

## BALANÇO DAS AVALIAÇÕES MUNICIPAIS DO PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS: DESAFIOS ATUAIS AO DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA NACIONAL PAR

Donaldo Bello de Souza\*

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Neusa Chaves Batista\*\*

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

**RESUMO:** Em 2012, o Plano de Ações Articuladas (PAR) deixa de limitar-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, ascendendo à condição de política de Estado. Apoiado na análise dos estudos teórico-empíricos que versam sobre a avaliação do PAR na esfera municipal, publicados no período 2007-2012, o presente artigo visa ao delineamento de alguns dos desafios postos ao desenvolvimento da atual política nacional PAR. Observa que a prestação de assistência técnica e financeira por parte do MEC tem sido crescente e consensualmente ajuizada como deficitária, acarretando interrupção de um elevado número de ações desencadeadas pelos municípios, com impactos mais expressivos na dimensão correspondente à formação inicial e continuada de professores (Educação Infantil e Ensino Fundamental) e demais profissionais da educação, quadro agravado por grandes debilidades locais, em especial as decorrentes dos elevados déficits de qualificação de pessoal técnico e de infraestrutura.

**Palavras-chave:** Plano de Ações Articuladas. Plano de Desenvolvimento da Educação. Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

---

<http://dx.doi.org/10.1590/0102-4698140705>

\* Pós-doutor em Política e Administração Educacional pela Universidade de Lisboa (UL). Professor Associado e Coordenador do Núcleo de Estudos em História e Política da Educação Municipal (NEPHEM) da Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: donaldobello@gmail.com.

\*\* Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Adjunta e Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas e Gestão da Educação (NEPGE) e do Programa de Pós-graduação em Educação da UFRGS. E-mail: neuchaves@gmail.com.

## MUNICIPAL EVALUATIONS' BALANCE OF THE PLAN OF ARTICULATED ACTIONS: 'PAR' NATIONAL POLICY'S CURRENT CHALLENGES TO DEVELOPMENT

**ABSTRACT:** Starting from 2012, The Plan of Articulated Actions (PAR) is no longer limited to the Plan of Goals All for Education, ascending to the condition of State policy. Supported in the analysis of empirical-theoretical studies that approach the evaluation of PAR in the municipal sphere, published from 2007-2012, this paper aims to outline some of the challenges posed to PAR current national policy's development. It observes that the maintenance and financial support from MEC has been increasingly and consensually judged as deficient, bringing as a result, interruption of an elevated rate of actions unchained by municipalities. The lack of financial support has more expressive impacts in the dimension of initial and continuing teacher professional development (Infantile Education and Elementary Education) and other education professionals, an aggravated scenario due to local fragilities, especially the ones caused by technical qualification and infrastructure's elevated deficits.

**Keywords:** Plan of Articulated Actions. Plan of Education Development. Plan of Goals All For Education.

## INTRODUÇÃO

No dia 28 de janeiro de 2007, o Governo Federal divulgou o chamado Plano de Aceleração de Crescimento (PAC), cobrindo, em sua primeira versão, o período 2007-2010, consistindo em um plano voltado para o planejamento e a execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, tendo incorporado uma ampla gama de medidas. Em sintonia com o PAC, sete meses depois, o governo anuncia o seu Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, priorizando, entre outras dimensões, “a elevação da qualidade da educação” (BRASIL, 2007c, p. 11), entendendo-a como “um objetivo estratégico sem o qual o projeto de desenvolvimento nacional em curso não se viabiliza” (BRASIL, 2007c, p. 16). Nesse contexto situa a execução de um Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) como parte da agenda estratégica do PPA, cuja centralidade objetivaria a “melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007c, p. 16) no Brasil.

O PDE passou a vigorar no país a partir de 24 de abril de 2007, logo após o anúncio do PAC, se estruturando em torno de quatro eixos norteadores, a saber: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização. Por meio do Decreto 6.094 (BRASIL, 2007a), instituiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e, vinculado a este, o Plano de Ações Articuladas (PAR), com a missão de identificar e solucionar problemas que afetam, prioritariamente, a Educação Básica no país, visando à sua qualidade,

em todos os níveis e modalidades, no prazo de 15 anos, a contar da publicação daquele decreto (BRASIL, 2007a).

Em 25 de julho de 2012, por intermédio da Lei 12.695 (BRASIL, 2012), o PAR deixa de limitar-se ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, passando a observar as metas, diretrizes e estratégias dos Planos Nacionais de Educação (PNEs), em geral, vindo a ser regulado por lei própria, sendo elevado da condição de política de Governo à de Estado<sup>1</sup>. Na atualidade, abrange os 5.570 municípios brasileiros, tratando-se de uma ação pública que tem como objetivo central melhorar a qualidade da Educação Básica no âmbito dos estados e municípios por meio do planejamento educacional.

Contudo, uma série de dificuldades vem se fazendo notar na consecução da política nacional PAR<sup>2</sup>, isto desde o início da sua implantação, em 2007, registradas em estudos acadêmicos e científicos que enfocam múltiplos municípios das várias regiões do país. Porém, em função dos variados meios de publicação, os resultados dessas pesquisas encontram-se dispersos, o que, decerto, vem dificultando o conhecimento mais global sobre a sua disseminação no país.

Assim, o presente artigo visa ao mapeamento de algumas das adversidades que vêm marcando a implementação do PAR em âmbito nacional, com vistas ao delineamento dos desafios postos ao seu desenvolvimento no país. Trata-se de um estudo de caráter descritivo, pautado no exame de referências sobre as pesquisas teórico-empíricas relativas às avaliações municipais da política nacional PAR, publicadas no país no período 2007-2012.

De acordo com Ketele e Roegiers (1993, p. 118), as investigações descritivas podem tanto configurar-se em uma etapa preliminar de um processo de análise de maior complexidade, quanto virem a constituir “à partida uma finalidade em si mesmas”. É nessa segunda condição que o presente artigo se insere, caracterizando-se por elaborar um balanço sobre o resultado das avaliações acadêmicas e científicas do PAR, isto sob inspiração metodológica característica de Estados do Conhecimento (ou Estados da Arte) (cf. FERREIRA, 2002), entendendo que trabalhos do gênero consistem em um “Inventário descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema investigado” (NÓBREGA-THERRIEN; THERRIEN, 2004, p. 8).

Em função do número de referências selecionadas (28) e do elevado quantitativo de municípios cujos PARs vieram a ser tomados por alvo desses estudos teórico-empíricos (cerca de 461) e, ainda, levando em conta os objetivos deste artigo e suas delimitações editoriais, optou-se por realizar um inventário focado num esforço de síntese dos resultados centrais das avaliações sobre o PAR, não

ponderando, portanto, os enfoques teórico-conceituais adotados ou os dados relativos aos contextos territoriais dessas pesquisas, embora se discuta alguns dos aspectos metodológicos empregados. No seu conjunto, esses estudos foram sistemicamente agrupados a partir de três categorias temáticas centrais, de natureza metodológica, mais adiante conceituadas e justificadas, a saber, avaliações de eficiência, avaliações de eficácia e avaliações de efetividade.

Inicialmente, por meio da literatura crítica correlata, busca-se caracterizar o PDE de modo a destacar a importância do PAR no seu contexto de execução para, em seguida, descrever, à luz das referências oficiais, as fases constitutivas da implantação local do PAR. Nas três seções seguintes discute-se o resultado das pesquisas selecionadas sobre as avaliações do PAR, agrupadas por meio das três categorias temáticas deste estudo para, nas considerações finais, delinear os principais problemas identificados, sinalizando-se os desafios gerais postos ao desenvolvimento da política nacional PAR.

## O BINÔMIO PDE/PAR

Conforme anteriormente sinalizado, o PDE abarca políticas educacionais relativas aos seus quatro grandes eixos de intervenção – Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional, Alfabetização. Para a intervenção na educação básica, estrutura-se por meio do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, cuja principal ação consiste na elaboração do PAR em estados e municípios brasileiros, com vistas à melhoria da qualidade das condições de ensino e aprendizagem.

