

Área Temática

Administração Pública, Governo, Estado e Sociedade e Terceiro Setor

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E EDUCAÇÃO PÚBLICA NO NÍVEL LOCAL: POR UMA ANÁLISE DA DENSIDADE MACROESTRATÉGICA DE PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO (PMEs)

Resumo:

O objetivo deste artigo é propor um modelo de análise longitudinal de Planos Municipais de Educação (PMEs) de tal forma que, comparativamente, seja possível identificar PMEs cujos documentos se destacam a partir de algumas categorias políticas, administrativas e técnicas observáveis. Afinal, em uma federação como a brasileira com 5.568 municípios, como escolher planos – governamentais ou setoriais – locais para se investigar e que parâmetros utilizar para asseverar que, a priori, são *outliers*? Olenski et al (2017), sob o pressuposto de que o processo de planejamento público formal importa, propõem o conceito de Densidade Macroestratégica (DMe), baseado em algumas variáveis analíticas, que permite uma gradação de plano plurianuais (PPAs) dos municípios – desde um documento elaborado de maneira procedimental para se cumprir com a legislação, até um PPA cujo conteúdo evidencia alguns elementos estratégicos na sua formulação. Logo, inspirando-se nesse framework, a partir da revisão da literatura sobre planejamento governamental e educação pública municipal e da análise documental de diretrizes do MEC (e entidades parceiras) para o PME, o trabalho discute 8 (oito) itens para caracterizar a DMe nos planos setoriais de educação local, cada qual com sua pontuação. Ademais, é ilustrada a análise da DMe de PMEs de dois municípios mineiros. Ao fim e ao cabo, o artigo espera contribuir com um protocolo – acadêmico – para distinguir e registrar PMEs cujos documentos se destacam, servindo de referência e/ou estímulo para a (re)elaboração desses planos no ciclo 2025-2035.

Palavras-Chave: Planejamento Público-Estatal, Educação Pública, Município.

Abstract:

The objective of this article is to propose a model for longitudinal analysis of Municipal Education Plans (PME, in Portuguese) in such a way that, comparatively, it is possible to identify PMEs whose documents stand out based on some observable political, administrative, and technical categories. After all, in a federation like Brazil with 5,568 municipalities, how to choose local government or sectoral plans for investigation, and what parameters to use to assert that they are, initially, outliers? Olenski et al. (2017), assuming that the formal public planning process matters, propose the concept of Macrostrategic Density (DMe, in Portuguese), based on some analytical variables, which allows a gradation of multi-year plans (PPAs) for municipalities - from a document elaborated in a procedural manner to comply with the legislation, to a PPA whose content shows some strategic elements in its formulation. Thus, inspired by this framework, based on a literature review on government planning and municipal public education, and on the documentary analysis of guidelines from the Ministry of Education (MEC) and other partner institutions for the PMEs, the work discusses 8 (eight) items to characterize the DMe in local education sector plans, each with its score. Furthermore, the analysis of the DMe of PMEs from two municipalities in Minas Gerais is illustrated. Ultimately, the article aims to contribute with an academic protocol to distinguish and record PMEs whose documents stand out, serving as a reference and/or stimulus for the (re)elaboration of these plans in the 2025-2035 cycle.

Keywords: Public-State Planning, Public Education, Municipality.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal 13.005/2014, também conhecida como Lei do Plano Nacional de Educação (PNE), desempenhou um papel fundamental ao estabelecer a obrigatoriedade de elaboração dos Planos Municipais de Educação (PME) por parte das prefeituras. Até então, a necessidade de construção do planejamento educacional nos municípios já havia sido prevista no PNE anterior - Lei 10.172 de 2001. Porém, não houve, por parte dos entes federados, grandes esforços para implementar a legislação.

O PNE de 2014, ao contrário, definiu que os PMEs deveriam ser publicados “em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (Art. 8º da Lei Federal 13.005/2014). Assim, verificou-se uma maior mobilização dos setores envolvidos com as políticas públicas educacionais para viabilizar, dentro do prazo legal, a elaboração dos planos decenais para todos os estados e municípios.

Neste contexto, à medida que se aproxima o término do primeiro decênio desde a elaboração desses PMEs, em 2025, é oportuno realizar balanços e análises dos planos até então elaborados. Assim, o objetivo do artigo ora proposto é apresentar um *framework* que permita, de modo exploratório, levar a cabo análises longitudinais dos PMEs, comparando e classificando os documentos de diversos municípios. Especialmente no Brasil, que conta com mais de cinco milhares de municípios constituídos, construir um ferramental que permita a identificar *outliers* a partir de uma análise sistêmica pode facilitar e incentivar a investigação científica de casos específicos.

Vale salientar que este estudo é parte de uma pesquisa de mestrado que intenta contribuir com o desenvolvimento de ferramentas úteis para que acadêmicos e gestores públicos possam examinar e apreciar a qualidade e a coerência dos PMEs. Neste sentido, espera-se que, a partir dos documentos formais, seja possível identificar casos que se destacam, isto é, municípios em que o documento do PME pode ser utilizado como referência e/ou estímulo, como instância de aprendizado, para a (re)elaboração dos planos decenais de educação no ciclo 2025-2035.

