

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: UMA AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS¹

Andréia da Silva Mafassoli – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

RESUMO

O texto sintetiza uma avaliação da implementação do PAR, instrumento da política Plano de Metas/MEC, no Município de Gravataí/RS, com foco na gestão da execução do plano, abrangendo a institucionalidade e as práticas no sistema de ensino e nas relações com a União. O marco teórico-metodológico abrangeu noções da análise e de avaliação de políticas públicas, conceitos do campo das políticas públicas e a metodologia do ciclo de políticas. Os princípios da teoria crítica foram utilizados na perspectiva de realizar uma análise relacional, compreendendo a educação em seus contextos econômico, social e político. A pesquisa de campo envolveu consulta a documentos e realização de entrevistas. Os resultados do estudo indicam que a gestão da execução do PAR apresenta vigores e fragilidades e ocorre de forma centralizada. Envolvem-se as instituições SMED, o Conselho de Educação e o Sindicato dos Professores. Entre os vigores destaca-se a aproximação da União frente à realidade da educação municipal pelo aumento significativo na assistência financeira, através de programas que promovem mais inclusão social.

PALAVRAS-CHAVE

Política Pública; Avaliação de Políticas Públicas; Plano de Ações Articuladas.

ARTICULATE ACTIONS PLAN: AN EVALUATION ON THE IMPLEMENTATION IN THE CITY OF GRAVATAÍ, RIO GRANDE DO SUL**ABSTRACT**

This text synthesizes an evaluation on the implementation of the Articulate Actions Plan (PAR), which is an action instrument of the public policy called Goals Plan/MEC in the city of Gravataí, Rio Grande do Sul, focusing the management of the execution of this plan, including the institutionality and the practices in the teaching system and in the relations with the Country. The theoretical-methodological mark comprised notions of the analysis and evaluation of public policies, concepts of the field of the public policies and the methodology of policies circle. The principles of the critical theory were used in the perspective of doing a relational analysis, comprehending the education in its economical, social and political contexts. The field researching involved consulting of documents and the realization of interviews. The study results indicate that the PAR management execution presents strengths and fragilities, occurring in a centralized way. The involved institutions are: SMED, the Education Council and the Municipal Teachers Syndicate. Among the strengths, it is highlighted the approximation of the Country towards the reality of the municipal education by the significant increase of financial assistance, through programs that promote more social inclusion.

KEYWORDS

Public Policy; Evaluation of Public Policies; Articulate Actions Plan.

¹ Texto síntese referente a pesquisa de dissertação de mestrado defendida em agosto de 2011, orientado pela Dr^a Nalú Farenzena da linha de pesquisa Políticas e Gestão de Processos Educacionais FAGED/UFRGS.

1. INTRODUÇÃO

Este texto apresenta análises e resultados de um estudo avaliativo sobre a implementação do Plano de Ações Articuladas (PAR) no município de Gravataí/RS. Considerado um instrumento de planejamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado em 2007 pelo MEC através da política pública Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o PAR, é um plano plurianual com ações e subações previstas para ocorrer entre os anos de 2008 a 2011 nas redes municipais de ensino de todo o Brasil.

O estudo apresentou como objetivo geral analisar a implementação do PAR no município de Gravataí, com foco na gestão da execução deste planejamento, abrangendo a institucionalidade e as práticas no sistema municipal de ensino e nas relações com a União, verificando como se deu a participação e o grau de envolvimento dos sujeitos sociais executores do PAR, considerando que possuem distintas visões políticas, econômicas, culturais e ideológicas.

A pesquisa de campo foi desenvolvida em duas etapas. Na primeira etapa realizei uma revisão da bibliografia, visando à apreensão de elementos teóricos produzidos a partir de estudos desenvolvidos sobre o tema. Utilizei fontes documentais, tais como leis, pareceres, decretos, resoluções, atas de reuniões e dados retirados do site do MEC/FNDE/SIMEC. Na segunda etapa da coleta de dados realizei entrevistas semiestruturadas e utilizei dois tipos de questionários.

A opção por uma pesquisa de cunho avaliativo tem o sentido de discutir vigores e fragilidades na implementação do PAR, indicando possibilidades de correção de rumos e redesenho dos programas no aperfeiçoamento de uma política cujo objetivo é a melhoria da qualidade da educação.

Mesmo com os avanços recentes que ocorreram no Brasil na universalização do acesso ao ensino fundamental, e, por último, a aprovação da emenda 59/09 à CF, que amplia a escolaridade obrigatória na faixa etária dos 4 aos 17 anos, ainda é um grave problema a baixa escolaridade média da população. A necessidade da universalização da educação básica e a melhoria da qualidade da educação são desafios que se mantêm na pauta das discussões com inevitáveis impactos de longo prazo para a área.