Entretanto, o PDE expõe alguns pontos polêmicos cujos efeitos podem ter consequências na implementação do PAR nos estados e municípios. Na sua origem, o PDE, um plano elaborado pelo Ministério da Educação (MEC), não se legitimou pela consulta ou pela participação social. De caráter executivo, sua estruturação se deu a partir de seis princípios fundamentais: a visão sistêmica da educação, a territorialidade, o desenvolvimento, o regime de colaboração, a responsabilização (*accountability*) e a mobilização social. Sinteticamente, significa afirmar que o PDE busca, de uma perspectiva sistêmica, dar consequência, em regime de colaboração, “às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do arranjo educativo local, regional ou nacional” (BRASIL, 2007b, p. 11).

Além disso, o PDE denota a ausência do binômio objetivos/ações nas medidas previstas, assim como a forma com que essas

medidas se relacionam entre si e, a um só tempo, não se relacionam ao ordenamento jurídico que até então regula a educação no país, o que leva ao entendimento de que o PDE não chega a configurar-se como um plano em seu sentido próprio, apenas apontando múltiplas ações (SAVIANI, 2009; 2007; CURY, 2007; OLIVEIRA, 2007) que, “teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE” (SAVIANI, 2007, p. 1.239). Prova disso seria o fato de o PDE se encontrar “diluído em uma longa série de Decretos, Portarias, Editais, Termos, Chamadas, Protocolos de Intenção, Resoluções, Projetos de Leis etc. Talvez o primeiro documento legal a ele relacionado seja o Decreto 6.094/2007 [...]. Curiosamente neste documento não se faz nenhuma referência explícita ao PDE” (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 827).

As perspectivas críticas ao PDE também destacam que ele se encontra assentado em fatores caracteristicamente técnicos, sob abordagem sistêmica adotada na esfera empresarial (NARDI; SCHNEIDER; DURLI, 2010). Com isso, estaria institucionalizando certo hibridismo de gestão gerencial e democrática da educação (CAMINI, 2009; 2010), orientado para a busca de resultados e com foco na aprendizagem dos alunos, evidenciando, portanto, tratar-se de uma política educacional de cunho tipicamente meritocrático, resultado de processos de *rankings* educacionais pautados na comparação, classificação e seleção (ARAÚJO, 2007; FARENZENA; LUCE, 2007; SILVA, 2010), também baseada em dados quantitativos e financeiros, neste caso, constitutivos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (OLIVEIRA, 2007; SAVIANI, 2009; WERLE, 2009), coerentemente às características tipicamente econômicas que se manifestam, em meio ao seu contexto de elaboração, pelos “grandes planos de Estado [como o PAC], que demarcam uma nova lógica governamental” (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008, p. 821).

De um modo ou de outro, as transferências voluntárias de recursos e a assessoria técnica da União, pela via MEC, junto com os estados, o Distrito Federal e, especialmente, em relação aos municípios, passaram a estar vinculadas à adesão por parte desses entes federados aos princípios daquele plano incorporados ao Plano de Metas, de modo a garantir a sua exequibilidade (ADRIÃO; GARCIA, 2008). Contudo, tal adesão não implica, necessariamente, ampliação dos recursos destinados à educação (CAMARGO; PINTO; GUIMARÃES, 2008), uma vez que apenas “[...] transparece um realinhamento das linhas de financiamento do FNDE, pondo

fim à dispersão de recursos via pequenos projetos [...] de apoio aos municípios e Estados” (ARAÚJO, 2007, p. 27).

*Pari passu* às críticas à política educacional executiva do MEC (o PDE), o Governo Federal põe em prática a implementação do PAR nos estados e municípios brasileiros. Segundo o Decreto 6.094/2007, o PAR consiste em um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007a).

## A IMPLEMENTAÇÃO DO PAR

O PAR, pautado em dimensões e indicadores educacionais, institui uma forma de cooperação técnica e financeira sistematizada entre a União e os municípios com vistas, conforme indicam seus formuladores, a intervir na melhoria da qualidade da educação nas municipalidades. A implementação do PAR nos municípios brasileiros pode ser demarcada por um processo que inclui três fases: a realização do diagnóstico da situação educacional local; a elaboração e execução do plano de ações; o monitoramento institucional e avaliação do plano de ações.

Na fase do diagnóstico, o MEC indica que este seja realizado por uma equipe local constituída de forma plural com representantes da comunidade escolar e local e, além disso, se o município estiver entre aqueles considerados de atendimento prioritário – com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)<sup>3</sup> abaixo de 3,8 – pode ter a assessoria técnica do MEC<sup>4</sup> junto com a equipe local. Constituída a equipe, inicia-se o diagnóstico da situação da educação no município tendo em vista as dimensões, áreas e indicadores elaborados pelo MEC por meio de cadernos/manuais, bem como pelo Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC) acessado online pelos municípios. As quatro dimensões avaliadas no diagnóstico são: i) gestão educacional; ii) formação de professores, dos profissionais de serviços e apoio escolar e condições de trabalho; iii) práticas pedagógicas e avaliação; e, ainda, iv) infraestrutura física e recursos pedagógicos. As dimensões incorporam áreas e indicadores que são avaliados pela equipe e pontuados pela sua situação que pode ser: crítica, insuficiente, satisfatória, positiva, sendo que, para cada situação do indicador, há o correspondente descritor<sup>5</sup>. Até 2010, o diagnóstico da situação educacional dos municípios só gerava um Plano de Ações se estivesse na situação crítica e/ou insuficiente. A partir de 2011, qualquer uma das situações marcadas pelo município para o indicador pode gerar subação a ser inserida no plano de ações (BRASIL, 2008a).

Na fase da elaboração e execução do plano de ações, pela equipe local, se empreende o planejamento de ações e subações relacionadas à intervenção na situação do indicador. A intervenção planejada pode ser de execução do MEC (assistência técnica e/ou financeira) ou do município. Cada indicador possui uma ação central com subações articuladas, as quais podem ser de responsabilidade do MEC ou do município. Quando um dos entes não executa o que foi planejado (com datas, quantidades, recursos), a ação central não se completa (BRASIL, 2008b).

Já a terceira e última fase da implantação do PAR, relativa ao monitoramento institucional e à avaliação, tem o papel de verificar se o Plano de Ações (planejamento) está sendo efetivado pelos entes comprometidos. Da mesma forma que elaborou as dimensões, as áreas e os indicadores (e seus descritores) para o diagnóstico, bem como as ações e subações para o plano de ações, o MEC define o conteúdo do monitoramento das ações do PAR com vistas a acompanhar e avaliar os primeiros resultados da política. A aplicação do monitoramento é feita pela equipe local, devendo gerar discussão sobre os resultados. Para monitorar as ações e subações do PAR, o MEC verifica a situação de execução da ação/subação, que pode ser a seguinte: não iniciada, em andamento, suspensa, cancelada, concluída. Para cada situação da subação, o município deve justificar os motivos (BRASIL, 2009).

## **CARACTERIZAÇÃO GERAL DAS AVALIAÇÕES DO PAR**

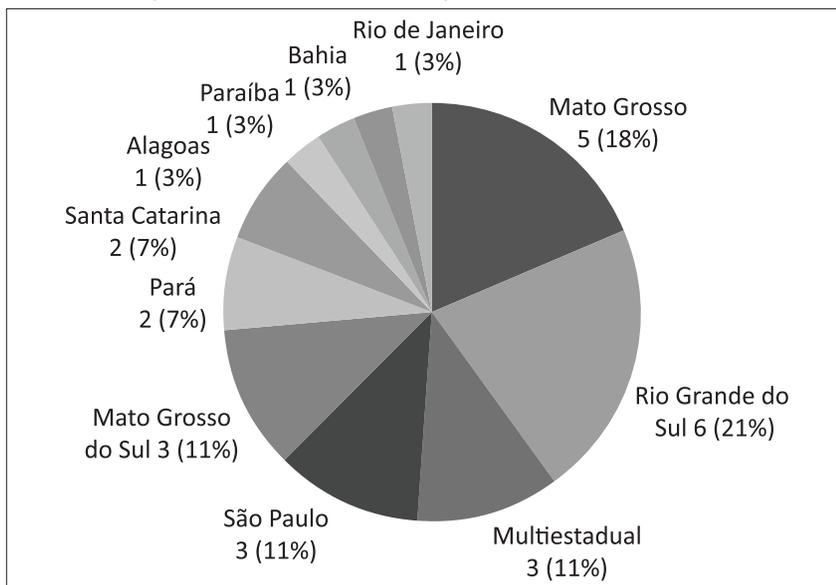
As pesquisas acadêmicas e científicas sobre a política PAR inserem-se no contexto de avaliações formais. Conforme Rua (2010), a avaliação formal consiste no exame sistemático de certos objetos, baseado em procedimentos científicos de coleta e análise de informações sobre conteúdo, estrutura, processo, resultados e/ou impactos de políticas, programas, projetos ou quaisquer intervenções planejadas na realidade. Nesse sentido, as avaliações científicas e acadêmicas sobre o PAR apresentariam estudos como aqueles qualificados por Nirenberg, Braverman e Ruiz (2005), que tipicamente tendem a contribuir para a busca da ampliação do conhecimento da área de avaliação de políticas públicas educacionais.

