

**A produção acadêmica *stricto sensu* sobre os planos municipais de educação 2015 - 2017: apontamentos bibliométricos**

***Stricto sensu academic production on municipal education plans 2015 - 2017: bibliometric survey***

***La producción académica stricto sensu sobre los planes municipales de educación 2015 - 2017: apuntes bibliométricos***

*Edson Ferreira Alves<sup>1</sup>*

**Citação:** ALVES, E. F. A produção acadêmica *stricto sensu* sobre os planos municipais de educação 2015 - 2017: apontamentos bibliométricos. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 15, e80741. Setembro de 2021.



<http://10.5380/jpe.v15i0.80741>

**Resumo:**

O processo de discussão e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 conferiu, de certa forma, centralidade a esse documento-lei na agenda pública o que influenciou também na produção acadêmica *stricto sensu*. Entre suas demandas, atribuiu aos municípios o papel de elaborarem seus Planos Municipais de Educação (PMEs). A partir desse marco legal, por meio de um estudo bibliométrico qualitativo, objetivou-se apresentar e discutir o perfil das teses e dissertações que têm os PMEs como tema central, identificando de forma panorâmica as especificidades dessas produções. Ao todo foram localizados 35 trabalhos defendidos nos doutorados e mestrados, no recorte temporal de 2014 a 2017, que se vinculam ao debate acerca das políticas públicas com uma diversidade de subtemas explorados a partir dos PMEs. Há uma concentração maior de trabalhos nas regiões Sudeste e Sul e uma tendência de aumento no número de defesas a partir do ano de 2016. Mas, por considerar o Planejamento Educacional enquanto política de Estado e suas implicações para a agenda público-educacional, pode-se concluir que os PMEs ainda são um objeto pouco investigado.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação 2014-2024. Plano Municipal de Educação. Bibliometria. Produção *stricto sensu*.

**Abstract:**

The process of discussion and approval of the Brazilian National Education Plan (Plano Nacional de

<sup>1</sup> Doutor em Educação (2020) pela Universidade Federal de Goiás. Atualmente é professor efetivo da Secretaria Municipal de Educação de São Luís de Montes Belos/GO e da Secretaria de Estado da Educação/GO. São Luís de Montes Belos/GO, Brasil. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6353-200X> E-mail: [edson.belos@gmail.com](mailto:edson.belos@gmail.com)

Educação - PNE) 2014-2024 gave centrality to this document in the public agenda, which also influenced the academic production stricto sensu. Among its demands, attributed to the municipalities the role of elaborating their Municipal Education Plans (MEPs). From this legal framework, through a qualitative bibliometric study, the objective was to present and discuss the profile of the theses and dissertations that have MEPs as their central theme, identifying, in a panoramic way, specificities of these productions. In all, 35 works defended in doctorates and master's degrees were found, in a time frame from 2014 to 2017, which are linked to the debate on public policies with a diversity of sub-themes explored from MEPs. There is a greater concentration of works in the Southeast regions and the South, and a tendency to increase the number of defenses from the year 2016. However, considering Educational Planning as a State policy and its implications for the public-educational agenda, it concludes that the MEPs are still a little investigated object.

**Keywords:** Brazilian National Education Plan 2014-2024. Municipal Education Plans. Bibliometric. Stricto sensu production.

#### **Resumen:**

El proceso de discusión y aprobación del Plan Nacional de Educación (PNE) 2014-2024 otorgó, de cierta forma, centralidad a ese documento-ley en la agenda pública, influenciando también en la producción académica stricto sensu. Entre sus demandas, se ha atribuido a los municipios el papel de elaborar sus Planes Municipales de Educación (PMEs). A partir de ese marco legal, por medio de un estudio bibliométrico cuali-cuantitativo, se objetivó presentar y discutir el perfil de las tesis y disertaciones que tienen los PMEs como tema central, identificando de forma panorámica las especificidades de esas producciones. En total fueron localizados 35 trabajos defendidos en los doctorados y maestrías, en el recorte temporal de 2014 a 2017, se vinculando al debate acerca de las políticas públicas con una diversidad de subtemas explotados a partir de los PMEs. Hay una mayor concentración de trabajos en las regiones Sudeste y Sur y una tendencia de aumento en el número de defensas a partir del año 2016. Pero, por considerar la Planificación Educativa como una política de Estado y sus implicaciones para la agenda público-educacional, se puede concluir que los PMEs aún son un objeto poco investigado.

**Palabras clave:** Plan Nacional de Educación 2014-2024. Plan Municipal de Educación. Bibliometría. Producción stricto sensu.

## **Introdução**

Com o encerramento da vigência do PNE 2001-2010, Lei nº 10.172/2001, e realização da Conferência Nacional de Educação/2010, cujo tema central foi “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação”, o governo federal, no findar da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Ordinária (PLO) nº 8.035/2010, que estabelecia o PNE para o decênio 2011-2020. Foram quase quatro anos de tramitação entre Câmara dos Deputados e Senado Federal, com uma expressiva quantidade de emendas parlamentares que representavam, dentre outras perspectivas, disputas políticas em torno do PNE principalmente na relação público-privado, educação sexual/diversidade e financiamento (investimento público em educação pública). Após a lenta tramitação, o projeto do PNE foi sancionado sem vetos pela presidenta Dilma Rousseff em junho de 2014, sob o número da Lei 13.005/2014, composto por 20 metas

centrais e 254 estratégias.

A Lei determinou, em seu artigo 8º, que estados e municípios elaborassem seus planos decenais correlatos num período de no máximo um ano a contar de sua publicação. Assim, conforme dados do Ministério da Educação, Portal PNE em Movimento, 99,9% dos municípios brasileiros cumpriram essa agenda: sob orientação da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase/MEC) empreitou-se importantes movimentos nos municípios para que tivessem seus Planos Municipais de Educação (PMEs) aprovados até junho de 2015 (ALVES, 2020).

Considerando a centralidade que a elaboração e aprovação do PNE 2014-2024, assim como dos PMEs, ocupou na agenda educacional nesse período, tais reflexos se fizeram sentir na Academia, preenchendo um espaço na produção da pós-graduação *stricto sensu*, ou seja, nos programas de mestrado (acadêmico e profissional) e doutorado, especificamente a partir do ano de 2015. A partir dessas referências, o presente trabalho objetiva traçar o perfil das produções acadêmicas que têm como tema central os Planos Municipais de Educação, produzidas e defendidas nos cursos de mestrado e doutorado.

Inicialmente, neste texto é apresentada a concepção teórica que compreende o PNE como plano de Estado. Em seguida, apresenta-se o desenho metodológico, que partiu dos fundamentos da bibliometria e estudo do conhecimento. Nos resultados e discussões são apresentados os dados a respeito das produções acadêmicas e suas contribuições para a pesquisa científica sobre os Planos Municipais de Educação.

## **O Plano Nacional de Educação como política de Estado**

A presente reflexão parte da premissa da defesa dos Planos de Educação enquanto política de Estado. O planejamento educacional é compreendido, de acordo com Alves (2016, p. 80), como processo político e técnico-institucional que envolve a análise das realidades e definição de diretrizes e prioridades a serem atendidas, em movimentos de articulação não somente dos entes federados enquanto governo, mas na participação ativa da sociedade civil, ampliando suas prerrogativas como política pública de Estado. Pressupõe-se a oitiva da sociedade civil e da sociedade política para análise dos diagnósticos e escolha de caminhos e prioridades, definindo as condições objetivas (financiamento, regulação, democratização das relações de poder) para sua materialização em dado espaço e tempo. O PNE assume, pois, o papel de instrumento

articulador e orientador das políticas nacionais, devendo funcionar, nas perspectivas apontadas por Dourado (2017), como o epicentro da ação do Estado em matéria de Educação.