Em termos metodológicos, o trabalho baseia-se na abordagem da densidade macroestratégica (DMe) aventada por Olenski et al. (2017) e ilustrada, por exemplo, no artigo de Nascimento et al. (2019). Tal abordagem, pensada – originalmente – para os planos plurianuais (PPAs) locais, apresenta um rol de elementos que permite identificar o nível de estratégia nos documentos do PPA de cada município. Na adaptação para a análise dos PMEs, foi realizada tanto uma revisão da literatura como uma releitura das normas oficiais do MEC e outras orientações de entidades parceiras, resultando em 8 (oito) itens que caracterizam a DMe dos PMEs, que serão explicadas posteriormente neste artigo.

Diante desta primeira contextualização, este artigo é composto, na sequência, por quatro seções: o referencial teórico, que apresenta a fundamentação dos estudos e o conceito de DMe; a proposta de *framework*, que expõe o modelo analítico sugerido; uma seção de casos, na qual ilustra-se a aplicação do modelo; e por fim, as considerações finais.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: entendendo a Densidade Macroestratégica (DMe)

A abordagem proposta por Olenski et al (2017), que embasa a presente pesquisa, parte do pressuposto de que planos são peças importantes para compreender o planejamento estratégico das organizações. De acordo com os autores, estes instrumentos evidenciam o processo de racionalização e estabelecimento de objetivos por parte do Poder Público, demonstrando a forma como os agentes públicos compreendem a realidade. Desta forma, a partir do estudo dos Planos Plurianuais (PPAs), instrumentos de planejamento financeiro-orçamentário exigidos pela Constituição Federal de 1988 para todos os entes federados, Nascimento et al (2023) explicam que existem três arquétipos que caracterizam a forma como os instrumentos de planejamento são elaborados no Brasil.

O primeiro, de "gabinete", é aquele elaborado de maneira insulada e imediatista, focada no cumprimento normativo-processual do plano, com poucos elementos estratégicos. O segundo modelo, "encomendado", refere-se aos planos que, por diferentes motivos, como falta de interesse ou de capacidade, são elaborados por agências e consultorias especializadas, nem sempre refletindo a realidade local, e acabam se tornando "documentos de gaveta". Por fim, os autores descrevem o arquétipo "estratégico", que seria o tipo ideal, contemplando elementos essenciais do planejamento estratégico como a elaboração de diagnóstico, pensamento de longo prazo e estratégias de monitoramento e avaliação.

Entretanto, a literatura demonstra a prevalência dos PPAs de gabinete ou encomendados. De acordo com Cardoso Jr. (2015), Pereira e Rezende (2017) e já citados, Olenski et al (2017), é comum que os métodos utilizados para a formulação dos planos partam de uma lógica formalista, esvaziados de conteúdo estratégico e político.

Uma parte da falta de estratégia nos PPAs pode ser justificada pelo baixo interesse em planejamento de longo prazo pelas autoridades locais, considerando a complexidade dos problemas imediatos nas gestões públicas. Porém, outra grande parte diz respeito à falta de capacidade para planejar. O trabalho de Veloso et al (2011) demonstrou que a maioria das prefeituras municipais de pequeno e médio porte não dispõe de recursos financeiros, humanos, administrativos e políticos, o que leva à triste realidade da falta de estudos técnicos e de um projeto de futuro para as cidades.

Considerando a limitada realidade das capacidades municipais para elaborar instrumentos de planejamento estratégicos, são também escassos os estudos brasileiros que examinam os processos que levam a um plano com estratégia. Esta é a conclusão que leva Olenski et al (2017) a proporem uma agenda nacional sobre a gestão estratégica no Brasil, de modo a identificar municípios outliers, ou seja, prefeituras que de fato empreenderam estratégias de gestão para planificar suas políticas públicas.

Neste sentido, os autores desenvolvem um ferramental analítico denominado como Densidade Macroestratégica (DMe), que envolve a análise de múltiplas variáveis no processo de elaboração de planos governamentais para medir e desvendar os elementos que tornam essas peças, de fato, estratégicas. A abordagem propõe que quanto maior a presença de elementos estratégicos

presentes na elaboração do instrumento de planejamento, maior a densidade macroestratégica, e por isso, maior também a probabilidade de sucesso do plano no curto, médio e longo prazo.

A partir da proposta de pesquisa, desde 2017 e até o momento, foram identificadas sete produções acadêmicas que, de alguma forma, utilizaram a abordagem de Densidade Macroestratégica para desenvolver elementos de estratégias utilizados nos instrumentos de planejamento. Os casos analisaram a Prefeitura de Osasco, de Niterói, municípios da região de Limeira, e algumas prefeituras mineiras sob um olhar mais sistêmico (SILVA, 2018; PEREIRA, 2019; NASCIMENTO et al, 2019; COSTA, MOYSÉS, BARBOSA, 2022).