Especificamente sobre o PAR, até o presente momento, desconhecem-se resultados de avaliações ou balanços institucionais de abrangência nacional que o tenham tomado por alvo, por exemplo, realizados pelo MEC. Todavia, a literatura acadêmica e científica pertinente vem fornecendo importantes pistas a respeito da implementação desse plano em diversos municípios do país,

destacando seus méritos, limitações e dificuldades locais enfrentadas, o que pode favorecer a correção dos seus rumos tanto pelo governo federal, quanto pelos governos estaduais e, sobretudo, municipais, além de politicamente contribuir para a democratização das informações sobre a implementação dessas políticas, com vistas ao conhecimento pela sociedade do seu desempenho, resultados, impactos e efeitos.

Do ponto de vista do total das 28 referências selecionadas para análise no presente trabalho<sup>6</sup>, é possível afirmar, conforme indicado no Gráfico 1, que os estados do Rio Grande do Sul e do Mato Grosso consistem naqueles com o maior percentual de estudos voltados para os seus PARs municipais – respectivamente 21% e 18% do total de trabalhos, seguidos das demais oito Unidades da Federação identificadas. As três referências classificadas como “Multiestadual” consistem em pesquisas cujos municípios amostrados pertencem a mais de uma Unidade da Federação, como no caso de Farenzena et al. (2012a; 2012b), que enfoca 97 PARs relativos aos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraíba e Alagoas e, ainda, de Fonseca e Albuquerque (2012), que trata de 28 planos concernentes aos estados de Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo e Maranhão. Se considerados esses últimos três estados, somam 13 as Unidades Federativas contempladas pelas referências selecionadas.

**GRÁFICO 1** – Distribuição do número de referências selecionadas por Unidades da Federação que tiveram os seus PARs municipais analisados – 2007-2012



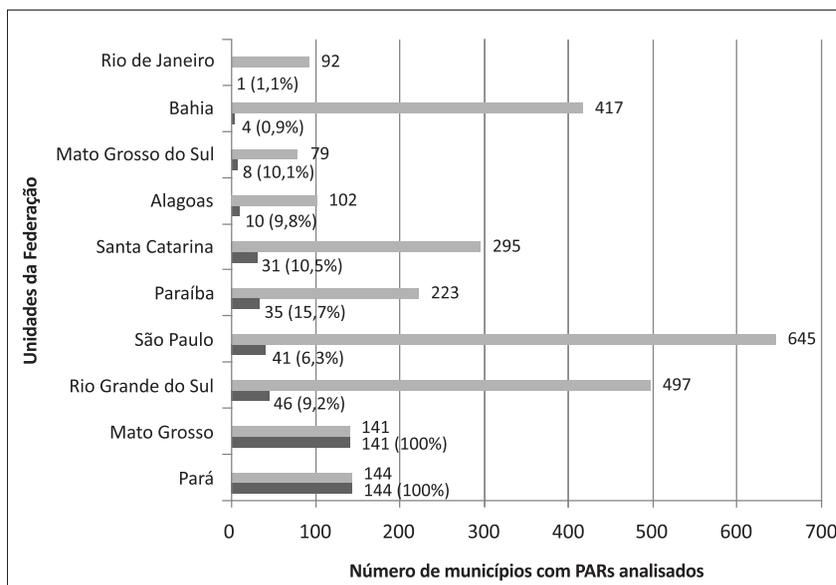
Fonte: Os autores.

Nota: N = 28 referências.

Já o Gráfico 2 apresenta a distribuição por Unidades da Federação do número de planos que de algum modo foram analisados pelos estudos selecionados. No cômputo geral, esses 461 PARs municipais correspondem a 8,2% dos atuais 5.570 municípios do país. Entretanto, esse quantitativo pode vir a ser um pouco maior, pois não foram quantificados nesse gráfico os planos correspondentes aos três estudos de abrangência multiestadual, anteriormente mencionados, já que não permitem identificar o número de PARs por estado enfocado, e sim o total examinado no conjunto.

Do Gráfico 2 depreende-se também que os estados do Mato Grosso e do Pará vieram a ter a totalidade dos seus PARs considerados nas análises de algumas das pesquisas selecionadas, seguidos de Paraíba, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, com respectivamente 15,7%, 10,5% e 10,1% dos PARs examinados. As demais Unidades da Federação cujos planos vieram a ser considerados nas referências em questão apresentam taxa inferior a 10%, sendo o Rio de Janeiro o estado que menos indica análise do PAR (1,1%).

**GRÁFICO 2 – Distribuição do número de PARs municipais analisados por Unidades da Federação – 2007-2012**



Fonte: Os autores.

Nota: N = 461 PARs municipais analisados.

*Grosso modo*, as 28 referências selecionadas sobre as avaliações do PAR consistem em pesquisas de natureza qualitativa, enquanto forma de trabalho metodológico das ciências humanas, de caráter

teórico-empírico, também constituindo estudos de caso simples e, em menor escala, múltiplos. Conforme será, mais adiante, indicado, dependendo do estudo, tanto podem apoiar-se em um único tipo de fonte de dados, quanto lançar mão de estratégias multimetodológicas para a sua coleta, envolvendo documentos e dados oficiais, entrevistas semiestruturadas conjugadas ou não à aplicação de questionários uniformizados e não uniformizados e, em menor escala, observações.

Trata-se de pesquisas que, por meio de diferentes marcos metodológicos, realizam avaliações aqui categorizadas como de eficiência, eficácia e efetividade do PAR, a seguir examinadas. De modo geral, tais categorias remetem a uma conceitualização de avaliação de política pública como sendo o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos da política. Ou seja, é um processo de análise e acompanhamento da implementação de políticas que subsidia seu planejamento desde o diagnóstico até seus resultados, buscando orientar as tomadas de decisões. Sua função é garantir a regulação constante dos rumos a serem tomados, isso em função de objetivos e metas traçados (ARRETCHE, 1998; SOUZA, 2009).

Conforme poderá ser constatado por meio das três seções a seguir, nenhum dos estudos selecionados se configurou em avaliação de eficiência do PAR, estando o montante das 28 referências distribuídas entre as classes de avaliação de eficácia, a que concentra o maior quantitativo de trabalhos (88%), e, com baixa frequência, de avaliação de efetividade (12%). Em cada uma dessas seções procede-se à definição do conteúdo da categoria avaliativa que aglutina as referências, seguida da indicação desses estudos por subgrupos relacionados às etapas de implementação do PAR que enfocam, incluindo, ainda, informações relativas a outros aspectos metodológicos empregados (dimensões do PAR examinadas, fontes de dados utilizadas, número de municípios enfocados e estado a que pertencem), de modo a culminar no esforço de síntese das principais conclusões a que essas avaliações do PAR atingem.

## AS AVALIAÇÕES DE EFICIÊNCIA DO PAR

As pesquisas com foco na eficiência de uma política pública preocupam-se, especialmente, em questionar sobre o tempo, o custo e os recursos do plano/programa/projeto que veio a dar causa. Nesse tipo de análise avaliativa considera-se que a interação entre planos/programas/projetos também aponta o grau de eficiência da política, pois evita duplicação e desencontro de ações e, com isso, melhor uso dos recursos públicos. Logo, a avaliação da eficiência da política

identifica o grau de aproximação e a relação entre o previsto e o realizado, no sentido de combinar insumos e implementos necessários à consecução dos resultados visados numa relação de custo/benefício ou custo/efetividade (ARRETCHE, 1998; DRIBE, 2001, BELONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2007). Por exemplo, grande parte das ações do PAR nos municípios, para serem realizadas, necessita de aporte financeiro e dos programas/projetos em funcionamento ofertados pelo MEC. Nesse sentido, uma política eficiente prevê no seu planejamento a disponibilidade de recursos financeiros e de programas suficientes para atender aos seus objetivos.