A partir dessa perspectiva, adota-se o conceito de Estado integral formulado por Antonio Gramsci: o Estado compreende a união dialética entre sociedade política e sociedade civil. O autor amplia a compreensão do conceito ao colocar a sociedade civil como parte do Estado, “aliás, [ela] é o próprio Estado” (GRAMSCI, 2001, p. 85).

Ao incluir a sociedade civil no conceito de Estado integral, Gramsci (2007) aplicou a famosa fórmula: “[...] deve notar que na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)” (p. 244), ou, em outras palavras do autor, “por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil” (p. 254-255). No Estado integral há, pois, uma correlação de forças entre sociedade política e sociedade civil, entre hegemonia e ditadura, com toda sua dialética, contradição e historicidade.

Sociedade política, ou Estado em sentido restrito, ou “Estado-coerção”, “Estado-Governo”, compreende o exercício da ditadura por meio dos “aparelhos coercitivos” dos quais se destacam a burocracia executiva do governo, o Parlamento, o direito e as forças policiais-militares. Por meio da coerção, ou seja, da ditadura, o Estado restrito atua para obter, usando da força impositiva, o consenso dos que não se submetem. Ao considerarmos o contexto da sociedade capitalista e sua luta de classes, o Estado-coerção cumpre fundamental papel para o controle dos grupos subalternos e para manutenção dos privilégios das classes burguesas.

A sociedade civil corresponde às forças ditas “privadas”, que gozam de relativa autonomia frente à sociedade política, compreendendo instituições e organizações como a igreja, a escola, o partido político, os sindicatos, as organizações de cultura (os meios de comunicação de massa, jornais, revistas etc.) e outros. Tais instituições, que agem de forma organizada, são as que Gramsci denomina de “portadores de hegemonia”, ou seja, “aparelhos de hegemonia”, que têm como função principal a construção dos consensos (formação de consciência) na sociedade em geral. Em síntese, o conceito de sociedade civil é empregado “no sentido de hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado” (GRAMSCI, 2007, p. 225). Na construção do Estado integral, é a sociedade civil organizada que luta para construir seus consensos cada

vez mais amplos a toda sociedade; é quem conduz a ordem política.

Nesse contexto, o Estado ampliado (integral) não se reduz ao governo, constituindo-se, ele mesmo, na expressão das relações sociais contraditórias, por meio de atividades e ações políticas (práticas e teóricas), em que, de um lado, as classes dirigentes se mantêm e se justificam e, de outro, servem de espaço e força efetiva para a consciência e organização das classes sociais. (DOURADO, 2017, p. 41-42)

Adotando essa concepção sobre o Estado em sentido integral e seu papel na sociedade capitalista, o cenário de disputas que se abre com o processo de elaboração, aprovação e implementação dos Planos de Educação pode se configurar em contextos de legitimação da ordem dominante ou representar movimentos contra-hegemônicos, vindos tanto da sociedade civil quanto da sociedade política.

Nessa dialética entre sociedade política e sociedade civil, de contradições e produção de consensos e dissensos, situa-se o processo de elaboração, execução e avaliação das políticas públicas enquanto papel do Estado no sentido integral. Por esta dimensão, situar os Planos de Educação como políticas de Estado requer pensar, retomando a Dourado (2017), na centralidade e capilaridade que estes documentos-lei devem ter na agenda pública, não como meras “cartas de intenção”, mas como o eixo norteador das ações governamentais, a fim de construir o modelo educacional defendido no momento de elaboração desses marcos legais, não como produções específicas de um governo, mas como ação coletiva do Estado (sociedade política + sociedade civil). Nesse sentido, Oliveira (2011) distingue as políticas de governo e as políticas de Estado:

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 de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade. (p. 329)

Nessa linha de pensamento, Bordignon, Queiroz e Gomes (2011, p. 18) atribuem ao plano de Estado três dimensões: “a legal (legitimado por lei), a temporal (definido para uma década - período superior ao de um governo) e a participativa (elaborado com a participação da sociedade civil)”. Logo, o PNE 2014-2024 cumpre esses requisitos, se levarmos em consideração sua aprovação na forma de Lei (Lei nº 13.005/2014), possui

vigência decenal que perpassará por três gestões governamentais e fora construído num processo de debate parlamentar entre sociedade política, esta representada pelo Parlamento e por membros do Executivo, e pela sociedade civil, com todas as suas contradições e grupos de interesse por vezes antagônicos, por exemplo, os sujeitos coletivos que defendiam financiamento público para educação pública, e os privatistas, que defendiam dinheiro público também para fomentar a rede particular.

A configuração do Plano, enquanto política de Estado, não se restringe ao momento de sua formulação e aprovação na forma de Lei. Dele, vem o desafio da sua implementação, monitoramento e avaliação que requerem igualmente esforço tanto da sociedade política quanto da sociedade civil, a fim de garantir sua centralidade. Impera-se, como desafio para o Estado, transformar metas e estratégias em políticas públicas, ou seja, em programas, projetos e ações que objetivam dar materialidade ao projeto de Educação nacional consolidado no texto do Plano. Apenas a ordenação da política no campo legal não garante em si sua materialidade como resultado prático da ação do Estado.

Nesse sentido, o que se observa no atual cenário brasileiro pós-golpe político-judicial-midiático que culminou na destituição da presidenta Dilma Rousseff em 2016, e implantou uma agenda de austeridade neoliberal que têm na Emenda Constitucional nº 95/2016 seu ápice, é a verdadeira secundarização do PNE 2014-2024, seja por meio dos vetos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias que vem ocorrendo a cada ano que garantiriam a centralidade do Plano nas políticas do Ministério da Educação, seja na imposição de medidas de contrarreforma com viés privatista-mercantilista como a Reforma do Ensino Médio, a aprovação da “nova” versão da Base Nacional Comum Curricular, a reconfiguração da política nacional de avaliação da educação via decreto, a instituição do Novo Fies, entre outras. Tais medidas vão de encontro às políticas defendidas pelos movimentos sociais progressistas e à essência do que está expresso nas metas e estratégias do PNE 2014-2024, bem como nos documentos finais das Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014 e da Conferência Nacional Popular de Educação “Lula Livre” de 2018, a Carta de Belo Horizonte. A reboque do PNE, os Planos Municipais de Educação também sofrem com essa secundarização, sendo pouco implementados após sua aprovação (ALVES, 2020).

## **Percurso metodológico**

Segundo Minayo (2013), a pesquisa social carrega um fato incontestável: seu objeto é histórico. Com essa premissa, levantou-se o questionamento: o que tem sido produzido no meio acadêmico *stricto sensu* sobre os Planos de Educação no geral e sobre os Planos Municipais de Educação em particular? Como essa produção se situa no cenário brasileiro e qual o seu perfil, suas características? Para responder as essas questões, procedeu-se à revisão bibliográfica sobre a temática objetivando produzir um breve estado do conhecimento, com foco nos trabalhos acadêmicos (teses, dissertações de mestrado acadêmico e de mestrado profissional) defendidos nos programas de pós-graduação das universidades brasileiras. O esforço de conhecer o perfil das produções acadêmicas coaduna com o propósito de situar este trabalho no contexto amplo da exploração acadêmica da temática dos Planos Municipais de Educação.

Esta pesquisa bibliográfica utiliza como *corpus* documental as produções acadêmicas (teses e dissertações) produzidas nos programas de pós-graduação *stricto sensu* depositadas no portal Catálogo de Teses e Dissertações da Capes, que têm como objeto os PNEs, os Planos Estaduais de Educação (PEEs) e PMEs, mas concentrando-se na descrição das variáveis destes últimos. Procedeu-se à busca por assunto com os termos: “planejamento+educacional”, “plano+nacional+de+educação”, “plano+estadual+de+educação” e “plano+municipal+de+educação”, com recorte temporal entre 2000 e 2017 delimitado a partir da hipótese de ser o período que vai um pouco além da fase de elaboração dos PMEs pelos entes subnacionais. Foram localizados, ao todo, 94 trabalhos.