Carecemos de políticas de Estado para a educação que corrijam desigualdades sociais e regionais, para as quais é indispensável, entre outros elementos, a disponibilidade de um volume maior de recursos financeiros e o estabelecimento de compromissos entre os entes federados, com certo grau de continuidade, independente das mudanças político-ideológicas que porventura ocorram.

Nessa perspectiva, o PDE/Plano de Metas, lançado em 2007, no segundo mandato do Presidente Lula, tem a intenção de mobilizar esforços entre União, estados, Distrito Federal e municípios pela melhoria da educação básica brasileira. Os estados e municípios que fizeram a adesão ao Plano e elaboraram o PAR, estão recebendo assistência técnica e financeira da União. Atualmente, no Brasil, esta é a porta de acesso aos programas e ações federais da área da educação de assistência voluntária aos estados e municípios.

É sensato afirmar que a complexidade presente no campo de análise das políticas públicas, pelos diversos processos que compõem as suas etapas, inclusive seus pontos de conflito, não permite, nos limites deste trabalho, uma avaliação conclusiva. Foi possível, porém, enumerar algumas referências para futuras pesquisas, ressaltando, os principais vigores e fragilidades na execução deste planejamento educacional, indicando, assim, possibilidades de correção de rumos e redesenho das ações e subações previstas no PAR.

2. CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Os pressupostos teórico-metodológicos utilizados neste estudo seguiram uma abordagem qualitativa, tomando por base os princípios teóricos da *educação crítica*, através do conceito de *análise relacional* proposto por Michael Apple². Utilizo, também, a metodologia de *avaliação de processos* de uma política pública e a *abordagem do ciclo de políticas (policy cycle)*, formulado pelo sociólogo inglês Stephen Ball.

² Michael Apple é autor de diversas obras, entre elas “Ideologia e currículo”. Além de pesquisador é um grande ativista político, dedicando-se intensamente às lutas por justiça social nas suas várias dimensões: raça, classe, gênero, sexualidade. No livro *Política Cultural e Educação* encontramos argumentos para utilização do conceito de análise relacional.

2.1 Utilizando a teoria crítica e a análise relacional

A realização deste estudo numa perspectiva crítica foi fundamentado pela obra Educação Crítica: análise internacional, recentemente organizada por Apple, Au e Gandin (2011) e pelas ideias de Stephen Ball no sentido de implementar ações que promovam a justiça social, entendida na dimensão do reconhecimento cultural e na dimensão da redistribuição em direção à igualdade, são desafios propostos aos pesquisadores engajados na teoria e pedagogia críticas. As ideias de Apple e Ball, no campo da análise crítica em educação, são convergentes no sentido de mostrar a relevância de buscar compreender as relações de poder em uma determinada sociedade, aprofundando o conhecimento dos contextos econômicos, políticos e ideológicos nos quais o objeto de estudo está inserido.

Desenvolver o objeto de estudo através de uma *análise relacional*, um dos conceitos mais importantes da obra de Apple, significou buscar compreender a educação de forma relacional, percebendo as relações de dominação e de exploração da sociedade mais ampla, aproximando-se das práticas, e, à luz da teoria, compreender as complexas dimensões (políticas e socioeconômicas) que circundam, no caso deste estudo, a política PDE/Plano de Metas/PAR, no presente contexto histórico.

2.2 Avaliação de Políticas: objetivos, natureza e tipos

Para fazer uso da metodologia de avaliação de políticas, Arretche (2001, p.52) alerta que não devemos nos concentrar em concluir pelo sucesso ou fracasso de um programa, pois independentemente da vontade política, da ética, ou do interesse dos formuladores e implementadores, a distância entre formulação e implementação é uma contingência da ação pública.

Draibe (2001, p.19) indica que o tipo e a natureza de uma dada pesquisa de avaliação são definidos em um campo bastante complexo de alternativas, sendo cada uma delas referente a distintas dimensões, momentos e etapas dos programas ou da política que se pretende avaliar. Esta autora apresenta uma distinção quanto à natureza das avaliações de políticas públicas, distinguindo a avaliação de resultados e a avaliação de processos. Ao utilizar a **avaliação de resultados** o pesquisador busca saber o quanto e com que qualidade os objetivos de uma política ou programa foram cumpridos. Já na **avaliação de processo** o foco está no desenho, nas características organizacionais e de desenvolvimento dos programas.

Nesta pesquisa utilizei a metodologia de avaliação do processo de implementação do PAR em Gravataí/RS, avaliando o grau de envolvimento dos diferentes sujeitos responsáveis, direta ou indiretamente, pelo planejamento municipal.

2.3 O ciclo de políticas

O ciclo de políticas, formulada pelo sociólogo inglês Stephen Ball e colaboradores (BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994), não é uma teoria, é um método que apresenta algumas ideias teóricas dentro dele. É um instrumento que caminha na direção contrária à forma tradicional, linear e ordenada, de analisar as políticas. As políticas estão em movimento desde sua formulação até a prática e abrem-se espaços para a ação e a resposta.