Do conjunto de 28 referências selecionadas, não se identificou nenhum estudo que tenha levado a efeito avaliações sobre a eficiência do PAR, o que permite destacar que se trata de uma importante dimensão a ser observada pelas pesquisas no campo das políticas públicas, de modo a balizar ajuizamentos acerca do tempo, do custo e dos recursos envolvidos na implementação desse plano, cuja colaboração entre os entes federados se mostra estratégica.

## AS AVALIAÇÕES DE EFICÁCIA DO PAR

Já as pesquisas que tomam por objeto a eficácia de uma política observam a relação entre meios e fins, quer dizer, se o plano/programa/projeto foi capaz de alcançar os objetivos e, em caso de necessidade, realizar a correção dos seus rumos. Dessa forma, a avaliação de eficácia diz respeito à análise da relação entre os objetivos, metas e instrumentos explícitos de uma dada política e seus resultados efetivos. Tal avaliação pode tomar como base, por um lado, os objetivos/metapropostos e os objetivos/metas alcançados pelo plano/projeto/programa e/ou, por outro, os instrumentos previstos para a sua implementação e aqueles efetivamente empregados (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A. 1986; ARRETCHE, 1998).

No plano mais geral, analisar a eficácia de uma política, em termos do plano/programa/projeto correspondente, diz respeito ao entendimento da relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Logo, a avaliação de eficácia é, por natureza, uma avaliação de processo. Com essa perspectiva, a análise avaliativa de eficácia questiona, na implementação da política, sobre fatores de ordem material e, sobretudo, institucional que operaram como condicionantes positivos ou negativos do seu desempenho (DRIBE, 2001).

Conforme anteriormente sinalizado, a quase totalidade dos estudos teórico-empíricos selecionados sobre o PAR corresponde

a avaliações de eficácia (25 referências, 88% do total inventariado). Considerando as etapas de implementação do PAR, já discutidas, é possível estratificar esses estudos em três subgrupos: um primeiro, cujas avaliações caracteristicamente se pautam em dados relativos ao diagnóstico local (6 referências, 24% do total de 25); um segundo subgrupo que, além desta etapa, inclui a definição das decisões do PAR e a execução do plano de ações propriamente dito (6 referências, 24% do total de 25) e, por fim, um terceiro subgrupo desse tipo de avaliação, que se volta para a totalidade do processo de implementação do PAR, ponderando, além das etapas mencionadas, informações atinentes ao monitoramento e avaliação do plano (13 referências, 52% do total de 25).

Os estudos avaliativos sobre o PAR que visam à eficácia da sua fase inicial de implantação (2007-2008) concentram-se na análise do resultado dos diagnósticos sobre a realidade educacional local, primordialmente com base nos dados do PAR disponibilizados pelo SIMEC, examinando as dimensões e áreas de atuação, seus indicadores específicos e as pontuações correspondentes. Quatro desses trabalhos concentram-se na segunda dimensão do PAR, relativa à “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar”: Souza, Damasceno e França (2011), enfocando oito municípios da Região de Integração do Tocantins, no estado do Pará, e, no âmbito do estado do Mato Grosso, Silva e Monteiro (2010) e Silva (2010) contemplando a sua totalidade de municípios (141) – sendo que este último também empregando entrevistas com atores do FNDE/MEC envolvidos com o PAR –, e, ainda, Soares, Campos e Coimbra (2008) que, incluindo a realização de observações *in loco*, tratam de três municípios desse mesmo estado.

Os estudos que versam sobre a dimensão “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar” revelam, de um lado, que grande parte dos professores não possui formação específica para atuar na Educação Básica, quadro agravado quando considerado que a maior parcela das redes de ensino enfocadas não dispõem de políticas voltadas para a formação inicial e, sobretudo, continuada desses profissionais (SILVA; MONTEIRO, 2010; SILVA, 2010), e, de outro, múltiplas deficiências na implantação dessas políticas nas localidades que em alguma medida as possuem, debilidade que se faz refletir nos seus baixos IDEBs, assim como nos elevados índices de reprovação, evasão escolar e rendimentos obtidos nas avaliações institucionais (SOUZA; DAMASCENO; FRANÇA, 2011). Especificamente acerca da formação continuada de professores, que para algumas pesquisas constitui, de fato, o problema mais grave a ser enfrentado, constatou-se a precariedade ou

mesmo a ausência de políticas voltadas para formação ou qualificação para atuação na educação inclusiva, nas escolas do campo, nas comunidades quilombolas ou indígenas (SILVA, 2010), além da formulação de políticas que atendam ao disposto na Lei 10.639, de 9 de janeiro de 2003 (BRASIL, 2003), que torna obrigatório o ensino de História e Cultura Africana e Afro-Brasileira nas escolas de Ensino Fundamental e Médio do país (SOARES; CAMPOS; COIMBRA, 2008). No cômputo geral, apesar de esses estudos apontarem para um quadro de graves debilidades para a dimensão do diagnóstico do PAR observada, são igualmente consensuais quanto às possibilidades de sua superação, seja por meio do potencial do PAR em favorecer o regime de colaboração entre os governos e entre estes e a comunidade, seja em decorrência da oportunidade que o seu diagnóstico oferece para o conhecimento do panorama educacional local.

Ao lado desses trabalhos, além de evidenciarem os dados relacionados ao diagnóstico local, Souza e Monteiro (2010) e Alcântara (2011) analisam a coerência do instrumento de diagnóstico propriamente dito, englobando as quatro dimensões avaliadas pelo PAR. Assim, Souza e Monteiro (2010), ancorados em 23 municípios deste último estado, visam ao exame da relação entre os indicadores avaliados pelos PARs locais e o IDEB, no âmbito do conjunto de municípios do estado do Mato Grosso, enquanto que Alcântara (2011), incluindo a realização de entrevistas e observações *in loco*, examina a coerência interna do PAR em um único município do estado do Rio de Janeiro.

Souza e Monteiro (2010, p. 20) chamam a atenção para o fato de que, entre os 52 indicadores que até então serviam ao diagnóstico do PAR, poucos remetem diretamente às condições de aprendizagem, o que implica afirmar “que nem sempre os resultados negativos do IDEB ou das pontuações atribuídas aos indicadores se prestam a avaliações de mesmo sentido [...]”. Em outras palavras, para esses autores, corre-se o risco, por exemplo, de se concentrar esforços na ambiência pedagógica de uma determinada rede municipal, justo quando o foco das ações deveria, em função da natureza dos resultados da avaliação, estar originalmente direcionado ao plano da gestão educacional. Ao revés, poder-se-ia negligenciar a possibilidade de elaboração de políticas locais voltadas à superação de determinadas dificuldades de ordem pedagógica no âmbito dos sistemas municipais de ensino, isso pelo fato de esta não estar consubstanciada no conjunto de ações do PAR. Já Alcântara (2011) analisa os critérios que norteiam os indicadores do instrumento de diagnóstico do PAR, em particular no campo da gestão democrática, ajuizado que são incapazes de contribuir para a instauração de uma nova cultura de participação sociopolítica,

especialmente em órgãos de gestão colegiada local, seja pelo fato de não considerarem critérios relacionados a processos participativos de outra natureza, seja em virtude do grau de detalhamento dos critérios empregados que, para a autora, implicariam limitações ao desenvolvimento de ações não previstas nesse dispositivo.