Desenvolvido por Olenski et al (2017), e aprofundado nos estudos que se seguiram, a ferramenta analítica da DMe envolve a análise e a identificação de algumas categorias de elementos nos instrumentos. Quanto maior a utilização destas categorias, mais próximo o plano será de um planejamento estratégico. Assim, os instrumentos poderão ser dispostos em um *continuum*:

Em uma extremidade, a formulação de um PPA que seja mera formalidade, constituindo um documento procedimental (justaposição de planilhas), de difícil acesso público, sem tradução nas leis e execuções orçamentárias, com a ausência de variados elementos estruturadores de estratégia, como objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de gestão. Em outra, um PPA que se vislumbre ativo nas leis e execuções orçamentárias, o qual, em caso de alterações, estas sejam explícitas/transparentes e justificadas, e que apresente subsídios estratégicos por meio de objetivos, justificativas, metas físicas e financeiras, e indicadores de políticas públicas e de gestão consistentes e claros, nesse caso, um PPA estratégico (OLENSCKI et al, 2017, p.921).

No que se referem às categorias de estratégia, a análise das pesquisas citadas que utilizaram esta ferramenta partem de 8 (oito) variáveis, a saber:

i) Cumprimento legal;

Esta categoria tem a intenção de demonstrar se o plano está de acordo com as exigências mínimas de planejamento estabelecidas pelas leis e regulamentos. Em outras palavras, se o plano atende aos padrões estabelecidos pelas normativas vigentes. Para validar esta categoria, verifica-se se o plano demonstra coerência com as diretrizes, objetivos e metas do governo, e se está de acordo com a Lei Orgânica Municipal.

ii) Existência de diagnóstico prévio;

Esta categoria refere-se à avaliação se o plano foi elaborado com base em estudos e pesquisas prévias ou se foi feito sem considerar as informações relevantes existentes. Essa categoria pode ser identificada a partir da presença de bom diagnóstico, com informações objetivas e indicadores.

iii) Processos de participação;

Os processos de participação referem-se às maneiras como os diferentes atores envolvidos foram consultados e tiveram a oportunidade de contribuir na elaboração do instrumento. Neste sentido, esta categoria avalia se houve a inclusão

das vozes e perspectivas relevantes na concepção do plano, e quais foram os mecanismos usados para isso.

- iv) (Re)articulação com planejamento de longo prazo em base territorial;

Esta categoria analisa a relação e integração do plano com outros instrumentos de planejamento já existentes no contexto de análise. Isso é importante para garantir a coerência e consistência entre diferentes planos e ações previstas para a região.

- v) Elaboração de programas com profundidade;

A intenção desta categoria é avaliar a qualidade e adequação dos programas e projetos previstos no plano em relação às necessidades e características do território. Isto é, avalia se o plano tem objetivos claros, metas realistas e indicadores efetivos para medir seu desempenho, e se esses programas estão de acordo com a realidade e as demandas da região.

- iv) Integração com plano e orçamento;

Este item se refere à capacidade do plano de ser implementado com base no orçamento previsto. Em outras palavras, avalia se o plano está alinhado à LOA ou LDO, e se os recursos financeiros previstos são suficientes para viabilizar sua implementação.

- vii) Responsabilização e contratualização dos resultados;

Esta categoria propõe a análise da capacidade de estabelecer compromissos claros e mensuráveis entre as partes envolvidas no plano. Assim, além de avaliar se o plano tem objetivos e metas claros, é importante que eles sejam designados para que alguma autoridade responda por eles, estabelecendo compromissos que possibilitem monitoramento e cobrança por parte da população.

- viii) Método de monitoramento previsto.

Por fim, a última categoria se refere à prática de monitorar e avaliar regularmente o desempenho do plano. Este item é validado com a existência de uma metodologia clara de monitoramento, para garantir que ele esteja sendo implementado de maneira eficiente e eficaz.

Assim, conforme identificado pelos autores, ao observar essas oito categorias no processo de desenvolvimento de um plano, ainda que em graus de complexidade diferentes, é possível constatar evidências de densidade macroestratégica e, por consequência, os elementos estratégicos dos instrumentos de planejamento público.

Apesar de a DMe ter sido desenvolvida com o foco na análise dos PPAs, outros instrumentos de planejamento possuem lógicas similares de elaboração. Desta forma, a DMe pode ser adaptada e utilizada como ferramenta para medir o grau de estratégia de outros instrumentos de planejamento governamental, como é o caso do Plano Municipal de Educação. Esta proposta será desenvolvida na próxima seção.

3. PROPOSTA DE FRAMEWORK: adaptação da DMe para análise de Planos Municipais de Educação

Durante o período de elaboração dos PMEs, logo após a promulgação do Plano Nacional de Educação, em 2014, o Ministério da Educação (MEC) publicou dois cadernos com orientações para que estados e municípios elaborassem seus respectivos instrumentos. O primeiro caderno, "Planejando a Próxima Década - Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação", teve como principal assunto a apresentação do PNE e das 20 metas estabelecidas no instrumento. Além disso, este caderno também elencou os assuntos que caberiam aos estados e municípios desenvolver nos seus próprios planos.