O ciclo de políticas corresponde a três contextos principais: o *contexto de influência* que corresponde aos grupos de interesse que disputam entre si para influenciar a definição e finalidades sociais da educação. Atuam neste contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, governo, processo legislativo e instituições sociais diversas. O *contexto de produção de texto* refere-se aos diferentes textos produzidos que representam a política e essas representações podem tomar várias formas: textos legais oficiais, textos políticos, comentários formais ou informais, pronunciamentos oficiais, vídeos, entre outros. No *contexto da prática* ocorre a etapa de implementação, onde a política está sujeita a interpretações e recriações, produzindo efeitos e consequências que podem vir a provocar mudanças e/ou transformações significativas na política original. Neste contexto (re)cria-se o contexto de influência e o contexto de produção de texto, o que evidencia o caráter não linear dos contextos.

Utilizei este método realizando uma análise processual da política PDE/Plano de Metas/PAR em um contexto municipal, enfatizando o *contexto da prática*, observando as interpretações e reinterpretações dos agentes implementadores do PAR.

2.4 Conceitos do campo das políticas públicas

As políticas públicas são identificadas como as ações de governo em diferentes áreas de atuação. As políticas sociais, empreendidas pelos governos, são destinadas ao atendimento dos direitos sociais da população que correspondem à saúde, educação, habitação, saneamento, segurança, entre outros. “Toda política social é uma política pública, mas nem

toda a política pública é uma política social” (RODRIGUES, 2010).

Na construção deste conceito, Muller e Surel (2002) apresentam alguns requisitos para que um conjunto de decisões e ações seja considerado como constituindo uma política pública. Um primeiro seria a construção e/ou existência de um quadro normativo de ação ou um quadro geral de ação, no sentido de que há fins a atingir, sejam estes implícitos ou explícitos. Um segundo requisito é que as ações/decisões sejam expressão do poder público (sem que, contudo, esse seja considerado como um bloco homogêneo e autônomo). O terceiro requisito é que a política pública constitui uma ordem local, ou seja, um sistema dentro do qual os atores mobilizam recursos e estratégias de poder para realizar objetivos. Entendo que tais características estão presentes na política Plano de Metas/PAR.

Outro aspecto importante a ser considerado na análise de políticas é a compreensão sobre os seus diferentes estágios ou fases caracterizadas pelos seguintes processos: o estabelecimento de uma agenda que passa por decisões políticas até a sua formulação e posterior implementação e por último a avaliação.

A *definição de uma agenda* é a fase em que são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os formuladores escolhem ou são compelidos a escolher, provenientes de diferentes atores governamentais e atores não governamentais. O processo de *formulação de uma política* é a fase de construção dos parâmetros, das alternativas e do programa de ação que pressupõe princípios e concepções que fundamentam seus conteúdos e objetivos definidos. A fase de *implementação* se refere a como a política pública está sendo posta em prática, envolve o desenvolvimento das atividades planejadas que viabilizam o programa. É a execução propriamente dita. A última fase das políticas é a etapa da avaliação, e se classifica conforme o enfoque avaliativo, isto é, pode ser efetivada uma avaliação de processo, utilizada neste estudo, ou avaliação de resultados, entre outras. A realização de uma avaliação de processo pode ocorrer por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica “não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, mas [...] apreendê-las no âmbito das relações sociais” (DOURADO, 2007, p. 922).

A partir destas conceituações, concluo que as políticas públicas expressam a ação do Estado, mediando os interesses e as reivindicações de atores sociais e/ou econômicos. Nesse sentido, uma política *pública* requer a transparência, acesso e participação desses atores, de

forma multilateral (MORAES, 2007). A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral torna a publicização fundamental, devendo as políticas públicas, em termos mais normativos, ter por objetivo maior atender aos setores sociais mais fragilizados e vulneráveis, a fim de assegurar direitos.

A seguir, apresento o objeto de estudo desta pesquisa, explicitando o contexto da prática e realizando uma avaliação dos processos que envolveram a implementação do PAR do município de Gravataí/RS.

3. O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS DE GRAVATAÍ

O município de Gravataí fez sua adesão à política pública PDE/Plano de Metas no início do ano de 2008. Logo após a adesão o PAR foi elaborado sem a assessoria técnica do MEC, pois Gravataí não era município prioritário e não apresentava indicadores abaixo da média nacional. Mesmo assim, realizou, em seguida, o diagnóstico da situação educacional, respondendo as questões pontuais e pontuando os indicadores previstos em cada dimensão do PAR no sistema SIMEC. Após este processo, o sistema gerou ações e subações, que estão em fase de implementação. O PAR elaborado apresenta um cronograma que indica a execução das ações e subações entre os anos de 2008 a 2011.