Por seu turno, as referências cuja avaliação da eficácia abarca as duas primeiras etapas do PAR (segundo subgrupo) se esteiam em dados provenientes não apenas da sua fase diagnóstica, mas agora relativos ao planejamento local das ações articuladas, em períodos compreendidos entre os anos 2007 e 2010. Visam, além da diagnose, às decisões suscitadas em uma ou mais dimensões do plano, analisando os objetivos e as metas definidas no termo de cooperação constantes do relatório síntese do PAR disponibilizado pelo SIMEC. Nesta perspectiva, Santana e Adrião (2012) e Santana (2011), pautados em 7 municípios do estado de São Paulo, analisam a dimensão “Gestão Democrática”; Durli, Nardi e Schneider (2011), fundamentados em 18 municípios pertencentes à Mesorregião Oeste do estado de Santa Catarina, além da “Gestão Democrática”, contemplam a “Formação dos Professores e dos Profissionais de Apoio e Serviço Escolar”; enquanto que Paccini e Corrêa (2012), concentrados em 4 municípios do estado do Mato Grosso do Sul, discutem as ações previstas para a Educação Especial. Um quinto estudo, de Souza (2010), privilegia a análise do regime de colaboração no processo de implantação do PAR no conjunto das 141 localidades do estado do Mato Grosso, enquanto Damasceno e Santos (2010) focalizam uma ação em particular do processo de gestão da implementação do PAR em municípios do estado do Pará<sup>7</sup>, referente à atuação do Comitê Local do Compromisso (também denominado Comitê do PAR), órgão destinado ao monitoramento e acompanhamento das ações locais desse plano.

No âmbito das duas dimensões examinadas, acima indicadas, os resultados centrais das avaliações de eficácia do PAR concernentes a Santana e Adrião (2012), Santana (2011) e Durli, Nardi e Schneider (2011) convergem para a compreensão de que o PAR expõe forte regulação do governo federal sobre a implementação local da política, na medida em que as metas e as ações do plano são por ele preestabelecidas, o que padroniza a oferta de cooperação técnica, além de acabar por desconsiderar, no processo de responsabilização do município, sua real capacidade técnica e financeira em dar respostas às demandas geradas pelo emprego do instrumento diagnóstico, este, portanto, avaliado como rígido. Entre as consequências apontadas, Santana e Adrião (2012, p. 130) evidenciaram que o PAR pode induzir os municípios a recorrerem “[...] ao setor privado para assunção das

metas e responsabilidades assumidas, o que acaba por fortalecer o movimento de instituição de parceria entre o setor público e privado ao empreender as políticas públicas educacionais”, enquanto que Durlí, Nardi e Schneider (2011, p. 15) postulam que “[...] há fortes evidências de que as especificidades de cada município deixam de ser consideradas em favor de um conjunto bem arquitetado de ações e de programas cuidadosamente selecionados pelo Estado”. Sob perspectiva igualmente crítica a respeito do processo de implantação do PAR, agora com foco na instalação dos seus Comitês, Damasceno e Santos (2010, p. 9) constataam que a grande maioria dos órgãos considerados no estudo “[...] não exercitaram como deveriam sua função de mobilizar ações da sociedade em torno do pleno exercício do controle social sobre as políticas públicas educacionais no município”. Em contrapartida, outros estudos avaliam positivamente as relações institucionais que o PAR implica, como o de Souza (2010) que advoga que esse plano logrou aproximar o MEC da realidade dos municípios, tendo principado a efetivação do regime de colaboração no estado alvo da pesquisa, contribuindo para o desenvolvimento, tanto da instituição do Sistema Único de Educação Básica no estado, quanto propriamente para a proposição de um Sistema Nacional Articulado de Educação, ao lado do trabalho de Paccini e Corrêa (2012, p. 162) que considera, na esfera dos municípios estudados, proveitosas a articulação e a integração das ações locais em relação aos programas do governo federal articuladas à redução das “desigualdades regionais na oferta de oportunidades educacionais” na área da educação especial.

Por fim, constata-se que a maior fração dos estudos que realizam avaliações da eficácia do PAR (terceiro subgrupo) consideram nas análises a totalidade do seu processo de implantação, operando com dados atinentes não apenas às suas primeiras duas etapas, mas agora incluindo resultados do monitoramento e da avaliação do plano de ações, fase principiada nacionalmente em 2010. De um modo geral, tratam-se de pesquisas que, por diferentes meios, objetivam a análise da competência dos entes federados na implantação local do PAR, discutindo, com centralidade, aspectos relacionados ao regime de colaboração e às relações intergovernamentais previstas pelo plano, englobando, a um só tempo, as quatro dimensões visadas pelo PAR.

Inicialmente, distinguem-se as pesquisas de Batista et al. (2012a; 2012b), Rossi et al. (2012) e Farenzena et al. (2012a; 2012b) que, sob mesmo escopo metodológico, e pautadas em uma mesma base de dados contendo o cadastro de informações sobre as localidades amostradas, analisam o processo de elaboração e realização do PAR, respectivamente, em 38 municípios do estado do Rio Grande do Sul,

em 13 de Santa Catarina e em 97 localidades pertencentes a estes dois estados e aos da Paraíba e Alagoas. Em relação a Alagoas, destaca-se também o trabalho de Machado et al. (2012), estruturado por meio de dados oficiais sobre 10 dos seus municípios. Além de apoiados em bases de dados do gênero, trabalhos como os de Farezena, Schuch e Mosna (2011) e Oliveira, Scaff e Senna (2012b) irão também proceder à realização de entrevistas com diversos atores envolvidos com a implantação do PAR, no primeiro caso, em três municípios do estado do Rio Grande do Sul, e, no segundo, em quatro localidades do Mato Grosso do Sul, caminho seguido por Mafassoli (2011, 2012) que enfocou uma única localidade gaúcha, mas acrescentando a essas fontes a aplicação de questionário. A par da metodologia empregada nesses trabalhos, alguns outros irão perseguir os mesmos objetivos, porém por caminhos distintos, como exemplo das pesquisas de França et al. (2012) e Mafassoli e Marchand (2011) que, além de dados oficiais do PAR relativos, em respectivo, a 35 localidades da Paraíba e a quatro do Rio Grande do Sul, consideraram informações obtidas por meio de observações *in loco*; e o trabalho de Cunha, Costa e Araújo (2012) que concentrou as análises sobre a implementação do PAR em quatro municípios baianos a partir, fundamentalmente, das percepções e expectativas dos atores sociais locais envolvidos com esse processo.

Sinteticamente, é possível afirmar que as pesquisas que abrangem a completude do processo do PAR nas suas análises expõem certo consenso crítico a respeito dos óbices ao desenvolvimento do plano, avaliando negativamente a sua eficácia, quer em função da atuação do MEC, quer em decorrência do protagonismo dos municípios na sua implementação, evidenciando a presença de elevado percentual de ações do plano inconclusas. No que remete ao MEC, Farezena et al. (2012a, p. 163) salientam que, se na implementação do PAR “não há coincidência de representação da política entre MEC e governos locais”, também é possível cogitar “uma não coincidência entre atores dentro do próprio MEC (FARENZENA et al., 2012a, p. 163), enquanto que Batista et al. (2012a, 2012b) destacam, por exemplo, que grande parte das subações de assistência técnica de responsabilidade do MEC ainda se encontravam, no período de seu monitoramento (2010), em fase de estruturação e/ou reorganização, impossibilitando, na prática, a realização da ação. Na esfera municipal, Cunha, Costa e Araújo (2012), Rossi et al. (2012), Machado et al. (2012), Oliveira, Scaff e Senna (2012b), Mafassoli (2012, 2011) e Mafassoli e Marchand (2011) constataram dificuldades em torno da compreensão da lógica de elaboração do PAR, notadamente em termos dos seus fundamentos e procedimentos, o que concorreu

para a elaboração de planos fragmentados, sem consistência interna e desvinculados da realidade educacional local. Problemas específicos são também apontados por Farezena, Schuch e Mosna (2011), como a precariedade do acompanhamento da implementação do PAR pelo seu Comitê local, a ausência de planejamentos de longo prazo pelas Secretarias Municipais de Educação (SME), a inexistência ou o funcionamento deficitário dos órgãos colegiados das redes de ensino; a descontinuidade administrativa decorrente das mudanças de governo nos municípios, entre outros fatores. Sobre as SMEs, França et al. (2012) sinalizam também a exiguidade de estrutura adequada ao suporte das ações previstas pelo PAR, especialmente em termos do quantitativo e da qualificação condizentes com o demandado pela implantação do plano.

## AS AVALIAÇÕES DE EFETIVIDADE DO PAR

Finalmente, na avaliação de efetividade, o pesquisador mede a quantidade de mudanças significativas e duradouras na qualidade de vida dos atores receptores da política. Para verificar o grau de efetividade de uma ação pública, é necessária a adoção de uma perspectiva *a priori* e *a posteriori*. Nesse sentido, se identifica a mudança entre o antes e o depois da política (FIGUEIREDO, M.; FIGUEIREDO, A., 1986; ARRETCHE, 1998).

