



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6353 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

### A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM TESES E DISSERTAÇÕES

Sandra Simone Höpner Pierozan - UNISINOS/PPGE - UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS

Liane Vizzotto - UNISINOS - Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Flavia O C Werle - UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS

### A PRODUÇÃO ACADÊMICA SOBRE O PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS EM TESES E DISSERTAÇÕES

#### RESUMO

Apresenta-se um panorama da produção acadêmico-científica sobre o sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR). A busca por teses e dissertações foi feita em duas bases de dados: Banco de Teses e Dissertações da CAPES e Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do IBICT. O levantamento identificou 93 trabalhos de mestrado e doutorado em educação que examinam o processo de implementação da referida política educacional, no período de 2007-2017. Com base na leitura dos trabalhos, compôs-se um conjunto de categorias e elementos para explicitar como as pesquisas abordaram o PAR. Conclui-se apresentando a tendência atual de ampliação de programas e pesquisas na área da educação e mostrando uma variedade de dados que permitem a continuidade de pesquisas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano de Ações Articuladas. Implementação de políticas públicas. Estado da Arte.

Este trabalho objetiva apresentar um panorama da produção acadêmico-científica sobre o Plano de Ações Articuladas (PAR), e está vinculado a uma pesquisa maior sobre a contribuição e avanço dos estudos sobre a implementação de políticas educacionais.

No levantamento realizado em duas bases de dados, o Banco de Teses e Dissertações (BDT) da CAPES e a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações do IBICT, encontramos um conjunto de 122 trabalhos de mestrado e doutorado em educação que examinam o processo de implementação da referida política educacional. Delimitou-se o descritor “Plano de Ações Articuladas – PAR”, e a busca aos programas de pós-graduação em Educação, no período 2007 a 2017.

De um modo geral, evidencia-se que nos dois primeiros anos do PAR não houve trabalhos nos formatos de teses e ou dissertações, possivelmente pelo conhecimento ainda

incipiente que os pesquisadores possuíam sobre o tema, pelo caráter de novidade. Ao longo dos anos, a pesquisa vai tomando corpo: 2009 (2), 2010 (7), 2011 (5), 2012 (16), 2013 (14), 2015 (27), 2016 (27) e 2017 (12). assumindo um espaço maior, sendo destaque os resultados dos anos de 2015 e 2016.

As inclusões dos trabalhos no *corpus* de análise estiveram condicionadas à relação com a área da Educação, com a possibilidade de acesso ao texto completo e ainda a relação com o descritor PAR na busca. Com a leitura flutuante dos títulos e resumos dos 122 trabalhos, excluíram-se aqueles que não conseguimos obter acesso ao texto na íntegra (3), e os relatórios que não eram da área da Educação (4).

Para identificar a intensidade da relação da tese ou dissertação com o tema PAR, criamos quatro critérios de agrupamentos: a) o PAR como objeto de estudo (76 trabalhos); b) o PAR estudado em relação direta a um objeto de estudo (17 trabalhos); c) o PAR apontado em meio a um conjunto de políticas ou legislações do período analisado, sem, contudo, ser estudado especificamente (12 trabalhos); e d) o PAR apenas foi mencionado no texto (10 trabalhos).

Com a seleção de **93 relatórios: 25 teses e 68 dissertações** as análises foram efetuadas em dois conjuntos de dados complementares. A materialidade da produção selecionada será analisada utilizando indicadores bibliométricos quantitativos e qualitativos. Os primeiros referem-se aos aspectos gerais da produção acadêmica (ano de publicação dos trabalhos, procedência institucional dos autores, por exemplo). Os aspectos textuais representam os indicadores qualitativos: objetivos, metodologia, conclusões, dentre outros, contudo não serão objeto de apresentação nesse momento.

A estratégia descritiva e analítica a partir dos procedimentos de coleta e registro dos dados permitiu elencar três dimensões de análise: a primeira bibliométrica que apresenta a construção e análise de indicadores sobre a produção do PAR. A segunda dimensão, produção científica, destaca os aspectos teóricometodológicos das pesquisas e identifica como foram produzidas. A terceira, consubstancia-se na análise do PAR como política pública. Para fins desse trabalho assumimos o recorte bibliométrico.