A etapa seguinte fixou-se em extrair dos resumos os elementos principais, que foram sintetizados em um quadro, contendo: ano de defesa, foco documental, título, autor, orientador, estado, região, nível, instituição, programa, foco temático, problemas e objetivos, metodologia, contribuições/resultados, referencial teórico e palavras-chave. Nem todos os resumos continham tais informações, o que levou à necessidade de leitura de partes dos textos, especialmente da introdução, capítulo de metodologia e considerações finais.

Para produção, tratamento e análise dos dados, optou-se pela estatística descritiva com a abordagem bibliométrica. A bibliometria pode ser definida como a aplicação de métodos quantitativos/estatísticos sobre o conjunto de produções científicas

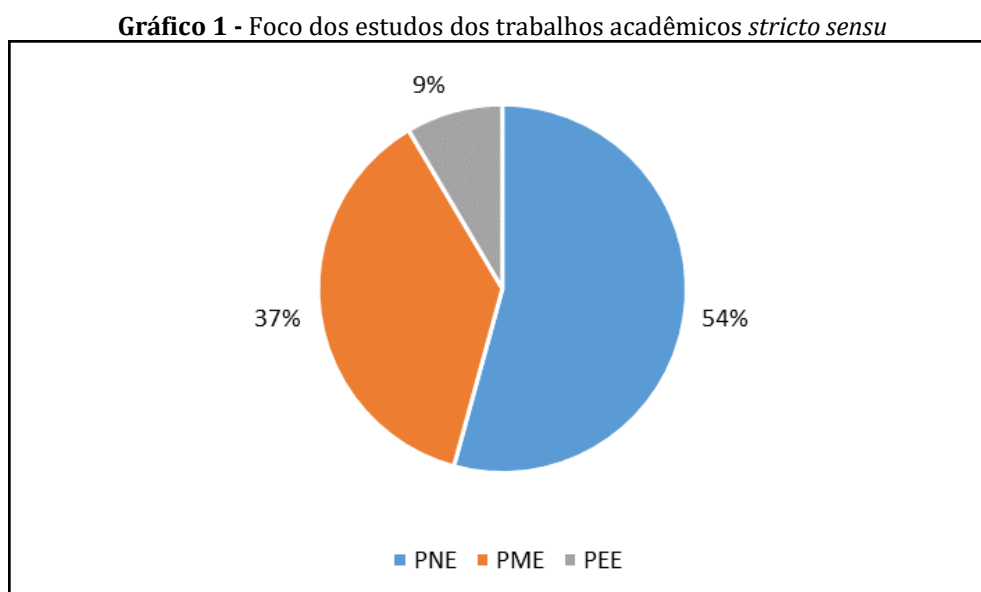
de uma área. Macias-Chapula (1998, p. 134) define essa metodologia como “o estudo dos aspectos quantitativos da produção, disseminação e uso da informação registrada”, desenvolvendo “padrões e modelos matemáticos para medir esses processos, usando seus resultados para elaborar previsões e apoiar tomadas de decisões”.

Por meio do levantamento das tendências nos trabalhos, utilizando-se para isso a bibliometria, é possível identificar a concentração das produções, alcances temáticos mais e menos utilizados, bem como propiciar uma visão geral e crítica, neste caso, sobre a produção de teses e dissertações que têm os planos de educação como objeto de estudo.

Os dados foram consolidados em gráficos, tabelas e figuras abordando as seguintes variáveis: i. foco documental (PNE, PEE, PME); ii. tipo de produção acadêmica (tese, dissertação de mestrado acadêmico e profissional) por ano; iii. tipo de produção por curso; iv. produção por região; v. produção por universidade; vi. enfoques temáticos; vii. opções metodológicas; viii. palavras-chave e ix. referencial teórico.

### Os trabalhos acadêmicos sobre os Planos de Educação

Conforme estratégia de busca exposta anteriormente, foram localizados 94 trabalhos, sendo 13 teses, 66 dissertações de mestrado acadêmico e 15 dissertações de mestrado profissional. O objeto dos trabalhos abrangeu os PNEs (1963, 2001 e 2014), os PEEs e os PMEs. O Gráfico 1 expõe o percentual de trabalhos que focaram em cada documento:



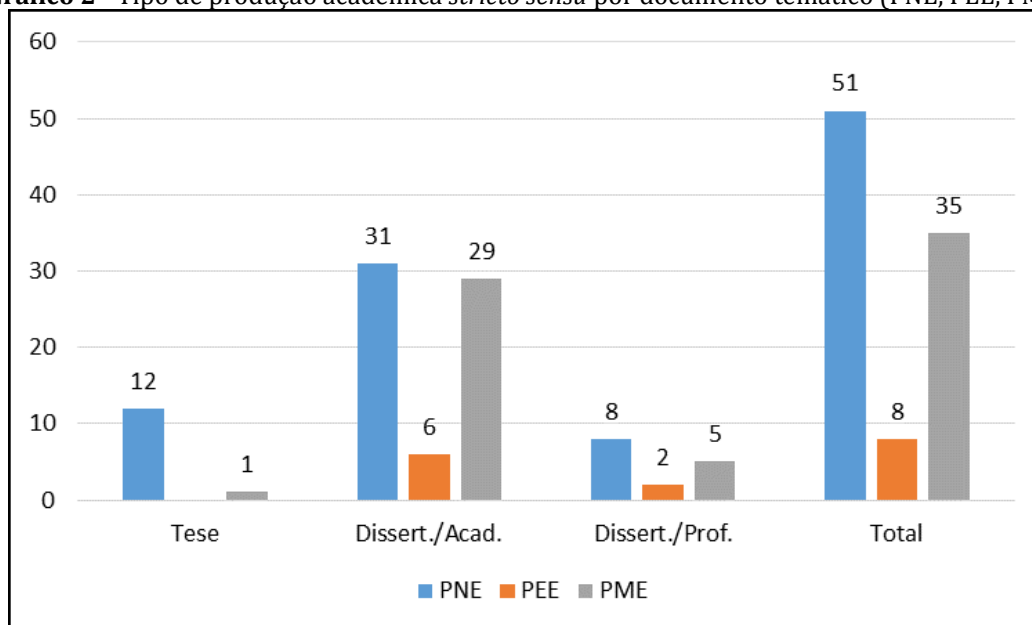
Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.



Segundo os dados, 54% dos trabalhos abordaram os PNEs, 37% analisaram os PMEs e apenas 9% concentraram-se nos PEEs, sendo destes os planos de Alagoas (2007), Paraná (2007), São Paulo (2008), Mato Grosso do Sul (2010), Ceará (2016), Goiás (2016), Distrito Federal (2017) e Espírito Santo (2017). Os planos nacionais, em especial o PNE 2014-2024, ocuparam mais a atenção dos pesquisadores enquanto que os planos estaduais foram pouco investigados o que permite afirmar que se trata de um campo amplo ainda a ser explorado academicamente.

