.), .Paralelo 15, 1998.

_____. **A estrutura metodológica do monitoramento e da avaliação**. Disponível em: www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fEstrutura_metodologica_monitoramento_avaliacao.pdf Acesso em: 25 abr. 2009.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos**. Caderno 48, 2000, UNICAMP – São Paulo.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, UFRGS, IFCH, ano 8, n° 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

_____. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Salvador, 2003 (digitado).