Em número considerável das teses e dissertações que foram consultadas, o Plano de Ações Articuladas, encontra-se vinculado aos estudos sobre planejamento educacional e implementação de políticas públicas. Os trabalhos que foram base para este estudo, situam-se no campo das políticas educacionais atuais, evidenciando o PAR, seu contexto e surgimento. Ainda, explicitam as concepções e os princípios do programa, adensando o olhar tanto de quem o propôs, governo federal, como quem teceu considerações sobre o modo proposto à época de seu lançamento.

Tal exercício, evidencia, de um lado, a imensidão da política proposta para atender à Educação Básica: a realização de diagnósticos das redes de ensino como parâmetros para o investimento em aportes técnicos e financeiros, envolvendo mais de 5.000 municípios. De outro, o alerta de que o formato proposto poderia não respeitar o tempo e as condições de cada ente federado. Ainda, a tomada de decisão centralizada pelo Ministério da Educação caminhava distante dos processos de participação no planejamento educacional, tão caros à comunidade.

A tomada de conhecimentos sobre o PAR exigiu a compreensão de um desenho ainda mais complexo, pois foi pensado como um instrumento de ação para atender ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTPE) e possui relação direta com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esses planos são decorrentes do lançamento pelo governo federal em 2007 do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

A provocação do PAC como carro chefe do governo Lula exigiu sintonia de diversos ministérios que deveriam apresentar ações que se enquadrassem no plano. O MEC ao se inserir no PAC, fez um desenho específico para o setor e apresentou ao país em março de 2007, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), “um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”, assim analisou Saviani (2007, p.1233), naquele momento.

A promulgação do decreto nº 6.094, em 24 de abril daquele mesmo ano, mostra como rapidamente o MEC criou o PMCTPE para ser executado em regime de colaboração com municípios e estados na busca pela melhoria da qualidade da educação. Porém o surgimento do PDE e do PAR não ocorre sem críticas. O PMCTPE originou-se da iniciativa de empresários de diversos setores que criaram uma bandeira “o Movimento Todos pela Educação” com características bem claras de propor soluções para a educação, em especial, a básica. Sua lógica perpassa a compreensão de que é necessária a participação da iniciativa privada e de organizações sociais do terceiro setor para atuar junto com o Estado no provimento da educação.

Com a adesão voluntária dos municípios e estados ao PMCTPE, o MEC definiu os eixos atendidos: gestão educacional; formação de professores e profissionais de serviços e apoio escolar; recursos pedagógicos e infraestrutura física, e determinou-se nesse mesmo decreto, a criação do PAR, destinado aos municípios que aderissem ao Plano de Metas. O PAR surge como um mecanismo que deveria organizar um diagnóstico da situação educacional dos municípios e estados, com assessoria técnica do ministério. O caminho metodológico do PAR previa ainda mais duas etapas: planejamento e avaliação.

Assim, o ente federado precisaria elaborar um plano de ações, cadastrar em um sistema no qual os assessores do MEC avaliariam a execução. Se aprovado, posteriormente, o governo federal estaria em constante monitoramento das ações, solicitando relatórios locais e mesmo realizando visitas *in loco*. Para assumir o papel de coordenador técnico, o MEC se comprometeu em realizar oficinas de capacitação, as quais atenderiam a dinamização inicial do programa com ênfase na metodologia de acompanhamento e gestão de resultados. (BRASIL, 2007).

Com essas ações, defendia o governo que estava apresentado aos estados, municípios e ao Distrito Federal, instrumentos eficazes de avaliação e implementação de políticas de melhoria da qualidade da educação, sobretudo da educação básica pública. Além disso, considerava que de forma estratégica estava dando espaço para que o regime de colaboração se efetivasse, atendendo aspectos técnicos e financeiros.