A concentração dos documentos que foram objetos dos estudos, por tipo de produção acadêmica, pode ser vista na quantificação do Gráfico 2:

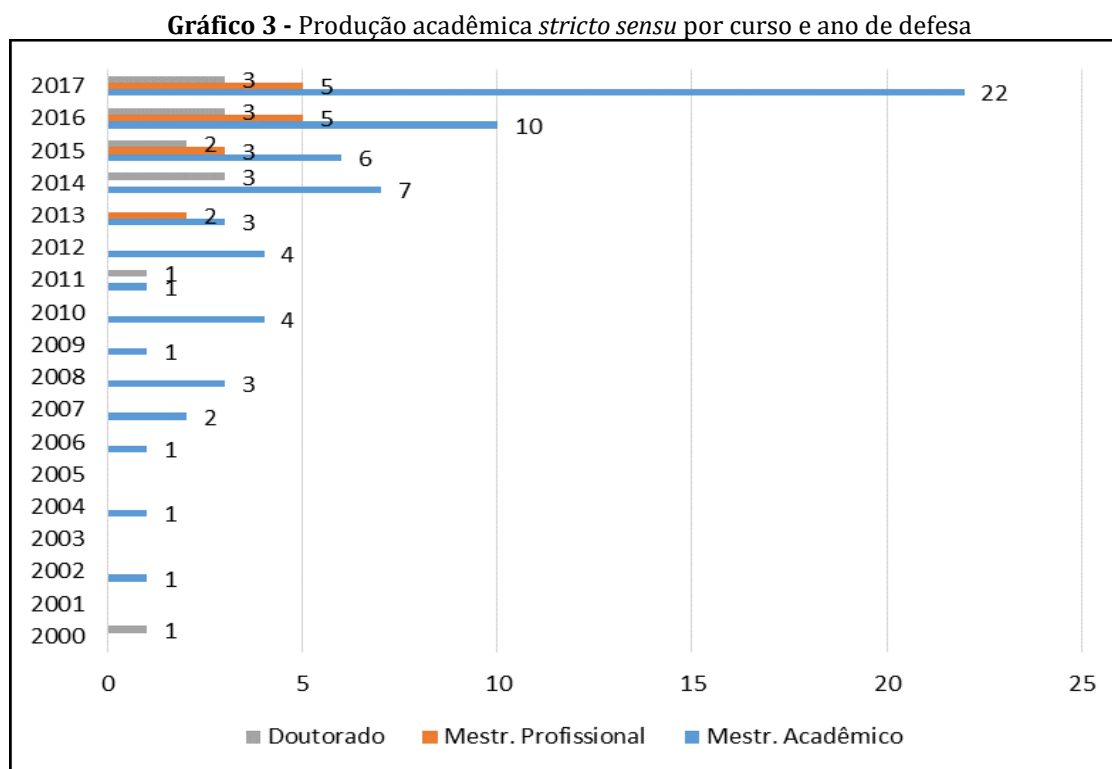
**Gráfico 2** - Tipo de produção acadêmica *stricto sensu* por documento temático (PNE, PEE, PME)



Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Os dados do Gráfico 2 indicam que as teses se concentraram, em sua grande maioria a trabalhos dedicados aos planos nacionais (92%); não foram localizadas teses que estudam os planos estaduais. 47% das dissertações de mestrados acadêmicos se dedicaram aos PNEs, 44% aos PMEs e 9% aos PEEs. Quanto as dissertações de mestrados profissionais, 54% estudaram os PNEs, 33% os PMEs e 13% os PEEs. Cruzando estas informações com as expostas no Gráfico 1, confirma-se maior volume de estudos sobre os planos nacionais e poucos estudos sobre os planos estaduais.

A distribuição cronológica anual por tipo de produção acadêmica está exposta no Gráfico 3:

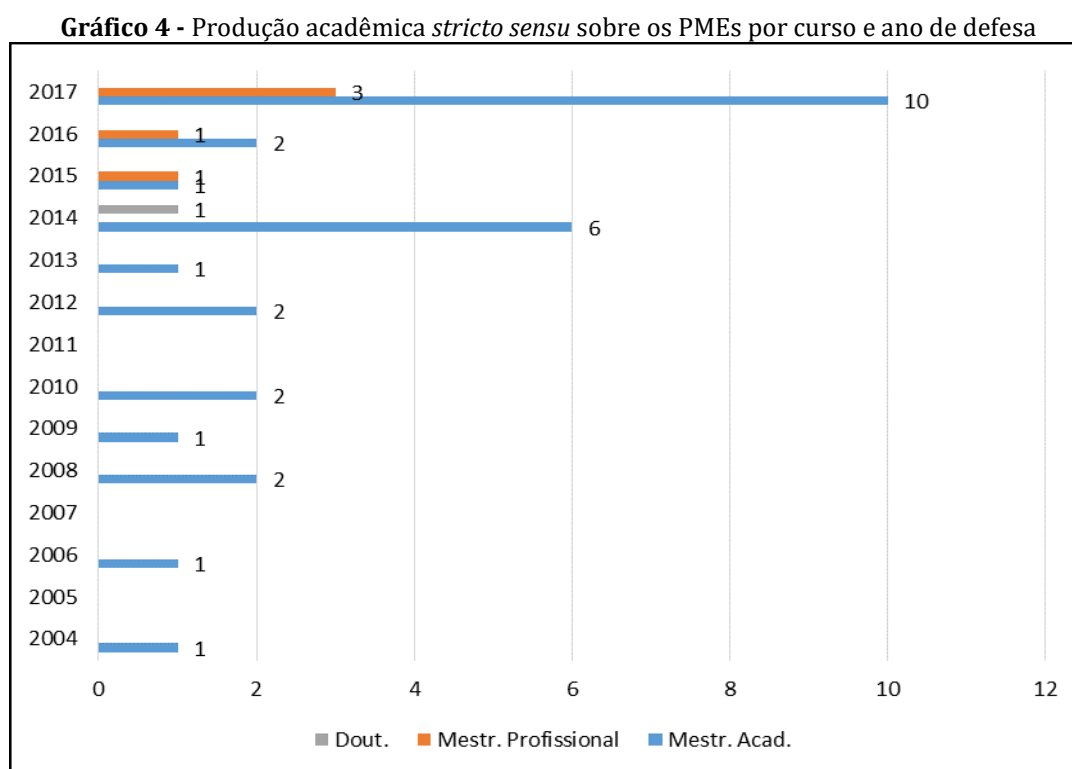


O percurso cronológico exposto no Gráfico 3 evidencia a grande concentração de produções acadêmicas sobre os planos de educação a partir da aprovação do PNE 2014-2024, que concentrou 69 trabalhos, o equivalente a 73% do total localizado no período de 2014 a 2017. Como hipótese, é possível deduzir que desde os movimentos provocados pelas Conferências Nacionais de Educação, em 2010 e 2014, e os debates de quase quatro anos de tramitação do projeto de lei do PNE – PL 8.035/2010, bem como o impulso que este deu aos demais entes nacionais para elaboração de planos correlatos no período de um ano, propiciou também o interesse de pesquisadores pela temática, principalmente aqueles ligados aos estudos das políticas educacionais.

### Dados das pesquisas acadêmicas sobre os Planos Municipais de Educação

Após esse perfil e contexto geral da produção acadêmica sobre os planos (PNE, PEE e PME), na sequência, parte-se para o recorte da produção acadêmica específica sobre os Planos Municipais de Educação. Dos 35 trabalhos sobre os PMEs, 19 (54%) abrangem planos elaborados sob a vigência do PNE 2001-2010 e 16 (46%) analisam os planos

elaborados já sob o ordenamento do PNE 2014-2024. No Gráfico 6 a seguir apresenta-se os dados da produção por tipo de curso e ano de defesa dos trabalhos:

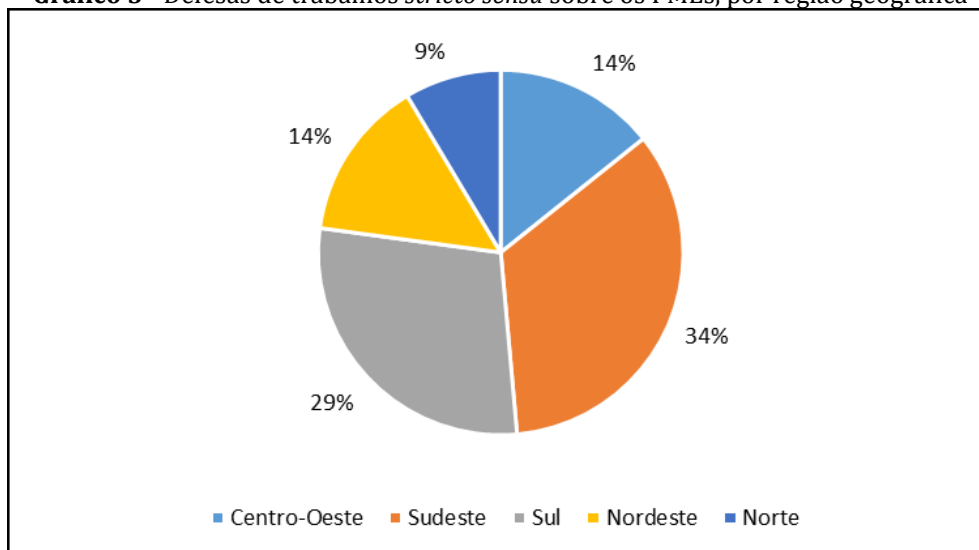


Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Assim como constatado no Gráfico 3 quanto à produção geral sobre os planos, um volume maior de defesas de trabalhos sobre os PMEs também se deu a partir da elaboração/aprovação do PNE 2014-2024, em especial destaque para o ano de 2017, quando foram defendidos 13 trabalhos (37%), sendo três de mestrado profissional e dez em mestrados acadêmicos. A única tese sobre PMEs foi defendida no ano de 2014 por Oliveira (2014) que, por meio de pesquisa descritiva, bibliográfica e documental, abrangeu o estudo de catorze municípios do polo 17 da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, seção de São Paulo (Uncme/SP) quanto aos Conselhos, Sistemas e Planos Municipais de Educação. Como resultados, a autora identificou com a análise das leis municipais um processo de fragmentação e pouca participação da sociedade civil nos CMEs e na elaboração dos PMEs. A tese acima citada foi defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Unimep, localizada na região Sudeste, Estado de São Paulo.

O Gráfico 5 a seguir apresenta a localização regional da produção sobre os PMEs:

**Gráfico 5** - Defesas de trabalhos *stricto sensu* sobre os PMEs, por região geográfica

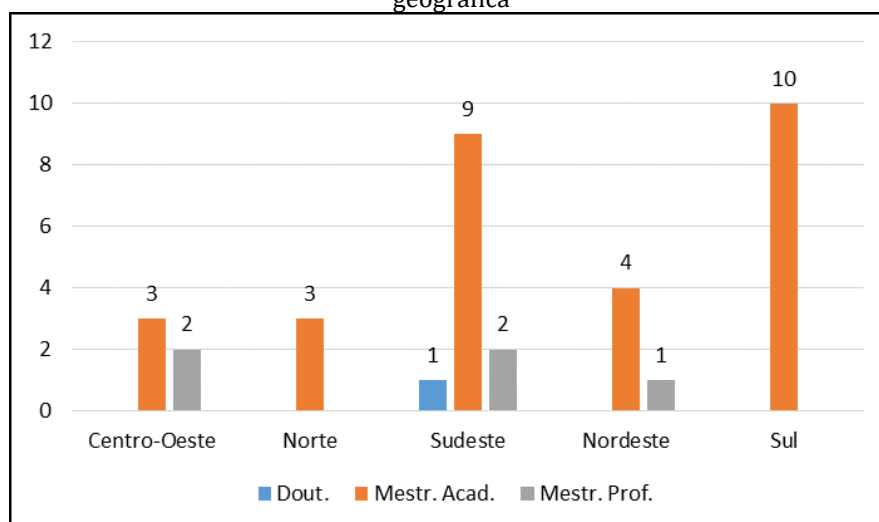


Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Os dados expõem a expressiva concentração de trabalhos *stricto sensu* sobre os PMEs nas regiões Sudeste (34%) e Sul (29%). As regiões Nordeste e Centro-Oeste possuem, cada uma, 14% das produções defendidas, ou cinco trabalhos em cada uma. Os 9% atingidos pela região Norte correspondem a apenas três dissertações de mestrado acadêmico.

Os dados do Gráfico 5 podem ser completados com os dados do gráfico seguinte. Dos 35 trabalhos em estudo, há uma tese, cinco dissertações de mestrado profissional e 29 dissertações de mestrado acadêmico, distribuídos da seguinte forma, por região geográfica:

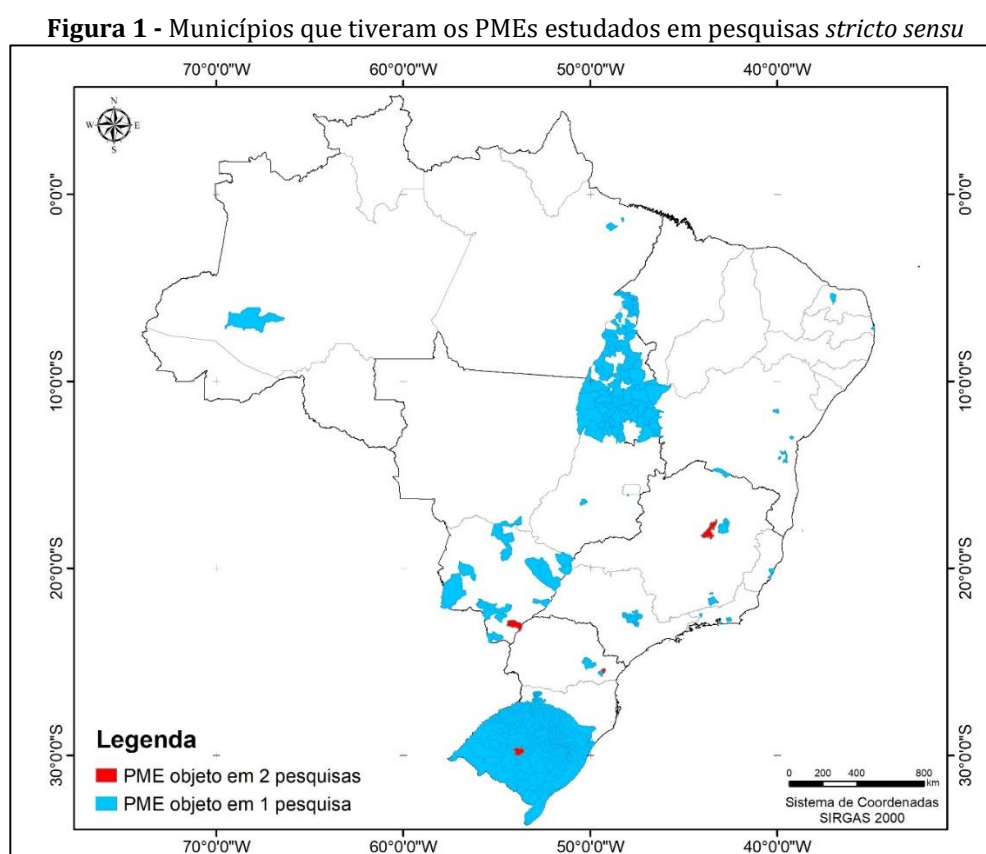
**Gráfico 6** - Tipo de trabalho defendido sobre os PMEs por curso de pós-graduação *stricto sensu* e região geográfica



Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Na região Sul só houve defesa de trabalhos em mestrados acadêmicos, num total de dez. Na região Sudeste há presença de trabalhos de mestrado profissional (dois) e de mestrado acadêmico (nove), sendo a única região onde houve defesa de tese que abarcou os PMEs. Na região Centro-Oeste, localizou três trabalhos de mestrado acadêmico e dois de mestrado profissional. É possível concluir que são nos mestrados acadêmicos onde está sendo desenvolvida a concentração de produções *stricto sensu* sobre os Planos Municipais de Educação.