Assim, analisar a efetividade de uma política remete à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Logo, a efetividade é medida pelas quantidades e pelos níveis de qualidade com que se realizam seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual incide. Basicamente, a efetividade da política significa as quantidades e/ou níveis de qualidade com que atinge os impactos esperados e promove efeitos, previsíveis ou não. Esses efeitos podem ser agrupados em duas dimensões de efetividade: social e institucional. A primeira compreende a capacidade de a política afetar o capital social do meio em que se realiza, em especial a rede de articulações e parcerias específicas que facilitam sua execução, enquanto que a segunda dimensão remete às afetações provocadas sobre as organizações e as instituições responsáveis ou envolvidas na sua implementação, com vistas à avaliação dos efeitos sobre a aprendizagem institucional, assim como sobre os hábitos e comportamentos culturais das organizações (DRIBE, 2001).

Comparativamente aos estudos anteriores, relacionados às avaliações de eficiência do PAR, as pesquisas que versam sobre a sua efetividade denotam ser sobremaneira reduzidas, tendo

sido identificadas, conforme já destacado, apenas três referências (12% do total de 28 estudos inventariados). No seu conjunto, esses trabalhos buscam distinguir, por diferentes meios, mudanças sociais e institucionais nos contextos estudados, seja em termos da melhoria da qualidade da educação municipal, seja na perspectiva do aperfeiçoamento dos processos de democratização da sua gestão local.

Nessa classe de avaliação identificam-se os estudos de Bello (2011), Fonseca e Albuquerque (2012) e Oliveira, Scaff e Senna (2012a). O primeiro enfoca dados oficiais relativos ao diagnóstico e à definição das ações do PAR (2007-2009) em 34 municípios prioritários do estado de São Paulo, declarando visar aos seus efeitos sobre a educação dos municípios paulistas amostrados, assim como as estratégias empregadas para o cumprimento dos fins previstos pelo plano. Os outros dois estudos consideram não apenas dados relativos às fases iniciais do plano, mas concernentes à sua execução, monitoramento e avaliação, abarcando, portanto, a totalidade do seu processo de implantação, isto por meio de documentos e entrevistas: Fonseca e Albuquerque (2012) com vistas à análise das repercussões do PAR<sup>8</sup> em 22 municípios localizados em Minas Gerais (Norte de Minas e Zona da Mata), Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Maranhão; e Oliveira, Scaff e Senna (2012a) objetivando o exame do impacto da implementação do PAR (2007-2010) em quatro municípios de diferentes regiões do estado do Mato Grosso do Sul.

Bello (2011), em função do momento em que realizou sua pesquisa, concluiu acerca da impossibilidade de em curto prazo constatar uma melhoria da qualidade da educação pública nos municípios pesquisados, “já que os resultados de uma ação política, sobretudo na área educacional, não surgem de forma imediata” (BELLO, 2011, p. 8), embora postulando que o principal avanço do PAR consista na democratização do acesso às informações sobre a política e aos recursos federais que servem ao seu financiamento local. Já os estudos de Fonseca e Albuquerque (2012) e Oliveira, Scaff e Senna (2012a), por combinarem dados relacionados ao conjunto das etapas de implementação do PAR nas respectivas localidades alvo, apresentam avanços conclusivos sobre os efeitos desse plano nas redes de ensino estudadas, embora de modo divergente. Para Fonseca e Albuquerque (2012, p. 61), o PAR implicou melhorias no resultado do IDEB das unidades escolares das redes de ensino pesquisadas, “[...] ou seja, as escolas não caíram com relação ao resultado anterior do índice”, tendo, ao contrário, melhorado a sua performance, enquanto que, para Oliveira, Scaff e Senna (2012a, p. 13), do ponto de vista da democratização da gestão da educação municipal, a centralização

e a burocratização da atuação do MEC no processo de definição e gestão local das ações do PAR estariam comprometendo “uma efetiva participação e autonomia do sistema escolar na elaboração do PAR nos municípios selecionados”, com consequências negativas para o cumprimento das metas prevista pelo plano.

Embora se reconheça que as duas dimensões da avaliação de efetividade de uma política sejam imbricadas, e não mutuamente excludentes, observa-se que os dois estudos que lograram avaliar a efetividade local do PAR expõem resultados de efetividade distintos, pois, enquanto o de Fonseca e Albuquerque (2012) atesta a existência de impactos positivos na efetividade caracteristicamente institucional da política, nos termos da melhoria na qualidade da educação municipal, o de Oliveira, Scaff e Senna (2012a) não evidencia sua efetividade social, na medida em que não verifica mudanças significativas no protagonismo local para a consecução da política. No primeiro caso, o PAR estaria cumprindo com a sua missão de elevar a qualidade da Educação Básica, enquanto que no segundo caso não estaria logrando êxito em contribuir para o desenvolvimento da gestão democrática da educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegado ao término deste balanço sobre as avaliações municipais do PAR, cumpre distinguir quatro importantes aspectos que contribuem para a compreensão das adversidades que vêm obstaculizando sua implementação, também expressão dos desafios a serem enfrentados, com vistas ao seu desenvolvimento no país.

O primeiro ponto a ser demarcado corresponde aos tipos de avaliação que vêm sendo acadêmica e cientificamente realizados sobre o PAR que, se por um lado, trazem luz aos problemas que caracterizam a sua eficácia, por outro, pouco contribuem para o conhecimento acerca da sua efetividade, e em nada concorrem para a revelação da sua eficiência. Conforme visto, a quase totalidade dos estudos aqui tratados remete à avaliação dos objetivos da política, dos seus meios e fins, seguidos de alguns poucos que se voltam para a verificação dos seus impactos e efeitos locais, enquanto que, curiosamente, nenhum visa ao exame dito econômico do plano, no sentido de averiguar, por exemplo, o tempo, os custos e/ou os recursos envolvidos na sua implementação, quer pelo governo federal, quer pelos governos locais. Decerto, a definição e o emprego dessas três categorias avaliativas constituíram aqui um recurso de sistematização analítica, no intuito de possibilitar a classificação e o exame dos estudos científicos e acadêmicos selecionados sobre o PAR, cujas fronteiras, na prática,

não se portam tão definidas quanto nesse modelo. No entanto, os seus conteúdos constituem-se em elementos de suma importância para a avaliação de uma política pública em sua totalidade, conforme já demonstrado por pesquisadores da área, como Espinoza (2009) e Ball (1994), o que nos leva a postular que as pesquisas sobre a política nacional PAR devam avançar na perspectiva da avaliação de sua efetividade e eficiência, de modo a viabilizar análises cujos resultados retroalimentem sua condução pelo binômio governo-sociedade.

Um segundo aspecto conclusivo deste estudo corresponde à evidência de que as avaliações que consideram a totalidade do processo de implantação da política em causa logram maior profundidade analítica, viabilizando análises mais efetivas e producentes no sentido de trazerem à vista múltiplas realidades da materialização local do PAR. Se na esfera das pesquisas sobre a eficácia do PAR que enfocam apenas os dados oriundos das suas fases de diagnóstico e de planejamento das ações reside certo dissenso quanto ao desempenho institucional desse plano, no âmbito dos estudos que consideram a completude do seu processo de implantação local observa-se, por exemplo, elevado grau de consonância quanto à sua avaliação negativa, notadamente comprometida por problemas relacionados aos aspectos técnicos e financeiros do plano, em que pese haver o reconhecimento da ocorrência de alguns avanços na área. Nesse caso, pesquisas que tenham empregado ou não a mesma metodologia – também de forma independente do município examinado e do estado ao qual pertença – são unânimes em observar que, em face das demandas geradas pelos diagnósticos do PAR, a prestação de assistência técnica e financeira por parte do MEC vem se constituindo significativamente deficitária, acarretando cessação de um elevado quantitativo de ações e subações desencadeadas pelos municípios, quadro agravado pelas debilidades locais em torno da implementação das ações previstas no plano, nomeadamente em termos dos elevados déficits de qualificação de pessoal técnico e infraestrutura municipal.