Para a orientação de elaboração da etapa do preenchimento do PAR, o MEC disponibilizou assessoria técnica aos municípios por meio de profissionais contratados via FNDE. Cada indicador deveria receber da equipe local do PAR uma pontuação, que ao ser atribuída deveria ser justificada, e se fosse o caso, registrar as demandas existentes. Os critérios de pontuação poderiam identificar se a situação era positiva, ou seja, não exigia ação imediata, para a qual deveria ser atribuído 4 pontos e, em ordem decrescente, 1 ponto apontava uma situação crítica que exigiam ações imediatas.

O preenchimento desse conjunto constituía a base para a produção de um plano que atentasse para a realização de ações e subações que haviam obtido pontuação 1 e 2. Nesse momento, também deveriam ser apresentados os responsáveis pela ação ou subação, os cronogramas e os resultados esperados. Finalizando esta etapa, o PAR então era submetido à avaliação técnica “por pessoal do MEC e FNDE ou pessoal das equipes técnicas estaduais que atuavam em parceria com o MEC e FNDE; à análise técnica seguia a análise financeira.” (FARENZENA, 2012, p. 17).

O entendimento dessa arquitetura permitiu perceber que a sua execução e concretude é multifacetada, não ocorre linearmente e os envolvidos possuíram altas expectativas quanto às diretrizes e às metas instituídas. O processo permite que visualizemos a “formulações de políticas que sugerem autonomia e protagonismo de diferentes instâncias do Estado em matéria de educação convivendo concomitantemente com práticas centralistas e verticalistas.” (WERLE, 2009, p. 103).

A dimensão bibliométrica e seus dados apresentados na sequência, fazem parte do conjunto de entendimentos sobre o PAR mediante a imersão na produção acadêmica-científica que discorreu sobre ele. As etapas de análise seguem a lógica utilizada por Romanowski (2002) e foram adaptadas para esta pesquisa.

O foco deste tópico concentra-se em apresentar as instituições, os programas e os cursos de pós-graduação *stricto sensu* e suas regiões nacionais, que desenvolveram pesquisas acadêmicas sobre o PAR (até 2017) na área de Educação. Busca-se responder as perguntas referentes às circunstâncias de lugar, tempo, modo: quando e onde se produzem as pesquisas, num determinado tempo e lugar. (FERREIRA, 2002).

A análise dos resultados obtidos possibilitou apontar alguns aspectos sobre a produção científica, tais como: as duas **primeiras publicações** são do ano de 2009, a dissertação de mestrado em Educação na UNOESC, de Erone Hemman Lanes, intitulada de “*Formação continuada dos professores da Educação Infantil no Oeste Catarinense: concepção técnico-instrumental ou emancipatória?*”, sob a orientação da Profa. Dra. Zenilde Durlí e a tese de doutorado em Educação na UFRGS, de Lúcia Camini, intitulada “*A gestão educacional e a relação entre entes federados na política educacional do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*” sob a orientação da profa. Dra. Vera Maria Vidal Peroni.

Como trabalhos de **pesquisa mais recente**, entre os resultados obtidos, podemos mencionar a dissertação de mestrado em Educação na UFSC, em 2017, por Larissa Moitinho Abram, intitulada de “*O Plano de Ações Articuladas (PAR) na visão da gestão de redes de ensino paulista*”, sob a orientação do Prof. Dr. Flávio Caetano da Silva, e a tese de doutorado em Educação na UFPA, em 2017, por Valéria Silva de Moraes, intitulada de “*Implicações do Plano de Ações Articuladas na gestão escolar do município de Belém*”, sob a orientação do Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves.

Em relação à **área de Educação**, selecionamos 34 programas dos 172 recomendados e reconhecidos pela CAPES, em razão de apresentarem, nos momentos de consulta para este relatório, trabalhos consoantes ao PAR.