Além de verificar os processos de gestão na execução do plano, analisei documentos e acompanhei, *in loco*, como os programas previstos no PAR municipal estão funcionando em uma das escolas desta rede de ensino. Observei, também, de que forma os segmentos dessa comunidade escolar compreendem essa política. Isso foi possível pelo fato de eu exercer a função de coordenadora pedagógica nesta escola.

Apresento, a seguir, como ocorreu a etapa de implementação do PAR municipal, caracterizando cada contexto do ciclo de políticas – os contextos de influência, produção de texto e de prática do PAR de Gravataí –, assim como discuto vigores e fragilidades na execução desse plano que intenciona a melhoria da qualidade da educação nesta rede municipal de ensino.

3.1 O contexto de influência do PAR de Gravataí

O PAR de Gravataí foi construído, em 2008, num período de conflitos e de rupturas

por ser um ano eleitoral com muitas disputas internas e divergências na condução das ações e das políticas. Nessa época, a Secretaria Municipal de Educação (SMED), era composta por técnicos contratados ou cargos de confiança. A maioria dos cargos eram ocupados por pessoas que não concursadas e que desconheciam a trajetória da educação municipal.

Conforme evidenciado nos dados coletados, o contexto político da época não abriu espaço para participação das pessoas e das demais instituições ligadas à educação. O PAR foi elaborado por uma assessora técnica da SMED, cargo de confiança do dirigente municipal. Esta técnica não era do quadro de carreira do município, portanto, não conhecia a rede, as escolas e as demandas mais urgentes da educação local. Neste período, houve troca de dirigente na SMED por três vezes, provocando mudanças frequentes de chefia nos setores. Esses conflitos e disputas foram constantes durante todo o ano de 2008, período de elaboração do PAR, até a definição da eleição municipal.

O PAR é implementado em 2009 com uma nova gestão que assume uma cidade endividada, com muitas irregularidades nas contas públicas, como, por exemplo, na educação: os recursos do FUNDEB aplicados de forma inadequada; a merenda escolar estava em atraso, pois os fornecedores não foram pagos. Todos esses desafios, no início de mandato, resultaram em um governo com uma identidade frágil. A opção clara deste governo foi de ‘pagar as contas’ e equilibrar as finanças. Devido a esta decisão, as demandas decorrentes da área social não são priorizadas, pois acarretariam mais gastos, o que, na conjuntura política e econômica deste governo, não pode ser assumido.

3.2 Contexto de produção de texto do PAR de Gravataí

O PAR municipal foi elaborado num ambiente em que os atores divergiam nas ideias, conceitos e leituras da realidade, o que marcou as possibilidades de influência dos atores na produção do texto final. A primeira etapa para elaboração do planejamento foi o diagnóstico da situação educacional municipal. Para elaborar o PAR os municípios deveriam constituir uma equipe local com representantes da SME, das escolas e segmentos da sociedade local elaborando um diagnóstico o mais aproximado possível da realidade.

Porém, os entrevistados destacaram que o texto produzido do PAR de Gravataí foi elaborado por uma técnica, de forma centralizada, envolvendo poucas pessoas, que não tinham o conhecimento da realidade local. Isso resultou em um diagnóstico distante da realidade educacional da rede municipal.

A partir da pontuação atribuída nos 52 indicadores, distribuídos nas quatro dimensões do PAR, verifiquei que 08 indicadores receberam a pontuação *um*, classificados em situação crítica. São eles: a elaboração do plano de carreira; a recuperação e manutenção de espaços públicos de lazer; a não existência do Plano Municipal de Educação; a necessidade de políticas voltadas para a formação continuada dos professores; a falta de habilitação adequada para os professores das creches; a necessidade de cursos de formação na modalidade da educação especial; necessidade de programas especiais de estímulo à leitura e a inexistência de laboratórios. Isso demonstra que tais indicadores apresentam aspectos negativos ou inexistentes. A partir dessa pontuação o sistema gerou ações imediatas e estas contavam com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC. Outros 20 indicadores receberam a pontuação *dois*, por apresentarem uma situação insuficiente; sendo necessárias ações imediatas e estas poderiam contar com o apoio técnico e/ou financeiro do MEC.

A partir da realização deste diagnóstico o PAR final de Gravataí ficou com 30 ações, bem como com quase 200 subações. As ações e subações presentes neste planejamento cumprem um cronograma e são realizadas pela Prefeitura Municipal (PM), outras pelo MEC através de assistência técnica ou financeira (AT ou AF); a cada subação é atribuída somente uma responsabilidade (PM, ou MEC/AT, ou MEC/AF), mas a realização da ação à qual as subações se interligam comumente prevê a parceria entre a União e o município, no sentido da complementaridade, um dos significados de *ações articuladas*.