Já no segundo caderno, "O Plano Municipal de Educação - Caderno de Orientações", o MEC apresentou as definições de um PME, colocando quais seriam as premissas e diretrizes técnicas básicas para elaboração do plano. De forma geral, estas orientações determinavam que os PMEs deveriam estar articulados com o plano nacional e estadual e com os demais instrumentos de planejamento do município - em destaque, PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; e que o plano deveria ser elaborado a partir de um amplo debate, por uma equipe representativa e especializada.

Neste contexto, os cadernos determinaram alguns itens indispensáveis para a composição dos PMEs, quais sejam:

- a) Contemplar um bom diagnóstico, com uma descrição geral de aspectos socioeconômicos e uma descrição mais aprofundada dos aspectos mais relevantes da educação no município;
- b) Possuir metas e estratégias factíveis com a realidade local, e coerentes com as diretrizes do estado e da União;
- c) Possuir indicadores objetivos, mensuráveis, factíveis e relevantes, e a descrição dos responsáveis pelo seu monitoramento e avaliação;
- d) Ser aprovado em lei pela Câmara Municipal.

Como pode ser observado, os elementos discriminados pelo MEC estão diretamente relacionados com as variáveis descritas por Olenski et al (2017) e demais autores para avaliação do PPA. Neste sentido, a partir da adaptação destas categorias e dos itens indispensáveis descritos pelo Ministério, os elementos sugeridos para caracterizar a estratégia de um PME seriam:

- i) Cumprimento legal do prazo previsto no PNE para aprovação do plano municipal;

Esta categoria se desdobra da categoria de "cumprimento legal" utilizadas nas pesquisas sobre PPA. Adaptada para os PMEs, ela indicará se o município conseguiu foi capaz de publicar, até dia 25 de junho de 2015, seu PME. A análise é binária: se a aprovação cumprir com o requisito, o município será pontuado com 1 (um). Caso contrário, será atribuída nota zero.

- ii) Racionalidade das metas;

Esta categoria irá analisar os eixos descritos nos PMEs, e se eles estão condizentes com as metas do PNE. Esta análise se desdobra em: a) coerência dos eixos do PME com as metas do PNE: atribuída pontuação 1 (um) para identificação desta coerência; b) metas construídas em profundidade, com objetivos e indicadores claros: fraco, quando não houver clareza, com pontuação zero; média, quando houver objetivos e indicadores, mas sem detalhamento, com nota 1 (um); alta, quando as metas estiverem descritas de forma detalhada, com nota 2 (dois).

iii) Existência de um diagnóstico aprofundado sobre a realidade do município no contexto da educação;

Esta categoria também é uma adaptação das categorias de análise de PPAs, e desdobra-se: a) na existência de diagnóstico socioeconômico: atribuída pontuação 1 (um) para identificação deste diagnóstico; b) e na existência de diagnóstico aprofundado sobre a realidade educacional: atribuída pontuação 1 (um). Desta forma, no caso de o município possuir ambos os estudos, ele ganhará um total de 2 (dois) pontos.

iv) Transparência e participação dos atores no processo;

Esta categoria irá avaliar a presença de atores da sociedade civil, organizações, universidades, entidades de classe (atores populares); bem como presença de técnicos da burocracia municipal (atores intraburocráticos). É necessário que seja possível rastrear a participação destes atores no texto do documento do PME, e que o instrumento esteja disponibilizado nos ambientes virtuais do município, seja no site do executivo ou do legislativo. A análise será feita da seguinte forma: a) participação de atores intraburocráticos descrita no instrumento: atribuída pontuação 1 (um); b) participação de atores populares descrita no instrumento: atribuída pontuação 1 (um); c) e instrumento disponibilizado nos ambientes virtuais do município: atribuída pontuação 1 (um).

v) Prevê articulação das leis orçamentárias com o PME;

Esta categoria irá verificar a presença ou não da previsão, no texto do PME, de articulação entre o instrumento e as demais peças orçamentárias. Desta forma, considerando a supremacia do PME, como um instrumento de planejamento de Estado, em relação às demais leis de orçamento, como peças de governo, espera-se que o PME possua um artigo determinando que o PPA deve ser construído a partir das metas previstas para a educação, e não o oposto. A presença deste dispositivo constará como 1 (um) ponto.

vi) Metas condizentes com as responsabilidades do município;

Esta categoria é necessária para verificar se o município construiu o PME considerando, de fato, as responsabilidades as quais têm competência para atuar sobre. Desta forma, a análise será baseada na verificação das metas previstas no instrumento municipal, em comparação com as responsabilidades previstas para o município no art. 214 da Constituição Federal. A coerência entre as metas do PME e as competências constitucionais será valorada com pontuação 1 (um). A análise será binária, dessa forma, caso exista alguma meta incongruente, o município receberá nota zero.

vii) Explícita os responsáveis por executar cada meta/estratégia;

Esta categoria guarda relação com os demais estudos sob abordagem da DMe, e busca medir o grau de pactuação entre as estratégias construídas no PME e os responsáveis por executá-las. Neste sentido, para as estratégias previstas em cada meta, o PME deve indicar a área ou órgão incumbido pela execução. Esta análise não pode ser binária, pois a municípios podem ter previsto os responsáveis de maneira específica e detalhada, enquanto outros podem ter previsto de forma generalizada. Assim, este estudo irá medir a categoria em três níveis: fraco, quando não houver responsabilização, com pontuação zero; média, quando houver o responsável, mas de forma geral, com nota 1 (um); alta, quando o responsável estiver descrito de forma detalhada, com nota 2 (dois).

viii) Prevê a rotina de monitoramento constante.