Dentre outros aspectos observados, verifica-se que a **produção científica** relacionada ao PAR teve um crescimento. A **distribuição anual** desses 93 trabalhos defendidos em Programas de Pós-Graduação de Educação no país, iniciada em 2009, tem um crescimento que se tornou mais expressivo no ano de 2012, com 14 trabalhos. Esse crescimento volta a se ampliar em 2015 (21 trabalhos) e apesar de diminuir nos anos seguintes, não é possível dizer que em 2017 (10 trabalhos) tenha sido o fim das publicações sobre o PAR, uma vez que esse foi o nosso ponto de corte para a consulta da produção.

O crescimento da produção de doutorado não acompanha a taxa de crescimento das dissertações. Entretanto, a diferença não é tão acentuada entre os dois tipos de curso, se observarmos como a própria pós-graduação está configurada, em especial, com o número de cursos e vagas autorizadas para mestrado e doutorado.

A partir da distribuição da produção acadêmica em relação ao **grau/título obtido**, verificou-se um predomínio de trabalhos do tipo dissertação em cursos de mestrado em

Educação, apresentando 68 pesquisas, o que representa 73% da produção desenvolvida entre 2007 e 2017. Dessas, 9 foram realizadas na modalidade profissional. No mesmo período, produziram-se 25 teses de doutorado (27%) associadas ao PAR. Tal dado pode estar relacionado com os gerais da pós-graduação no Brasil, na área da educação, em que a concentração maior de cursos é no mestrado (68%) em relação ao doutorado (32%).

Quanto à **distribuição geográfica institucional**, detectamos uma forte concentração nas regiões Nordeste (20,5%) e Sudeste (23,7%). Juntas perfazem 50,7% das dissertações e teses relacionadas ao PAR. O Centro-Oeste aglutina a maior parte dos trabalhos, totalizando 27% da produção. Dados relativos as regiões Sul (16%) e Norte (13%) mostram a menor ocorrência de trabalhos.

Foram encontrados trabalhos em 14 unidades federativas, incluindo o Distrito Federal. Os **estados com a frequência de produção** maior serão mencionados a seguir, por ordem decrescente: Mato Grosso do Sul: 16 trabalhos (17,2%); Pará: 12 (13,4%); Minas Gerais: 11 (11,8%); Bahia: 10 (10,7%); Rio Grande do Sul: 10 (10,7%); Rio Grande do Norte: 8 (8,6%); São Paulo: 7 (7,5%); Mato Grosso: 6 (6,5%); Rio de Janeiro: 3 (3,2%); Paraná: 3 (3,2%); Distrito Federal: 3 (3,2%); Santa Catarina: 2 (2,1%); Espírito Santo: 1 (1%) e Pernambuco: 1 trabalho (1%). Com relação à região Norte, apenas o estado do Pará esteve representado.

Esse **conjunto de trabalhos está distribuído** em 38 Instituições de Ensino Superior (IES) e 34 Programas de Pós-Graduação. A maior **concentração desses PPG** encontra-se na região Sudeste, com 14 programas e a região com o menor número de PPG é a Norte, com dois programas, ambos da mesma instituição no estado do Pará.

Identificamos algumas variações na nomenclatura do PPG, com predomínio do usual “em Educação”. Foram identificadas sete denominações para os PPG, e encontram-se representados nesse agrupamento, 15 cursos de doutorado, 29 mestrados acadêmicos e 5 mestrados profissionais.

Em relação à **natureza da instituição** ou dependência administrativa, vinculadas aos programas de pós-graduação, identifica-se 81 (87,1% de 93) correspondem a Instituições de Ensino Superior públicas e 12 (13,9%), privadas.

Dos trabalhos defendidos em instituições públicas, 65 (70% de 93) se referem às instituições federais e 16 (17,2%) às estaduais. O estado da Bahia registra o maior número de instituições públicas estaduais (4). Relativamente às instituições **federais**, há predomínio da UFPA, com 12 (13% de 93), na sequência UFRN (8), UFU (6), UFGD (6), UFRGS (6), UFMT (5), UFBA (4) e UnB (3). As universidades UFJF, UFMG, UFPel, UFPR e UFSCar com 2,1% cada e UFF, UFES, UFFS, UFMS e UFPE com 1% dos trabalhos defendidos em cada uma.