Conforme os dados analisados no PAR municipal, das 53 subações de AT do MEC previstas, a serem realizadas num período de quatro anos (2009 a 2011), 33 estão em *situação não iniciada*, 11 estão *em andamento*, 8 estão *concluídas* e 1 está *suspensa*. Cabe esclarecer que o repasse de recursos financeiros, no âmbito de ações previstas no PAR, é considerado como de assistência financeira do MEC quando há convênios com a Prefeitura. Mesmo assim, há ações do PAR que envolve repasse de recursos financeiros para unidades executoras de escolas, as quais, na Rede Municipal de Ensino (RME) de Gravataí, são os conselhos escolares.

3.3 O contexto da prática do PAR de Gravataí

Gravataí conta com uma das maiores redes de escolas municipais do interior do RS, com 76 escolas, mais de 30.000 alunos e em torno de 1900 professores e funcionários, além

de ter uma ampla rede de escolas estaduais. A construção coletiva dos princípios da educação e da organização curricular faz parte da trajetória da Rede Municipal de Ensino desde os anos finais da década de 1990.

De outra parte, como o novo PAR prevê novos indicadores e ações, estes também serão objeto de atenção. Uma das referências para revisão do diagnóstico da situação educacional diz respeito aos indicadores educacionais de Gravataí³. Apresento os resultados de um deles no quadro a seguir.

IDEB da Rede Municipal de Ensino de Gravataí

Fases de Ensino	IDEB Observado			Metas Projetadas								Dependência Administrativa
	2005	2007	2009	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021	
Anos Iniciais do Ensino Fundamental	4.3	4.6	4.7	4.4	4.7	5.1	5.4	5.7	5.9	6.2	6.4	ESTADUAL
	4.1	4.4	4.5	4.2	4.5	5	5.2	5.5	5.8	6	6.3	MUNICIPAL
	4.2	4.5	4.5	4.3	4.6	5	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3	PUBLICA
Anos Finais do Ensino Fundamental	3.1	3.3	3.7	3.2	3.3	3.6	4	4.4	4.6	4.9	5.2	ESTADUAL
	3.3	3.6	3.7	3.3	3.5	3.8	4.2	4.5	4.8	5.1	5.3	MUNICIPAL
	3.2	3.5	3.7	3.3	3.4	3.7	4.1	4.5	4.7	5	5.3	PUBLICA

Fonte: <http://sistemasideb.inep.gov.br/resultado/>

Conforme os dados apresentados neste Quadro, o IDEB da RME de Gravataí apresentou crescimento a cada nova edição, tanto nos anos iniciais como nos anos finais do EF. Porém, ainda é cedo para relacionar tal crescimento ao PAR, pois a implementação das ações e subações iniciaram em 2009, ano da última edição do IDEB. Outro dado observado demonstra que a Rede Estadual apresentou um crescimento maior que a rede municipal nos anos iniciais. Neste sentido, considero importante destacar que a rede estadual conta com apenas 25 escolas e atende um número muito reduzido de turmas nos anos iniciais, pois sua prioridade de atendimento é o Ensino Médio. Já a rede municipal tem 76 escolas com inúmeras turmas dos anos iniciais e finais do EF; pode-se cogitar que essa configuração explica as diferenças nos resultados do IDEB.

Portanto, é necessário um tempo maior para verificar, com estes indicadores, se houve melhorias significativas na qualidade da educação com a implementação das ações e subações

³ Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>. Acesso em: 14 de abril de 2011.

do PAR. As mudanças em educação são processuais e dependem da conjugação de vários fatores, entre eles, uma gestão escolar democrática com foco nas questões pedagógicas, uma escola com professores capacitados e uma estrutura física adequada para o desenvolvimento de tempos e espaços de aprendizagem. Isso requer mais investimentos, mais recursos materiais e humanos. Todos esses fatores, quando colocados em prática pelo Poder Público, promovem melhores condições de trabalho para os professores e de aprendizagem para os alunos.

3.4 Os atores locais na implementação do PAR de Gravataí

Identifiquei na etapa de coleta de dados, entre os atores públicos presentes na implementação do PAR de Gravataí, a atuação direta dos burocratas na execução da política em estudo. De acordo com Rodrigues (2010) os burocratas estão inseridos num sistema de carreira e também controlam recursos (de informação e autoridade). Ocupam determinadas posições por mérito (concurso público) ou porque dominam algum tipo de conhecimento especializado. Os gestores de políticas públicas, que podem ser do quadro burocrático ou exercerem funções por um mandato político, são os atores que têm papel preponderante no processo decisório das políticas de governo nos seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), pois participam de todo o processo de formulação, implementação e avaliação dessas políticas. (RODRIGUES, 2010, p. 22)

No contexto municipal de implementação do PAR distingo atores diretamente envolvidos (Secretária Municipal de Educação, Coordenadora Pedagógica, técnica dos programas especiais, membros do Comitê do PAR, entre eles a Presidente do Conselho Educação e a Presidente do Sindicato dos Professores) e atores indiretamente envolvidos (membros do conselho de educação, membros de conselhos escolares e direções das escolas municipais), porém fundamentais para realização das ações planejadas.