Ao todo, 688 municípios (12% dos municípios brasileiros) tiveram seus processos/planos investigados. A disposição destes pelo território brasileiro pode ser percebida na Figura 1:



Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Em quinze estados foram realizadas pesquisas sobre os PMEs. As concentrações nos Estados de Tocantins e Rio Grande do Sul referem-se a duas pesquisas de mestrado acadêmico. Sousa (2015), por meio de pesquisa documental que abrangeu 110 municípios, estudou o processo de elaboração dos PMEs no Estado de Tocantins no período de 2013 a 2015, visando compreender como se deu a organização do trabalho

técnico de orientação aos municípios para produção dos planos, por meio da rede da Sase/MEC, Universidade Federal do Tocantins e Secretaria de Estado da Educação. A autora analisa os documentos orientadores/formativos do MEC, o alcance da rede formativa no estado e a comparação dos PMEs com o PNE 2014-2024. Como conclusão, a pesquisa reitera a discussão do pacto federativo e do regime de colaboração no campo da educação, bem como da necessidade de pensar as políticas de forma contextualizada, considerando que os textos são reinterpretados a partir das realidades locais e seus sujeitos políticos.

Lauer (2017) também realizou pesquisa documental que abrangeu os 497 municípios do Rio Grande do Sul. Teve acesso aos PMEs acessando o portal *PNE em Movimento*, no qual estão depositados todos os planos aprovados pelos entes subnacionais. Seu objetivo foi investigar como foi expressa a gestão democrática (Meta 19<sup>2</sup> no PNE 2014-2024) nos planos municipais, utilizando-se da análise de conteúdo numa abordagem quanti-qualitativa. Concluiu que nos planos estudados a gestão democrática ora configura-se tendenciosa à meritocracia e à lógica empresarial, e ora está prescrita numa perspectiva participativa, representativa, política e contrária ao viés mercadológico.

A Tabela 1 apresenta a localização e distribuição dos trabalhos pelas universidades, sendo também identificada a dependência administrativa da instituição.

**Tabela 1** - Distribuição das produções acadêmicas pelas instituições de ensino superior

Região	Universidade	Doutorado	Mestrado Acadêmico	Mestrado Profissional	TOTAL	Dependência administrativa
Centro-Oeste	UNB		1		1	Federal
	UFGD		2		2	Federal
	ALFA			1	1	Privada
	UEMS			1	1	Estadual
Norte	UFT		1		1	Federal
	UFPA		2		2	Federal
Sudeste	UFF		2		2	Federal
	UERJ		1		1	Estadual
	UNESP		1		1	Estadual
	UNIMEP	1			1	Privada
	UFJF		2	1	3	Federal
	UFES		1		1	Federal
	UFVJM		2	1	3	Federal

<sup>2</sup> “Meta 19 - Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. (BRASIL, 2014).

Sul	UEPG	1	1	Estadual		
	UFPR	2	2	Federal		
	PASSO FUNDO	1	1	Privada		
	UNISINOS	2	2	Privada		
	UNIJUÍ	1	1	Privada		
	UNICENTRO	1	1	Estadual		
	PUC-PR	1	1	Privada		
	UNOCHAPECÓ	1	1	Privada		
Nordeste	UFRN	1	1	Federal		
	UFPB	1	1	Federal		
	UNEB	1	1	Estadual		
	UNIFACS	1	1	Privada		
TOTAL GERAL .....		1	29	5	35	25

Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

A primeira leitura da Tabela 1 permite perceber uma dispersão quanto a relação das pesquisas e a quantidade de universidades nas instituições as quais foram defendidas. Os 35 trabalhos foram defendidos em 25 universidades, sendo 11 federais (44%), oito privadas (32%) e seis estaduais (24%). Na região Centro-Oeste, na Universidade Federal de Grande Dourados (UFGD – MS) foram defendidos dois trabalhos, sendo concentrados em apenas quatro instituições. Na região Norte, dois dos três trabalhos foram defendidos na Universidade Federal do Pará (UFPA). Na região Sudeste, houve mais defesa de produções acadêmicas nas instituições Universidade Federal Fluminense (UFF) com dois trabalhos, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) com três e Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM) com outras três dissertações, sendo que só estas três instituições concentraram 66% dos trabalhos defendidos na região. Na região Sul, na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) foram defendidos dois trabalhos em cada uma. Quanto à região Nordeste, na Universidade do Estado da Bahia (Uneb) foram defendidos outros dois trabalhos.

Os dados da Tabela 1 confirmam uma dispersão geográfica quanto à produção acadêmica *stricto sensu* sobre os Planos Municipais de Educação, ou seja, não há uma concentração de produção em alguma instituição ou localidade específica. Por essa característica, o mesmo pode ser dito quanto aos orientadores dos trabalhos acadêmicos, com praticamente um orientador diferente para cada trabalho. As duas exceções são as professoras doutoras Flávia Obino Côrrea Werle (Unisinos) e Diva Chaves Sarmento (UFJF) que orientaram dois trabalhos cada uma.

No total de trabalhos, 27 foram produzidos em Programas de Pós-Graduação em Educação, correspondendo a 77%. Os demais trabalhos foram defendidos em outros

diversos programas, como uma incidência para cada caso: Educação e Cultura; Desenvolvimento Regional; Gestão Pública; Educação, Comunicação e Cultura; Gestão e Avaliação da Educação Pública; Educação nas Ciências; Educação e Contemporaneidade; e Gestão das Tecnologias Aplicadas à Educação.

As definições metodológicas de seus autores foram sistematizadas na Tabela 2. Convém ressaltar que nem sempre os trabalhos deixaram claro qual o desenho metodológico da pesquisa, preponderando o silenciamento em certas definições, por exemplo, em relação ao método, à abordagem e aos procedimentos de análise dos dados.

**Tabela 2** - Definições metodológicas nas produções acadêmicas sobre os PMEs

Metodologia	Doutorado	Mestrado Acadêmico	Mestrado Profissional	Total	%/35
<b>Definição do método</b>					
Materialismo histórico-dialético		4		4	11,4
Teoria da representação social		1		1	2,8
<b>Definição de abordagem</b>					
Abordagem Qualitativa		20	4	24	68,5
Abordagem Quantitativa					0,0
Abordagem Mista (quali-quanti)		2		2	5,7
<b>Definição de procedimentos técnicos</b>					
Pesquisa documental	1	28	5	34	97,1
Estudo de caso		2		2	5,7
Pesquisa bibliográfica	1	16	2	19	54,2
Pesquisa participante		1		1	2,8
<b>Definição de técnicas de coleta de dados</b>					
Documentos	1	28	5	34	97,1
Grupo focal			1	1	2,8
Questionário		7		7	20,0
Entrevistas semiestruturadas		16	4	20	57,1
Observação		2		2	5,7
Fotografias		1		1	2,8
Teste de evocação livre de palavras		1		1	2,8
<b>Definição de procedimentos da análise</b>					
Análise de conteúdo		8	2	10	28,5

Notas: 1 - Os trabalhos indicavam mais de um item, por isso valores diferentes de 35.

2 - Classificações feitas a partir de Gil (2008)

Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Para composição da Tabela 2, em muitos trabalhos foi preciso recorrer à leitura da introdução ou do capítulo de metodologia (quando este compunha o *corpus*), pois nem sempre os resumos informavam as opções metodológicas aplicadas na pesquisa. Por esses dados é possível ter um desenho das investigações sobre os PMEs. Primeiro nota-se um silenciamento quanto ao método, expresso em apenas 14,2% dos trabalhos; o



materialismo histórico-dialético foi utilizado como método em 11,4% dos trabalhos, sendo todos dissertações de mestrado acadêmico. Quanto à abordagem, 68,5% desenvolveram os estudos na perspectiva qualitativa e no que se refere aos procedimentos técnicos, 97,1% das pesquisas utilizaram análise documental, 54,2% pesquisa bibliográfica, 5,7% estudos de casos e 2,8% pesquisa participante. A coleta de dados por meio de documentos abrangeu 97,0% das pesquisas, ou seja, quase todas utilizaram desse recurso como fonte primária para a produção do trabalho acadêmico. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas em 57,1% das produções, seguidas pelo questionário presente em 20,0%. Assim como ocorreu no método, pouco se fala quanto aos procedimentos de análise dos dados, no caso, sendo indicado em 28,5% dos trabalhos ser realizada a análise de conteúdo fundamentada em Laurence Bardin.