Esta categoria busca verificar se o instrumento previu, em seus termos, a frequência do monitoramento, bem como os responsáveis por este ciclo. Esta rotina de retroalimentação é necessária como uma exigência do MEC, e também como uma boa prática do planejamento estratégico. Assim como a categoria anterior, ela não pode ser binária, vez que pode aparecer de maneira mais consolidada ou pouco fundamentada. Assim, será verificada em três níveis: fraco, quando não houver previsão, com pontuação zero; média, quando houver a previsão, mas de forma geral, com nota 1 (um); alta, quando a rotina de monitoramento estiver descrita de forma detalhada, com nota 2 (dois).

O quadro 1, abaixo, resume as categorias descritas acima, bem como seus respectivos indicadores e pontuações.

Quadro 1 - Variáveis analisadas e seus respectivos indicadores e pontuações.

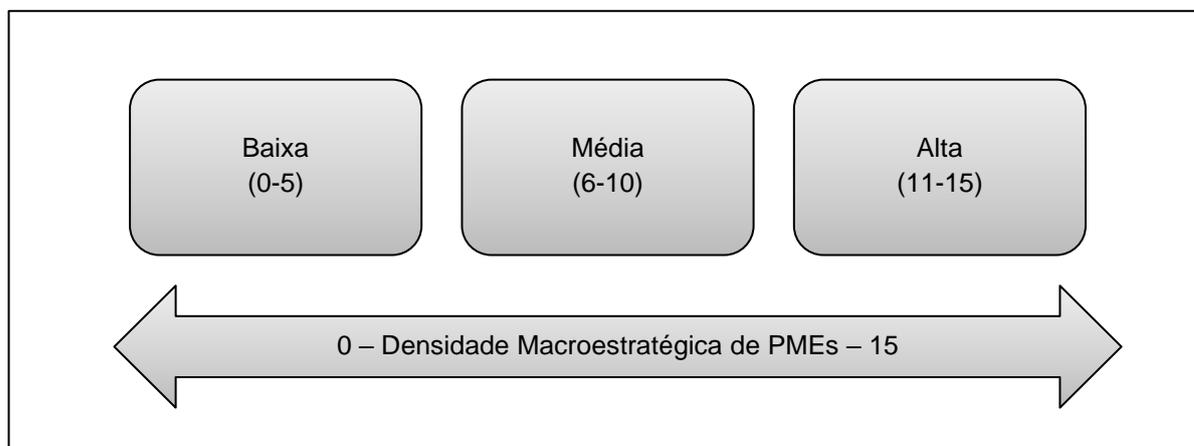
Categoria	Indicador	Forma de valoração	Total da pontuação que o instrumento pode obter
Cumprimento legal do prazo previsto no PNE para aprovação do plano municipal	PME aprovado no prazo de 1 ano após a publicação do PNE.	1 se cumprir com o requisito.	1
Racionalidade das Metas	Coerência dos eixos do PME com as metas do PNE.	1 se cumprir com o requisito.	3
	Metas construídas em profundidade, com objetivos e indicadores claros.	Fraco, quando não houver clareza, com pontuação zero; média, quando houver objetivos e indicadores, mas sem detalhamento, com nota 1; alta, quando as metas estiverem descritas de forma detalhada, com nota 2.	
Existência de um diagnóstico	Existência de diagnóstico socioeconômico.	1 se cumprir com o requisito.	2

Categoria	Indicador	Forma de valoração	Total da pontuação que o instrumento pode obter
aprofundado sobre a realidade do município no contexto da educação	Existência de diagnóstico aprofundado sobre a realidade educacional.	1 se cumprir com o requisito.	
Participação dos atores no processo	Atores populares.	1 se cumprir com o requisito.	3
	Atores intraburocráticos.	1 se cumprir com o requisito.	
	Disponibilização virtual.	1 se cumprir com o requisito	
Prevê articulação das leis orçamentárias com o PME	Artigo determinando que o PPA deve ser construído a partir das metas previstas para a educação.	1 se cumprir com o requisito.	1
Metas condizentes com as responsabilidades do município	Coerência entre as metas do PME e as competências constitucionais.	1 se cumprir com o requisito.	1
Explicita os responsáveis por executar cada meta/estratégia	Para as estratégias previstas em cada meta, o PME deve indicar a área ou órgão incumbido pela execução.	Fraco, quando não houver responsabilização, com pontuação zero; média, quando houver o responsável, mas de forma geral, com nota 1; alta, quando o responsável estiver descrito de forma detalhada, com nota 2.	2
Prevê a rotina de monitoramento constante	Artigo determinando a rotina de monitoramento	Fraco, quando não houver previsão, com pontuação zero; média, quando houver a previsão, mas de forma geral, com nota 1; alta, quando a rotina de monitoramento estiver descrita de forma detalhada, com nota 2.	2
Total			15

Fonte: elaborado pelos autores.