A institucionalidade presente na implementação do PAR de Gravataí foi evidenciada nesta pesquisa através das entrevistas realizadas com alguns de seus membros. Fizeram parte desta etapa as seguintes instituições: SMED, Conselho Municipal de Educação, Sindicato dos Professores, EMEF Osório Ramos Corrêa e EMEF Municipal Alberto Pasqualini.

Segundo as evidências apreendidas no campo de pesquisa, as instituições atuam em todos os ciclos de execução do PAR e, durante todo o tempo, disputam ideias, conceitos,

formas de conduzir e de executar as ações previstas no texto da política. Ou seja, as instituições disputam o poder e exercem influência, inclusive modificando o rumo das políticas.

A seguir destaco, a partir dos itens utilizados nas entrevistas e questionários aplicados, como ocorre a execução do plano no olhar dos diferentes atores da política.

3.5 As escolas da rede municipal de ensino e o PAR...

As escolas municipais têm pouco conhecimento sobre o PAR e a aproximação das mesmas com este planejamento se dá através dos programas federais que estão sendo implantados nessas instituições de ensino. Entre os segmentos e setores das escolas municipais, somente os diretores e alguns representantes dos conselhos escolares foram capacitados pela SMED, em parceria com o CMEG e o sindicato de professores, sobre a política PDE/Plano de Metas/PAR.

Um dos motivos para esse desconhecimento deve-se a pouca participação e envolvimento das escolas na formulação e no acompanhamento do PAR, pois as mesmas não foram estimuladas a participar. As escolas não foram consultadas em nenhuma das etapas iniciais do PAR, o contato se deu na medida em que os programas chegaram.

As falas, também, evidenciam as queixas das escolas devido à falta de espaço físico, de recursos humanos para efetivação dos programas e que há um acúmulo de recursos para prestar contas. As gestoras escolares sentem-se sobrecarregadas com as tarefas administrativas, com pouco tempo para dedicarem-se as questões pedagógicas.

3.6 A Atuação do Comitê de Acompanhamento do PAR...

O Comitê do PAR foi estabelecido em Gravataí, porém sua atuação não acontece. Realizaram poucas reuniões, das quais a maioria dos membros não participa. O número expressivo de conselhos municipais, a cultura da não participação e o acúmulo de demandas na SMED são alguns dos motivos apresentados para que o Comitê seja pouco atuante.

Essa falta de acompanhamento efetivo da implementação do PAR traz prejuízos consideráveis para o bom funcionamento deste plano, pois as falhas passam despercebidas e a execução das ações e subações é mais lenta.

3.7 A relação entre a União e o município no PAR...

Os atores também se manifestaram no que diz respeito às relações entre a União, a SMED e as escolas. Um dos aspectos mais positivos, salientado nas entrevistas e observado na prática na escola onde atuo, concerne à aproximação do MEC com os municípios e as escolas públicas. O MEC hoje é visto como parceiro das mantenedoras e das escolas na articulação dos programas, na liberação dos recursos e como órgão que acompanha mais de perto todo o processo.

3.8 Articulação entre as políticas municipais e a política federal...

O PAR prevê que haja uma articulação entre a política macro do governo federal e as políticas educacionais desenvolvidas em cada rede de ensino. No caso de Gravataí, a política educacional da rede municipal de ensino ainda é muito fragilizada do ponto de vista de maiores garantias de continuidade. O município não apresenta um Plano Municipal de Educação e conduz as ações pedagógicas segundo as diretrizes dos congressos de educação. Essa indefinição em estabelecer uma política educacional local permite que a cada troca de gestor seja modificada a condução das políticas e das ações.

Conforme salientado por uma das entrevistadas ‘o PAR é o carro chefe do nosso trabalho na rede’. Isso demonstra que, atualmente, o município se orienta pelo PAR. Isso deve ser problematizado, pois o Plano é uma das referências para a realização das ações em educação, é o apoio necessário da União. Mas, além disso, o município também necessita definir uma política educacional, inclusive revendo o diagnóstico do PAR, que não condiz com sua realidade e, deste modo, podemos perspectivar a articulação de políticas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É sensato afirmar que a complexidade presente no campo de análise das políticas públicas, pelos diversos processos que compõem as suas etapas, não permite, nos limites deste trabalho, uma avaliação conclusiva. Foi possível, porém, enumerar algumas referências para futuras pesquisas a partir da reunião de algumas reflexões sobre o tema, ressaltando, a partir das observações diretas realizadas, estudo de documentos e no contato com os atores envolvidos neste processo, os principais vícios e fragilidades na execução deste

planejamento, indicando, assim, possibilidades de correção de rumos e redesenho das ações e subações previstas no PAR. Apresento, a seguir, um quadro com estes dados coletados, no campo de pesquisa.