No que tange aos procedimentos e técnicas de coleta de dados, é importante frisar que muitos trabalhos utilizaram mais de uma, por exemplo, num mesmo estudo de caso foi realizada pesquisa documental e bibliográfica com uso de questionários, entrevistas e observação.

Sobre o conteúdo dos trabalhos, considerando os temas abordados a partir dos Planos Municipais de Educação, dos resumos foram extraídos os dados que compuseram a Tabela 3.

**Tabela 3 - Enfoques temáticos das produções sobre os Planos Municipais de Educação**

<b>Tema</b>	<b>Doutorado</b>	<b>Mestrado Acadêmico</b>	<b>Mestrado Profissional</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
Processo de elaboração dos planos		16	2	18	51,4
Análise do texto dos planos		1		1	2,8
Implementação, avaliação e monitoramento		3	1	4	11,7
Gênero e diversidade		2		2	5,8
Identidade racial		1		1	2,8
Gestão democrática		3		3	8,7
Educação especial - inclusiva		1		1	2,8
Relação CME/Sistema/PME	1			1	2,8
Financiamento		1		1	2,8
Valorização docente			1	1	2,8
Tecnologias		1		1	2,8
Qualidade da Educação Básica			1	1	2,8
<b>TOTAL GERAL .....</b>	<b>1</b>	<b>29</b>	<b>5</b>	<b>35</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Como se deu o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação foi o recorte temático abordado por 51,4% dos trabalhos defendidos, seguido pelos estudos de implementação, avaliação o monitoramento, foco em 11,7% das pesquisas. A forma como a gestão democrática está contemplada nos PME's foi tema de 8,7% dos trabalhos. O tema da identidade gênero e diversidade foi abordado em 5,8%.

Levando-se em consideração que praticamente todos os 5.570 municípios brasileiros elaboraram seus PME's sob a vigência do PNE 2014-2024, compreendendo as diversidades de gestão, culturais e socioeducacionais materializadas em cada localidade, relacionando também ao baixo quantitativos de pesquisas, o processo de elaboração dos planos ainda é um cenário fértil para entender como os processos, democráticos ou não, quanto ao planejamento das políticas educacionais se dão nos contextos locais. Outro desafio que se põe à pesquisa científico-acadêmica é investigar os processos de implementação, avaliação e monitoramento dos planos. As quatro pesquisas que abarcaram esse recorte foram feitas a partir de PME's elaborados sob vigência do PNE 2001-2010.

As palavras-chave revelam, de certa forma, os eixos centrais em que percorreram as discussões nos trabalhos, relacionando-se também com as possíveis categorias analíticas utilizadas pelos respectivos mestrands e doutorandos para sistematização das pesquisas, conteúdo este que está, de certa forma, interligado ao referencial teórico apresentado na Figura 3. A disposição gráfica das palavras-chaves, citadas mais de três vezes, compôs a Figura 2 a seguir:

**Figura 2** - Palavras-chave mais citadas nas produções sobre os PME's

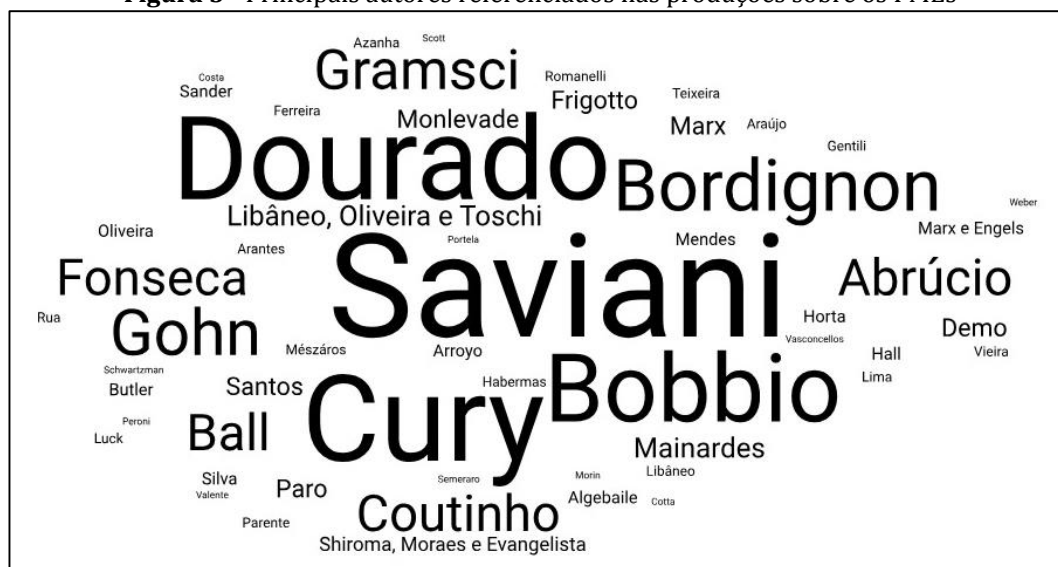


Nota: Figura elaborada com ferramentas do *software* Nvivo.  
Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Como era esperado, o “Plano Municipal de Educação” foi tema central das 35 produções ora analisadas. Os demais termos se vinculam ao conteúdo exposto na Tabela 3, por exemplo, “participação” como destaque se levarmos em consideração que 51,4% dos trabalhos tiveram como foco o processo de elaboração dos PMEs. Também é possível fazer inferências sobre a percepção dos autores do lugar dos planos em sua centralidade na agenda das “políticas públicas” de forma geral e das “políticas educacionais” de forma específica, enquanto papel do “Estado”. Ao constatar que 11,7% dos trabalhos focalizaram os movimentos de implementação, monitoramento e avaliação dos PMEs, pode justificar a presença de termos como “Conselho Municipal de Educação”, “autonomia” e “gestão democrática”.

Outro aspecto importante na produção acadêmica sobre os Planos Municipais de Educação refere-se ao referencial teórico adotado. A partir dos autores utilizados, é possível inferir hipóteses sobre qual perspectiva de análise os dados foram discutidos. Listando os autores referenciados citados nos resumos ou na apresentação dos capítulos feita na introdução dos trabalhos, foi elaborada a disposição gráfica com os autores mais utilizados como referencial teórico.

**Figura 3 - Principais autores referenciados nas produções sobre os PMEs**



Nota: Figura elaborada com ferramentas do *software* Nvivo.  
Fonte: Elaboração própria. Teses e dissertações.

Para elaboração da Figura 3, foram considerados os autores citados em mais de três trabalhos. São autores com produções consolidadas no campo da política educacional e referências no estudo do planejamento educacional, como Demerval Saviani, Luiz Fernandes Dourado, Carlos Roberto Jamil Cury, Genuíno Bordinon e Marília Fonseca. Outros também com destacadas contribuições nas discussões sobre Estado e sociedade civil como Norberto Bobbio, Antonio Gramsci, Carlos Nelson Coutinho e Maria da Glória Gohn. O desenvolvimento metodológico de considerado número dos trabalhos a partir dos ciclos de políticas foi fundamentado nos trabalhos de Jefferson Mainardes e Stephen Ball. Autores como Vitor Paro, José Carlos Libâneo, João Ferreira de Oliveira e Mirza Seabra Toschi fundamentaram discussões sobre gestão democrática. Fernando Luiz Abrúcio, assim como Dourado, Saviani e Cury, foram importantes referências para discussão dos planos dentro do pacto federativo e do regime de colaboração.