Diante da categorização proposta acima, e da metodologia desenvolvida por Olenski et al (2017), a avaliação de um conjunto de PMEs permitirá a construção de um *continuum* de análise dos planos municipais de educação. Segundo a escala de 0 a 15, será possível classificar os instrumentos com baixa (pontuação entre 0 e 5), intermediária (entre 6 e 10), ou alta (entre 11 e 15) densidade macroestratégica, vide a figura a seguir.

Figura 1 - Régua/continuum para categorização da Densidade Macroestratégica em Planos Municipais de Educação.



Fonte: elaborado pelos autores a partir de Olenscki et al (2017).

Em uma análise comparativa entre as variáveis da DMe utilizada por Olenscki et al (2017) e as variáveis propostas para este estudo, é possível verificar que foram feitas poucas adaptações, o que garante para a ferramenta uma maior confiabilidade, visto que as categorias já foram testadas e validadas por outros acadêmicos em estudos anteriores. Além disso, essa busca pela padronização garante que o estudo possa se apresentar como uma contribuição para a abordagem analítica e metodológica desenvolvida pelos referidos autores. O Quadro 2, a seguir, demonstra esse comparativo.

Quadro 2 - Comparação entre as categorias da DMe propostas por Olenscki et al (2017) e as categorias propostas por este artigo

Categoria DMe por Olenksci et al (2017)	Categoria proposta pelos autores
Cumprimento legal	Cumprimento legal do prazo previsto no PNE para aprovação do plano municipal
Elaboração de programas com profundidade	Racionalidade das metas
Existência de diagnóstico prévio	Existência de um diagnóstico aprofundado sobre a realidade do município no contexto da educação
Processos de participação	Participação dos atores no processo
(Re)articulação com planejamento de longo prazo em base territorial	Prevê articulação das leis orçamentárias com o PME
Responsabilização/Contratualização dos resultados	Metas condizentes com as responsabilidades do município
Integração com plano e orçamento	Explicita os responsáveis por executar cada meta/estratégia
Método de monitoramento previsto	Prevê a rotina de monitoramento constante

Fonte: Elaborado pelos autores.

Importante ressaltar que essa ferramenta tem o objetivo de fornecer uma análise mais sistêmica dos PMEs, de modo que, a partir desta primeira visão objetiva e focada na análise de indicadores gerais, seja possível identificar casos que sejam

outliers para serem estudados de forma aprofundada. Uma vez apresentado o *framework*, será ilustrada, na próxima seção, uma aplicação de tal ferramenta.

4. CASOS ILUSTRADOS

A título de ilustração, esta seção realiza uma breve análise da DME dos PMEs de dois municípios de Minas Gerais, desvelando a aplicação do *framework* ora proposto. Assim, foram escolhidos o Plano Decenal de Educação de Betim 2015-2024 e o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015-2025 de Uberlândia, por serem municípios de grande porte, possuindo 450.024 e 706.597 habitantes¹, respectivamente; e representarem duas diferentes regiões: Betim, a região próxima da capital mineira, e Uberlândia, a região do Triângulo do estado. Minas Gerais foi o estado escolhido pela relação de um dos autores deste artigo com a Secretaria Estadual de Educação dessa unidade federação, facultando o acesso aos documentos dos planos e seus anexos.

No que concerne ao cumprimento do prazo legal, ambas as municipalidades publicaram seus PMEs no limite do prazo determinado pelo Governo Federal. Betim publicou sua lei exatamente no dia que se completaria um ano de publicação do PNE, em 25 de junho de 2015, e Uberlândia publicou seu plano em 26 de junho de 2015. Considerando o princípio da razoabilidade, o requisito foi entendido como cumprido nos dois casos.

Em relação à racionalidade das metas, Uberlândia optou por classificar seus eixos de maneira diferente da classificação do PNE. Apesar disso, na análise das metas é possível verificar a coerência entre o plano municipal e o nacional. No caso de Betim, a relação entre os eixos municipais e nacionais fica mais evidente. Sendo assim, o requisito foi cumprido pelas duas partes.

A clareza das metas, no entanto, é um aspecto que deve ser ressaltado. Uberlândia demonstrou pouca capacidade técnica neste sentido, elaborando estratégias condizentes com as diretrizes do PNE, mas pouco aprofundadas, com prazos genéricos e metas subjetivas. De maneira diferente, Betim apresentou maior domínio, apontando gráficos para demonstrar a situação do município em relação aos demais entes e definindo indicadores objetivos e claros, sendo possível atribuir a nota máxima.

A existência de diagnóstico aprofundado segue no mesmo sentido da categoria anterior, de maneira que Uberlândia não apresentou um diagnóstico socioeconômico e educacional da realidade do município, enquanto Betim apresentou os detalhes no diagnóstico da sua população.