Vigores	Fragilidades
• Mais recursos tecnológicos e materiais de apoio. • Melhores condições para implementar a educação inclusiva. • Inclusão social e digital. • Protagonismo juvenil. • Mais recursos financeiros, repasse municipal e do FNDE. • Melhoria da qualidade do ensino oferecido pela escola. • Oportunidade de formação continuada dos professores. • Os alunos que participam dos programas estão apresentando melhoria na aprendizagem. • Aumento e atualização do acervo bibliográfico. • Nosso IDEB melhorou. • PDDE – autonomia financeira para a escola e incentivo a gestão democrática. • PDE escola – aquisição de recursos que contemplam as necessidades educacionais relevantes no processo educativo. • O Programa Mais Educação ampliou a permanência dos alunos favorecendo a proteção, maior sociabilidade e alimentação adequada. • Essa política ampliou o volume de recursos e o está distribuindo de forma mais justa, orientando-se pelo diagnóstico da situação educacional de cada região. • Há uma relação mais direta e próxima entre o MEC e as redes públicas de ensino.	• Diagnóstico realizado no período de elaboração do PAR não condiz com a realidade educacional do município, precisa ser revisado. • O PAR não foi elaborado de forma participativa. • Gestão centralizada do PAR. • Inexistência do Plano Municipal de Educação prejudicou a coleta de dados da realidade educacional do município. • O clima político tenso e a troca constante de gestores e de coordenações na SMED, na etapa de elaboração do PAR. • A falta de informações e de conhecimento das escolas e dos seus diferentes segmentos sobre o PAR. • Fragmentação na condução das ações, falta de articulação interna na SMED e a falta de entendimento na condução do PAR interferem na melhoria da qualidade da educação municipal. • O Comitê de Acompanhamento do PAR não é atuante. • Faltam recursos humanos, espaço físico, equipamentos e manutenção nas escolas para realização dos programas federais. • Acompanhamento do PAR é realizado somente por uma técnica da SMED. • As direções das escolas estão sobrecarregadas com a prestação de contas. • A SMED não dispõe de equipe técnica suficiente para assessorar as escolas no uso adequado do Programa PROINFO. • Programa LSE não foi concluído, o município não teve acesso ao novo sistema. • O IDEB não considera os aspectos qualitativos realizados nas escolas. • Os recursos ainda são escassos e insuficientes.

Este quadro-síntese apresenta uma avaliação dos avanços verificados no processo de implementação do PAR, assim como destaca o que precisa ser revisado e reorganizado pela mantenedora e pelo poder Público Municipal, facilitando a retomada do diagnóstico deste plano e reformulação do mesmo.

No processo de implementação do PAR de Gravataí foi possível verificar a colaboração da União nas demandas da educação municipal e uma relação mais aproximada entre estes entes federados. A relação mais direta e próxima entre o MEC e as redes públicas de ensino foi um dos avanços, destacados pelos atores na efetivação do regime de colaboração. Essa aproximação possibilitou ao Governo Federal um contato mais concreto com as realidades educacionais das redes de ensino e, inclusive, das escolas brasileiras.

Além dos avanços observados para a efetivação do regime de colaboração, também foram constatadas algumas fragilidades neste processo. A maior parte dos programas previstos no PAR requer que cada ente federado assuma suas competências. Para execução destes programas há uma contrapartida municipal. As dificuldades do município em realizar essa contrapartida foram indicadas pelos atores como uma das fragilidades na execução do PAR na rede municipal de ensino.

Já no período que corresponde à implementação, a gestão da execução do PAR em Gravataí, pelos resultados verificados neste estudo, foi conduzida pelas lideranças das instituições SMED, Conselho Municipal de Educação e Sindicato dos Professores Municipais. Estas instituições foram as que atuaram mais diretamente na etapa de execução do PAR e, durante todo o tempo, disputaram ideias, conceitos e formas de conduzir e de executar as ações previstas no texto da política. Ou seja, exerceram influência, inclusive modificando o rumo de algumas ações previstas.

Cabe destacar que durante o período de realização desta pesquisa, um dos elementos mais qualitativos neste processo evidenciado nas escolas municipais, e principalmente na escola onde atuo, é a oportunidade de resgatar crianças e adolescentes dos processos de exclusão social em que vivem. Muitos desses alunos estão superando essas dificuldades e melhorando sua autoestima. Há uma melhora significativa no convívio social, pois as ações implementadas dão ênfase a uma educação inclusiva que respeita a diversidade humana.