Um terceiro ponto a ser destacado refere-se à dimensão do PAR que denotou maior fragilidade local. Entre as quatro dimensões que o PAR opera, a “Formação de Professores e de Profissionais de Serviço e Apoio Escolar” desponta em muitos desses trabalhos como sendo aquela de maior demanda de ações, tanto na esfera da formação inicial, quanto, sobretudo, no âmbito da formação continuada, para a Educação Infantil e o Ensino Fundamental. Todavia, contraditoriamente, se afigura na dimensão de maior deficiência local de atendimento pelos municípios, expressivamente agravada pelos desprovimentos relativos às ações do Governo Federal no âmbito do PAR, acima aludidos.

O quarto e último ponto a ser salientado diz respeito às potencialidades do PAR inventariadas nos estudos analisados, mesmo que estes tenham destacado com maior ênfase os problemas enfrentados na sua implementação. Independentemente do tipo de avaliação realizada, algumas pesquisas apontam questões positivas relacionadas à eficácia e à efetividade do PAR como, por exemplo, a democratização do acesso à informação sobre os recursos financeiros a ele destinados; os avanços no regime de colaboração entre governo federal e os municípios, nos termos de uma maior aproximação do MEC em relação à realidade local; e, ainda, uma maior interação entre a gestão pública municipal e a comunidade escolar com a finalidade da realização de intervenções conjuntas sobre a Educação Básica.

Considerando que entre outras determinações a Lei 12.695/2012 dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito da política nacional PAR, reiterando, em relação ao Decreto 6.094/2007, que tal apoio se dará “em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (BRASIL, 2012), isto mediante a pactuação do plano, há de se esperar que a nova configuração do PAR contribua para a superação das dificuldades apresentadas por sua versão anterior, notadamente em termos da frouxidão da prestação de assistência técnica e financeira aos municípios.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. M. de F.; GARCIA, T. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ações Articuladas. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 779-796, set./dez. 2008.
- ALCÂNTARA, A. B. *Pacto federativo, educação e participação: uma República para todos?* 2011. 356 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.
- ARAÚJO, L. Os fios condutores do PDE são antigos. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 1, n. 2, p. 24-31, set. 2007.
- ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998, p. 18-31.
- BALL, S. J. *Education reform: a critical and post structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- BATISTA, N. C. *Implementação municipal da política educacional PAR: tensões e contribuições para a autonomia e gestão democrática dos Sistemas Municipais de Ensino*. Porto Alegre: FAGED/UFRGS, 2014.
- BATISTA, N. C.; SCHUCH, C. C. T.; BÜRGIE, D. B.; BILLIG, E. M.; MEDEIROS, I. L. P. de. Implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul. In: FARENZENA, Nalú (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPEL, 2012a. p. 91-120.

BATISTA, N. C.; SCHUCH, C. C. T.; BÜRGIE, D. B.; MELLO, E. M. B.; MEDEIROS, I. L. P. de. Análise da implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul. Série Estudos. *Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, Campo Grande, n. 34, p. 75-92, jul./dez. 2012b.

BELLO, I. M. O Plano de Ações Articuladas como estratégia organizacional dos sistemas públicos de ensino: avanços, limites e possibilidades. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25.; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo, SP. *Anais...* São Paulo, SP: ANPAE, 2011.

BELLONI, I.; MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. *Metodologia de avaliação em políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 2007.

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, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003. Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, 10 jan. 2003.

BRASIL. Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os pólos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. *Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 jul. 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: instrumento de campo*. Brasília, DF: MEC, ago. 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: guia prático de ações*. Brasília, DF: MEC, ago. 2008b.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Manual Técnico Operacional do Módulo Monitoramento do Plano de Ações Articuladas*. Brasília, DF: MEC, jul.2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011: projeto de lei*. Brasília, DF: MP/SP, 2007c.

CAMARGO, R. B. de; PINTO, J. M. de R.; GUIMARÃES, J. L. Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 135, p. 817-839, set./dez. 2008.

CAMINI, L. A gesta educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação. 2009. 293 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CUNHA, M. C.; COSTA, J. M. A.; ARAÚJO, R. B. M. de. O Plano de Ações Articuladas: percepções e expectativas na gestão da educação municipal. *Série Estudos. Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB*, Campo Grande, n. 34, p. 93-110, jul./dez. 2012.

CURY, C. R. J. Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade. In: GRACIANO, M. (Org.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2007, v. 4, p. 14-15.

DAMASCENO, R. A. F.; SANTOS, E. M. N. dos. Controle social na educação municipal: os Planos de Ações Articuladas e o desafio da construção do novo sistema nacional de educação na Amazônia. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 33., 2010, Caxambu. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2010.

DRIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: CARVALHO, M. do C. B. de; BARREIRA, M. C. R. N. (Org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 12-41.

DURLI, Z.; NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P. Políticas de formação e valorização dos professores da educação básica: (in)consistências das ações e estratégias do PAR nos municípios. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 34., 2011, Natal. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2011.

ESPINOZA, O. Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, EUA, v. 17, n. 8, p. 2-13, 2009.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. O Regime de Colaboração intergovernamental. In: GRACIANO, M. (Org.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2007, v. 4, p. 9-13.

FARENZENA, N.; ROSSI, A. J.; MACHADO, M. G. F.; BATISTA, N. C. Implementação de Planos de Ações Articuladas municipais: achados de uma pesquisa de avaliação. *Revista da EAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, Salvador, v. 21, n. 38, p. 151-165, jul./dez., 2012a.

FARENZENA, N.; ROSSI, A. J.; MACHADO, M. G. F.; DEL PINO, M. A. B.; BATISTA, N. C. Implementação de planos de Ações articuladas municipais: pontuando achados relevantes. In: FARENZENA, N. (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPEL, 2012b. p. 153-163.

FARENZENA, N.; SCHUCH, C. C. T.; MOSNA, R. M. P. Implementação do Plano de Ações Articuladas em municípios do Rio Grande do Sul: uma avaliação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo. *Anais...* Recife: ANPAE, 2011.

FERREIRA, N. S. de A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1. n. 3, p. 107-127, sete./dez. 1986.

- FONSECA, M.; ALBUQUERQUE, S. V. de. O PAR como indutor do planejamento da educação municipal. *Série-Estudos* – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, n. 34, p. 61-74, jul./dez. 2012.
- FRANÇA, D. M. C.; CAMINI, L.; OLIVEIRA, M. C.; DEL PINO, M. A. B.; SUSIN, M. O. K.; MARCHAND, P. S.; CAETANO, M. R. Implementação do plano de ações articuladas em municípios da Paraíba. In: FARENZENA, N. (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPEL, 2012. p. 65-90.
- KETELE, J. M. de; ROEGIERS, X. *Metodologia da recolha de dados: fundamentos dos métodos de observações, de questionários, de entrevistas e de estudo de documentos*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993. (Coleção Epistemologia e Sociedade).
- MACHADO, M. G. F.; PERGHER, C. J.; SIGNOR, C. A.; MOSNA, R. M. P.; ROSSI, A. J. Implementação do plano de ações articuladas em municípios de Alagoas. In: FARENZENA, N. (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPEL, 2012. p. 31-64.
- MAFASSIOLI, A. da S. Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS. In: SEMINÁRIO ANPED SUL, 9., 2012, Caxias do Sul. *Anais... Caxias do Sul*: UCS, 2012.
- MAFASSIOLI, A. da S. *Plano de Ações Articuladas: uma avaliação da implementação no município de Gravataí/RS*. 237 f. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- MAFASSIOLI, A. da S.; MARCHAND, P. S. Plano de Ações Articuladas: competências dos entes federados na sua implementação. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 25; CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2., 2011, São Paulo, *Anais... Recife*: ANPAE, 2011.
- NARDI, E. L.; SCHNEIDER, M. P.; DURLI, Z. O Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE e a visão sistêmica de educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 26, p. 551-564, set./dez. 2010.
- NIRENBERG, O.; BRAWERMAN, J.; RUIZ, V. *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós, 2005.
- NÓBREGA-TERRIEN, S. M.; TERRIEN, J. Trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. *Estudos em Avaliação Educacional*, Campinas, v. 15, n. 30, p. 5-16, jul./dez. 2004.
- OLIVEIRA, D. A. de. Das políticas de governo à política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.
- OLIVEIRA, R. T. C. de; SCAFF, E. A. da S.; SENNA, E. O Plano de Ações Articuladas (PAR) no âmbito dos Planos Plurianuais do Governo Lula: implicações em municípios brasileiros. In: CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3., 2012, Zaragoza, Espanha. *Anais... Recife*: ANPAE, 2012a.
- OLIVEIRA, R. T. C. de; SCAFF, E. A. da S.; SENNA, E. Elaboração, implementação e acompanhamento do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios de Mato Grosso do Sul. *Série-Estudos* – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande, n. 34, p. 133-146, jul./dez. 2012b.