### **Considerações Finais**

O estudo bibliométrico realizado permitiu elaborar o perfil das produções acadêmicas (teses e dissertações) que têm os PMEs como objeto, primeiro situando a composição dessas no contexto da produção geral incluindo os PNEs e os PEEs. Os dados indicam que a maioria dos trabalhos se concentrou no período de aprovação e posterior ao PNE 2014-2024. A partir do ano de 2014 até 2017 há crescimento exponencial na produção de teses e dissertações sobre os planos de educação, quando foram defendidos 25 trabalhos, 71,4% do total. Ao mesmo tempo em que há uma dispersão das pesquisas em 25 universidades, há uma concentração da produção nas regiões Sudeste e Sul, que é onde se concentram maior parte dos programas de pós-graduação brasileiros.

Metodologicamente, identifica-se certo silenciamento quanto às escolhas feitas pelos autores, como em relação ao método, à abordagem e descrição dos procedimentos técnicos. Pode-se afirmar que considerável parte dos trabalhos utilizou-se, numa abordagem qualitativa, da pesquisa documental e bibliográfica como procedimentos técnicos de pesquisa, seguida pela aplicação de entrevistas semiestruturadas como técnica de coleta dos dados. O processo de elaboração e a análise dos textos aprovados foram os subtemas mais explorados pelos autores, que delimitaram como palavras-chave: Plano Municipal de Educação, participação, planejamento educacional, entre outras.

Por meio deste estudo e levando-se em consideração a importância atribuída aos planos na gestão da educação, dado o universo de apenas 35 trabalhos localizados, esta temática apresenta-se como um importante objeto a ser investigado, concentrando-se principalmente na área das políticas públicas educacionais.

## Referências

ALVES, Edson Ferreira. **Estado e planejamento educacional no contexto do federalismo**: o processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação em Goiás. 281 pp. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

ALVES, Edson Ferreira. Limites e perspectivas do planejamento da educação municipal no contexto da elaboração dos Planos Municipais de Educação. In: FERREIRA, S. (Org.). **Políticas e gestão da educação nos municípios goianos**: planejamento, financiamento e carreira docente. Goiânia: Gráfica UFG, 2016. p. 77- 105.

BORDIGNON, Genuíno. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. In: SOUZA, D.B.de; MARTINS, A.M. (Orgs.). **Planos de Educação no Brasil**: planejamento, políticas e práticas. – São Paulo : Edições Loyola, 2014.

BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda. **O planejamento educacional no Brasil**. Brasília: Fórum Nacional de Educação, 2011. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf)>. Acesso em: 04 ago. 2018.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. (Série Legislação; n. 125).

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação**: o epicentro das políticas de Estado para a educação brasileira. Goiânia: Editora da Imprensa Universitária/Anpae, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e política. 3.ed. – [Ed. e Trad. de Carlos Nelson Coutinho; Coedição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira]. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 4: Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e Fordismo. [Ed. e Trad. de Carlos Nelson Coutinho; Coedição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira]. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001.

LAUER, Munir José. **A gestão democrática nos Planos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul:** evidências, interpretações e contradições. 2017. 144 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo (RS), 2017.

MACIAS-CHAPULA, Cesar A. O papel da informetria e da cienciometria e sua perspectiva nacional e internacional. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 27, n. 2, p. 134-140, mai./ago. 1998.

MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed. – São Paulo: Hucitec, 2013. (Col. Saúde em Debate; 46).

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das políticas de governo às políticas de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr./jun. 2011.

OLIVEIRA, Marilice Trentini de. **Conselho Municipal de Educação em municípios do Estado de São Paulo:** instituição, atribuições e Plano Municipal de Educação. 2014. 269 f.. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba (SP), 2014.

---

*Recebido em Maio de 2020  
Aprovado em Julho de 2021  
Publicado em Setembro de 2021*

---

# JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS

ISSN 1981-1969

Volume 15

e80741

10 de setembro de 2021



O Copyright é retido pelo/a autor/a (ou primeiro co-autor) que outorga o direito da primeira publicação ao **Jornal de Políticas Educacionais**. Mais informação da licença de Creative Commons encontram-se em <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>. Qualquer outro uso deve ser aprovado em conjunto pelo/s autor/es e pelo periódico.

JORNAL DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS é uma publicação do Núcleo de Políticas Educacionais do Setor de Educação da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR, em consórcio com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE/UFPR, que aceita colaboração, reservando-se o direito de publicar ou não o material espontaneamente enviado à redação. As colaborações devem ser enviadas ao NuPE/UFPR, conforme orientações contidas nas páginas do periódico na internet: <http://revistas.ufpr.br/jpe>.

## INDEXAÇÃO:

### BASE DE DADOS

*Sumário.Org*  
*Google Scholar*

### BASE

*Dimensions*

### DIRETÓRIOS

*Erih Plus*  
*Latindex*  
*Diadorim*  
*EZB*  
*ROAD*  
*Journal 4-free*

### ÍNDICES

*Index Copernicus*  
*Cite Factor*

### PORTAIS

*LiVre*  
*Capes*  
*Science Open*  
*World Wide Science*

(Periódico integralmente disponível apenas em via eletrônica)

Jornal de Políticas Educacionais / Núcleo de Políticas Educacionais da Universidade Federal do Paraná – NuPE/UFPR – v.1, n. 1 (1º semestre de 2007) – Curitiba: NuPE/UFPR.

Volume 15, e80741 – Setembro de 2021

ISSN 1981-1969

1. Educação – Periódicos. 2. Política Educacional – Periódicos. I. NuPE/UFPR

Comitê Editorial:

Elisângela Scaff (UFPR)

Daniela de Oliveira Pires (UFPR)

Conselho Editorial:

Andréa Barbosa Gouveia (UFPR - Brasil), Angela Maria Martins (FCC, Brasil), Antonia Almeida Silva (UEFS, Brasil), Cesar Tello (Universidad Nacional Tres Febrero, Argentina), Cristiane Machado (Unicamp- Brasil), Elton Luiz Nardi (UNOESC, Brasil), Fernanda Saforcada (Universidad de Buenos Aires – UBA - Argentina), Gladys Beatriz Barreyro (USP - Brasil), Gilda Cardoso Araújo (UFES - Brasil), Gustavo Enrique Fischman (Arizona State University - USA), Janete Maria Lins de Azevedo (UFPE, Brasil), Jefferson Mainardes (UEPG - Brasil), João Ferreira de Oliveira (UFG - Brasil), Jorge Manuel Gorostiaga (UNSAM – Argentina), Juca Gil (UFRGS - Brasil), Luciana Rosa Marques (UFPE, Brasil), Luiz Souza Júnior (UFPB - Brasil), Marcia Aparecida Jacomini (Unifesp-Brasil), Maria Dilméia Espíndola Fernandes (UFMS, Brasil), Ney Cristina Monteiro de Oliveira (UFPA - Brasil), Nicolás Bentancur, (Universidad de la República de Uruguay), Nora Krawczyk (Unicamp- Brasil) Rodrigo da Silva Pereira (UFBA, Brasil), Robert Verhine (UFBA - Brasil), Rosana Cruz (UFPI - Brasil), Rubens Barbosa Camargo (USP - Brasil), Sebastián Donoso Díaz (Universidad de Talca - Chile), Theresa Adrião (UNICAMP - Brasil), Vera Maria Vidal Peroni (UFRGS - Brasil).

---

Créditos e Agradecimentos:

Revisão de Língua Portuguesa, Abstract e Resumen: Programa de apoio às publicações científicas periódicas da UFPR

Arte e diagramação: Tiago Tavares (tiagotav@gmail.com)

---

Jornal de Políticas Educacionais  
Universidade Federal do Paraná  
Setor de Educação  
Núcleo de Políticas Educacionais – NuPE/UFPR  
Avenida Sete de Setembro, 2645  
2º andar, Sala 213  
80.230-010 – Curitiba – PR – Brasil  
Tel.: 41-3535-6264  
jpe@ufpr.br  
<http://revistas.ufpr.br/jpe>