Para finalizar, sem a intenção de concluir este debate, recorro às palavras de Michael Apple: “Construir e defender uma educação verdadeiramente democrática e crítica é um

projeto coletivo. Temos muito a aprender uns com os outros [...] as transformações políticas e culturais constantes são impossíveis sem a esperança de uma sociedade melhor.” (APPLE, 2003, p.284).

O que é uma sociedade melhor é, contudo, objeto de extensas controvérsias político-ideológicas. Ao longo do texto, procurei dizer que é uma sociedade mais democrática e mais igualitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APPLE, Michael W. **Educação e Poder**. Porto Alegre, Artes Médicas, 1989.

_____. **Educando à Direita** – mercados, padrões, Deus e desigualdade. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. AU, W. (Org.); GANDIN, L. A. (Org.). **Educação Crítica: análise internacional**. Porto Alegre: ArtMed, 2011. v. 1. 548 p.

ARRETCHE, Marta T.S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUCSP, 2001.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p 99-116, jul./dez. 2001.

_____. Sociologia das políticas educacionais e pesquisa crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional. **Currículo sem Fronteiras**, v. 6, n. 2, pp. 10-32, dez. 2006(disponível em www.curriculosemfronteiras.org).

_____. **The Policy Cycle/policy analysis**, Stephen Ball, palestra proferida em 09 novembro de 2009 no RJ. Vídeo disponível em: www.ustream.tv/recorded/2522493. Acesso em: 05 de maio 2011.

BEECH, Jason. A internacionalização das políticas educativas na América Latina. **Currículo sem Fronteiras**, v.9, n.2, pp.32-50, Jul/Dez 2009.

BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política** (2 volumes). Trad. Carmen C. Varrialle, Gaetano Loiai Mônaco, João Ferreira, Luis Guerreiro Pinto Cacaís, Renzo Dini. Brasília: UnB, 2004.

BRASIL. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação**, pela União, em

regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. **Compromisso Todos pela Educação: passo-a-passo**, 2007. Secretaria de Educação Básica – SEB/MEC, jun. 2008.

_____. Instituto Nacional de Pesquisa Educacional. **Dados e informações educacionais**, 2007. Disponível em <<http://www.INEP.gov.br>>. Acesso em: 05 de março. 2011.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, Princípios e Programas. Brasília: MEC, 2007.

CAMINI, Lúcia. **A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do pde/ plano de metas compromisso todos pela educação**. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Políticas públicas de educação e desigualdade**. Caderno Formação de gestores / Amaral, Ana Lúcia et AL, Juiz de Fora, Conteúdo: Módulo 1 – Unidade 1 – p. 41 - 54, 2009.

DOURADO, Luiz Fernandes. Dossiê Políticas Educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 75, p. 1-110, 2001.

DRAIBE, Sônia M. et al. Políticas Sociales y Programas de Combate a la Pobreza em Brasil. In: REDE DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN ACÔNOMICA APLICADA. **Estratégias para Combater la Pobreza em América Latina: programas, instituciones y recursos**. Santiago: Banco Mundial de Desarrollo, p. 97-162, 1995.

_____. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**. In: BARREIRA, M.C.R.N. e CARVALHO. M.C.B. (orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2001, p.13-42.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)** (2001). Porto Alegre, PPGEDU/FACED/UFRGS (tese de doutorado).

_____. **Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: análise e monitoramento da política em redes públicas do Rio Grande do Sul**. Projeto de Pesquisa. Porto Alegre, UFRGS, 2008 (digitado).

LUCE, Maria Beatriz; FARENZENA. Nalú. O Regime de Colaboração Intergovernamental. **Em Questão**, São Paulo, Observatório da Educação - Ação Educativa, n. 4, p.9-13, 2007.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MARRE, Jacques Leon Marre. **Historia de Vida e Método Biográfico. Cadernos de Sociologia**, Porto alegre, v. 3, n.º 3, Jan./jul. 1991.

MERRIEN, François-Xavier. Du neoliberalisme à la nouvelle gouvernance libérale. In : GIRAUD, Olivier e WARIN, Philippe. **Politiques publiques et démocratie**. Grenoble: LaDecouverte/PACTE, 2008.

MINAYO, Maria C.S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 27ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MULLER, Pierre e SUREL, Yves. **Análise das políticas públicas**. Pelotas, EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 2ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas. Coleção Folha Explica**. São Paulo: Publifolha, 2010.

RUA, Maria da Graça. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. BID/BNDES, 1997 (digitado).

SAVIANI, Dermeval. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Análise do projeto do MEC**. Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Salvador, 2005 (digitado).

ANDRÉIA DA SILVA MAFASSIOLI

Mestre em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS; coordenadora pedagógica da EMEF Osório Ramos Corrêa, da rede municipal de ensino de Gravataí, e pedagoga do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFRS/Câmpus Canoas)
E-mail: andreiamafassioli@ibest.com.br