- OLIVEIRA, R. P. de. Qualidade com garantia de respeito às diversidades e necessidades de aprendizagem. In: GRACIANO, M. (Org.). *O Plano de Desenvolvimento da Educação*. São Paulo: Ação Educativa, 2007. p. 32-34.
- PACCINI, Jassonia Lima Vasconcelos; CORRÊA, Nesdete Mesquita. Planejamento da política para a educação especial nos Planos de Ações Articuladas (PAR) de municípios sulmato-grossenses. *Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande*, n. 34, p. 147-164, jul./dez. 2012.
- ROSSI, A. J.; MAFASSIOLI, A. da S.; UMANN, J. M. B.; SILVA, M. B. G. da; MARCHAND, P. S. Implementação do plano de ações articuladas em municípios de Santa Catarina. In: FARENZENA, N. (Org.). *Implementação de planos de ações articuladas municipais: uma avaliação em quatro estados brasileiros*. Pelotas: UFPEL, 2012. p. 121-152.
- RUA, M. da G.. *Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias (versão atualizada em 2010)*. 2010. Disponível em: <[https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-\\_grac3a7as-rua.pdf](https://jacksondetoni.files.wordpress.com/2014/05/texto-apoio-05-_grac3a7as-rua.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- SANTANA, L. T. *O Plano de Ações Articuladas nos municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise*. 2011. 118 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Bociência de Rio Claro, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.
- SANTANA, L. T.; ADRIÃO, T. M. de F. Plano de Ações Articuladas em municípios paulistas prioritários: o exercício cooperativo em análise. *Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, Campo Grande*, n. 34, p. 111-132, jul./dez. 2012.
- SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1.231-1.255, out. 2007.
- SAVIANI, D. *PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC*. Campinas: Autores Associados, 2009.
- SILVA, L. A. da. *O Plano de Ações Articuladas – PAR: interface com a formação de professores nos municípios de Mato Grosso*. 2010. 135 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá.
- SILVA, L. A. da; MONTEIRO, S. B. Análise da dimensão formação de professores a partir do diagnóstico do Plano de Ações Articuladas de Mato Grosso. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 15., 2010, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Endipe, 2010.
- SOARES, G. G.; CAMPOS, L. Soares; COIMBRA, K. R. de A. O desenvolvimento de Plano de Ações Articuladas (PAR) nos municípios de Nova Xavantina, Novo São Joaquim e Primavera do Leste enfatizando a formação de professores de serviço e apoio escolar. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO, 2008, Cuiabá. *Anais...* Cuiabá: UFMT, 2008.
- SOUZA, G. da S.; DAMASCENO, R. A. de F.; FRANÇA T. L. de. O diagnóstico do Plano de Ações Articuladas e a formação de professores nos municípios do Baixo Tocantins – PA. *Cadernos da Pedagogia*, São Carlos, v. 5, n. 9, p. 15- 28, jan./jun. 2011.
- SOUZA, L. G. de. *Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública* Salvador: UFBA, 2009.
- SOUZA, M. H. de M. *O Plano de Ações Articuladas – PAR – das redes municipais de ensino de Mato Grosso*. 2010. 179 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá.

SOUZA, M. H. de M.; MONTEIRO, S. B. O IDEB e o diagnóstico das redes de ensino dos municípios prioritários no Plano de Ações Articuladas de Mato Grosso. In: ENCONTRO NACIONAL DE DIDÁTICA E PRÁTICA DE ENSINO, 15., 2010, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: EndiPE, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 20-45, jan./jun. 2006.

WERLE, F. O. C. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007). *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 35, p. 98-119, maio/ago., 2009.

## NOTAS

<sup>1</sup> “Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade” (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

<sup>2</sup> A expressão “política nacional PAR” é originalmente empregada em recente estudo de Batista (2014).

<sup>3</sup> O IDEB foi criado pelo Decreto 6.094/2007, com o objetivo de ser utilizado “para a verificação do cumprimento de metas fixadas no termo de adesão ao Compromisso” (BRASIL, 2007), sendo calculado a partir da taxa de rendimento escolar e do desempenho discente no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

<sup>4</sup> As assessorias técnicas foram constituídas por meio de convênios entre o MEC e Universidades Federais, Institutos Federais, Secretarias de Estado da Educação e Fundações Públicas de Pesquisa.

<sup>5</sup> De modo geral, os indicadores revelam algum aspecto peculiar da dimensão e/ou área a ser avaliada. Portanto, os indicadores foram cunhados com o objetivo de expressar a situação da realidade a ser observada, avaliada e analisada nos municípios. Já os descritores são os desdobramentos e os detalhamentos dos indicadores, que apontam a qualidade e gradação (dos pontos fortes aos mais fracos) das condições e existência de cada indicador, no limite, apontam se o indicador está bem ou mal. Assim, os descritores manifestam-se como critérios de avaliação que auxiliam na observação e discussão da realidade da educação nas municipalidades.

<sup>6</sup> O levantamento documental tomou por fonte: i) dissertações de mestrado e teses de doutorado – inicialmente identificadas por meio dos resumos constantes do Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), disponível em <<http://bancodeteses.capes.gov.br/>>, e, em seguida, consultadas, na sua versão integral, por intermédio de buscas na internet ancoradas no Google –; ii) trabalhos em Anais de eventos científicos – reuniões nacionais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), disponível em <<http://www.anped.org.br/>>; Simpósios e Congressos nacionais e internacionais da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE) e Encontro Nacional de Didática e Prática de Ensino (ENDIPE), ambos examinados a partir dos respectivos CD-ROMs; iii) periódicos científicos nacionais, com buscas e consultas nos portais: Scientific Electronic Library

Online (SCIELO), disponível em <<http://www.scielo.br/?lng=pt>>, Educ@: Publicações on line de Educação, disponível em <<http://educa.fcc.org.br/#about>> e, ainda, Periódicos CAPES/MEC, disponível em <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>; iv) livros no todo e coletâneas, identificados na base de dados da Fundação Biblioteca Nacional, disponível em <<http://www.bn.br/>>, e examinados *in loco*. Além desses procedimentos, procedeu-se ao exame da listagem de referências de todos os estudos preliminarmente selecionados, assim como à consulta ao Currículo Lattes de todos os seus autores, disponível em <<http://lattes.cnpq.br/>>, de modo a complementar o levantamento com obras que não haviam sido até então identificadas. Numa etapa inicial, de forma metodologicamente sistematizada, o levantamento considerou como recorte temporal o período 2007-2010, tendo identificado cerca de 48 referências totais sobre o PDE/PAR (cf. SOUZA; SOUSA, 2010) para, logo após, de modo assistemático, vir a incluir outras 14 publicações, correspondentes ao período 2011-2012. Desse total de 62 referências, foram selecionados 34 (55%), adotando-se como critério a natureza do estudo, ou seja, se o trabalho consistia em pesquisa teórico-empírica, calçada, com centralidade, na análise do PAR em um ou mais municípios ou estados da federação. Ao final desse processo, considerando que não se logrou localizar a tempo de elaboração das análises os textos correspondentes a seis dessas referências, considerou-se apenas o montante de 28 estudos, aqui analisados.

<sup>7</sup> O artigo não informa sobre o quantitativo de municípios do estado do Pará considerados na pesquisa.

<sup>8</sup> O artigo não informa sobre o período de tempo relativo aos dados do PAR considerados nas análises.

**Recebido:** 17/09/2014

**Aprovado:** 23/03/2015

**Contato:**

Donaldo Bello de Souza  
Av. Oswaldo Cruz 12 / 801 Flamengo  
Rio de Janeiro | RJ | Brasil  
CEP 22.250-060