Em relação ao processo democrático, em ambos os documentos é possível verificar garantias de que a elaboração dos documentos passou por debates entre atores populares e intraburocráticos. No caso de Uberlândia, o PME passou pela Secretaria Municipal de Educação, pela Superintendência Regional de Ensino (órgão do Estado de Minas Gerais), pela Universidade Federal de Uberlândia e pelas escolas da rede pública municipal da cidade. Já em Betim, o documento cita a realização de uma Conferência Municipal com participação da sociedade civil.

¹ Levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2021.

Ambos os documentos estão disponíveis em canais virtuais do poder executivo ou legislativo.

No caso de articulação do PME com as leis orçamentárias, o plano de Uberlândia faz a previsão de que o PPA, a LDO e a LOA deverão ser formulados para viabilizar a plena execução do plano educacional (art. 8º da Lei Municipal 12.209/2015). Betim, de maneira oposta, vincula a execução das metas à disponibilidade orçamentária e às normas legais vigentes na época, descaracterizando o aspecto de plano de estado do PME (art. 4º da Lei Municipal 5.910/2015).

Para a categoria de coerência com as competências constitucionais, os PMEs de Uberlândia e de Betim demonstram plena concordância e, inclusive, indicam a articulação com os entes e instituições responsáveis nos casos das metas que não dizem respeito às suas atribuições.

No que se refere à categoria de responsabilização pelas metas, o baixo padrão do PME de Uberlândia verificado na categoria de racionalidade das metas se repete. O plano de Betim é um pouco mais desenvolvido neste aspecto, mas ainda é considerada mediana, pois cita a responsabilidade da rede municipal de maneira generalizada.

Por fim, a última categoria analisa a rotina de monitoramento do plano, que está prevista no instrumento dos dois municípios, no parágrafo 2º do art. 6º da lei do PME de Uberlândia; e no parágrafo 1º do art. 2º da lei do PME de Betim. Contudo, Uberlândia apresenta uma rotina de monitoramento com maiores detalhes, citando um prazo fixo e os dados os estudos que serão utilizados como parâmetro para monitoramento. A lei de Betim determina apenas a realização de “avaliações periódicas”, sendo a primeira no segundo ano de vigência do plano.

O Quadro 3, adiante, apresenta o resultado do índice de densidade macroestratégica dos Planos Municipais de Betim e Uberlândia. De acordo com os levantamentos levados a cabo, o PME de Betim conquistou nota 12, podendo ser classificado como um documento de alta densidade macroestratégica no *continuum* proposto na Figura 1. Já o PME de Uberlândia, com nota 9 (nove), classificou-se como um plano de densidade macroestratégica média.

A partir desta análise ilustrativa, é possível identificar que a experiência de elaboração do PME de Betim permitiu a elaboração de um instrumento com mais elementos estratégicos do que a de Uberlândia, sendo interessante aprofundar no processo escolhido pela prefeitura betinense para verificar quais foram os condicionantes no município que levaram a esta classificação positiva.

Quadro 3 - Categorização da Densidade Macroestratégica nos Planos Municipais de Educação de Betim e Uberlândia.

Categoria	Indicador	Betim	Uberlândia
Cumprimento legal do prazo previsto no PNE para aprovação do plano municipal	PME aprovado no prazo de 1 ano após a publicação do PNE.	Requisito cumprido (1)	Requisito cumprido (1)

Categoria	Indicador	Betim	Uberlândia
Racionalidade das metas	Coerência dos eixos do PME com as metas do PNE.	Requisito cumprido (1)	Requisito cumprido (1)
	Metas construídas em profundidade, com objetivos e indicadores claros.	Requisito alto (2)	Requisito fraco (0)
Existência de um diagnóstico aprofundado sobre a realidade do município no contexto da educação	Existência de diagnóstico socioeconômico.	Requisito cumprido (1)	Requisito não cumprido (0)
	Existência de diagnóstico aprofundado sobre a realidade educacional.	Requisito cumprido (1)	Requisito não cumprido (0)
Participação dos atores no processo	Atores populares.	Requisito cumprido (1)	Requisito cumprido (1)
	Atores intraburocráticos.	Requisito cumprido (1)	Requisito cumprido (1)
	Disponibilização virtual.	Requisito cumprido (1)	Requisito cumprido (1)
Prevê articulação das leis orçamentárias com o PME	Artigo determinando que o PPA deve ser construído a partir das metas previstas para a educação	Requisito não cumprido (0)	Requisito cumprido (1)
Metas condizentes com as responsabilidades do município	Coerência entre as metas do PME e as competências constitucionais.	Requisito cumprido (1)	Requisito cumprido (1)
Explicita os responsáveis por executar cada meta/estratégia	Para as estratégias previstas em cada meta, o PME deve indicar a área ou órgão incumbido pela execução	Requisito médio (1)	Requisito fraco (0)
Prevê a rotina de monitoramento constante	Artigo determinando a rotina de monitoramento	Requisito médio (1)	Requisito alto (2)
Total (0 a 15)		12	9

Fonte: elaborado pelos autores com base nas análises dos Planos Municipais de Educação de Betim e de Uberlândia.