As instituições **estaduais** estão assim representadas: UEMS com 4 trabalhos (4,3% de 93); UNEB e UNESP com 3,2% e UEFS, UESB, UESC, UNEMAT, Unicamp e Unioeste com 1% cada uma.

Os 12,5% restantes referem-se a dissertações ou teses produzidas em universidades **privadas**, destacando-se a UCDB, com 5 trabalhos (5,4% de 93); UNISINOS, com 2 (2,1%) e PUC-MG, PUC-RJ, PUC-SP, UNESA e UNOESC com 1 trabalho (1%) em cada uma.

Para identificar os programas nos quais há uma maior concentração de pesquisas, estabeleceu-se o critério de que o programa que tivesse mais de cinco trabalhos inseridos no conjunto fosse considerado local de produção, mesmo que os programas possuam graus distintos de estruturação e de consolidação.

As sete instituições de maior produção, em termos quantitativos, juntas, perfazem 51,6% dos documentos encontrados, são elas: UFPA, UFRN, UFGD, UFU, UFRGS, UFMG e UCDB. Os demais 48,4% estão distribuídos em 27 instituições.

Relacionando o quesito regiões brasileiras, é interessante destacar que se encontram representadas todas as regiões, ou seja, ao mesmo tempo que as pesquisas envolvendo o PAR se disseminaram com predominância em alguns estados, em termos de regiões, todas foram atendidas no estudo da temática. E, mesmo sendo o Sudeste do Brasil a região com o maior número de programas de pós-graduação em educação, a respeito do PAR foram identificados os PPG da região Centro-Oeste como os principais produtores das pesquisas que resultaram nos textos de teses e dissertações.

Os produtores das pesquisas sobre o PAR privilegiaram determinados locais para coleta de dados para suas pesquisas, o **campo empírico**. Em relação a esse ponto, as pesquisas encontram-se assim distribuídas: Centro-Oeste (24,7%), Nordeste (23,6%), Sudeste (17,2%), Sul (14%), e Norte (13%). Cabe destacar que seis dissertações e uma tese não realizaram pesquisas empíricas (7,5%), ou não atrelaram suas discussões a um ente federativo, discutindo seu tema de forma mais conceitual e/ou teórica.

A não identificação do município pode estar relacionada a uma preocupação do pesquisador com a neutralidade na análise. Percebe-se que alguns autores estão ou estiveram ligados de alguma forma com as administrações locais, ou até mesmo, não tiveram autorização da municipalidade para destacá-la.

### **Considerações Finais**

A produção acadêmica aqui analisada por meio dos indicadores bibliométricos nos permitiram identificar que os estudos sobre o PAR preponderaram nos anos de 2012 a 2016, e que são mais recorrentes em dissertações do que em teses, sendo que os estudos estão concentrados na região Nordeste e Centro-Oeste.

Esse trabalho se apresenta, como um suporte a mais para os pesquisadores, na busca de oferecer-lhes um pouco do processo de construção do panorama da pesquisa sobre o PAR.

Neste momento em que o país vive um hiato, sem propostas para a educação, sem apresentar políticas, parecem distantes, alguns aspectos evidenciados nos trabalhos, como a grande preocupação com o *modus operandi* do PAR, as dúvidas e as incertezas dos autores em relação a essa política; se feria ou não princípios federalistas; se considerava ou não a autonomia dos municípios; se os cronogramas foram cumpridos na sua métrica ou não.

### **Referências Bibliográficas:**

BRASIL. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Brasília, DF, 2007

FARENZENA, N. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012.

FERREIRA, N. S.de A. As pesquisas denominadas "estado da arte". Educ. Soc., Campinas v. 23, n. 79, p. 257-272, Ago. 2002.

ROMANOWSKI, J. P. As licenciaturas no Brasil: Um balanço das Teses e Dissertações dos anos 90. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1231-1255, 2007.

WERLE, F. O. C. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino para uma educação de qualidade: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação. *Revista Educação em Questão (UFRN)*, v. 35, p. 98-119, 2009.