Enfim, o quadro acima foi preenchido a partir da análise textual das peças legais de cada um dos municípios, buscando, de maneira objetiva, elementos que comprovem ou não a existência de cada uma das categorias que compõem as variáveis de DMe propostas para a análise comparativa dos planos municipais de educação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto, buscou-se, neste artigo, adaptar a abordagem da Densidade Macroestratégica desenvolvida por Olenski et al (2017) para a análise de Planos Plurianuais, de modo a operacionalizá-la também para a análise de elementos de estratégia em Planos Municipais de Educação.

Em suma, trata-se de um protocolo qualitativo e relativamente simples, que justapõe elementos teóricos, normativos e práticos dos campos da administração pública (sobretudo da subárea do planejamento governamental) e da educação para a apreciação dos PMEs.

A título de ilustração, o artigo fez a análise da DMe dos PMEs de dois municípios mineiros, desvelando a aplicação do framework ora construído e demonstrando que o protocolo pode contribuir com o desenvolvimento de ferramentas úteis para que acadêmicos e gestores públicos possam examinar e apreciar a qualidade e a coerência dos PMEs.

Assim, a partir da utilização da ferramenta proposta para análise de documentos formais, é possível identificar casos que são *outliers*, ou seja, municípios em que o documento do PME serve de referência e/ou estímulo, como instância de aprendizado, para a realização de um estudo em profundidade destes casos que se destacam. Em linhas gerais, é um caminho para se realizar a triagem dos documentos formais (planos) resultantes dos processos de planejamento setorial da educação no nível local. Algo fundamental se considerarmos a quantidade de municípios no país e, portanto, a importância de um protocolo para se identificar, a priori, as boas práticas de planificação.

REFERÊNCIAS

BETIM (MG). Lei Municipal 5.910, de 19 de junho de 2015. Aprova o Plano Decenal de Educação de Betim e dá outras providências. Betim: MG. **Diário Oficial do Município**, 2015.

BRASIL. Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília: DF. **Diário Oficial da União**, 2001.

BRASIL. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: DF. **Diário Oficial da União**, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, 2014. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf. Acesso em: 01 agosto 2023.

BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (MEC/SASE). **O Plano Municipal de Educação: Caderno de Orientações**. Brasília, 2014. Disponível em: http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_pme_caderno_de_orientacoes.pdf. Acesso em: 01 agosto 2023.

CALDERAN, A. M. **Análise da formulação estratégica de governos municipais da microrregião de Limeira-SP: um estudo através dos planos plurianuais**.

2018. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Federal de São João del Rei, São João del Rei, 2018. Disponível em: https://dspace.nead.ufsj.edu.br/trabalhospublicos/bitstream/handle/123456789/151/An%C3%A1lise%20da%20formula%C3%A7%C3%A3o%20estrat%C3%A9gica%20de%20governos%20municipais%20da%20microrregi%C3%A3o%20de%20Limeira%20%E2%80%93%20SP_%20_um%20estudo%20atrav%C3%A9s%20dos%20Planos%20Plurianuais.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 de jul. 2023.

CARDOSO JR., J.C. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual: 2020-2023. In: CARDOSO JR., J.C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. Capítulo 4.

COSTA, B.; MOYSÉS, S.; BARBOSA, S. Replicação e similaridade nos PPA municipais em Minas Gerais: uma análise empírica das leis nos períodos de 2014-2017 e 2018-2021. **Campo de públicas: conexões e experiências.**, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, p. 110-125, jan./jul. 2022. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2022/01/30.03_Revista-9.-Replicacao-e-similaridade-nos-PPA-municipais-em-MG.pdf. Acesso em: 30 de jul. 2023.

NASCIMENTO, I. et al. Plano Plurianual com Densidade Macroestratégica na Gestão Pública Municipal: descrição e análise do processo de elaboração do PPA do município de Osasco (2018-2021). **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, p. 12-24, 2020. Doi: <http://dx.doi.org/10.21714/2238-104X2020v10i1-48655>. Acesso em 30 jul. 2023.

OLENSCKI, A. R. B. et al. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. **RACE**, v. 16, n. 3, p. 911-931, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18593/race.v16i3.13804>. Acesso em: 30 jul. 2023.

PEREIRA, J.R. REZENDE, J.B. **Gestão Pública Municipal**. Curitiba: CRV, 2017.

PEREIRA, L. F. **Planejamento governamental e capacidades estatais: por uma abordagem multidimensional de análise do Plano Plurianual (PPA) em municípios**. 2019. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Doi:10.11606/D.100.2019.tde-04072019-131039. Acesso em: 30 de jul. 2023.

SILVA, R. B. P. **Planejamento governamental com densidade macroestratégica em municípios: um estudo multicase sobre o Plano Plurianual de Niterói e de Osasco**. 2018. Dissertação (Mestrado em Análise de Políticas Públicas) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Doi:10.11606/D.100.2018.tde-18072018-120105. Acesso em: 30 de jul. 2023.

UBERLÂNDIA (MG). Lei Municipal No 12.209 , de 26 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. Uberlândia: MG. **Diário Oficial do Município**, 2015.

VELOSO, J. F. A.; MONASTERIO, L. M.; VIEIRA, R. S.; MIRANDA, R. B. **Gestão Municipal no Brasil, um retrato das prefeituras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10200&Itemid=2. Acesso em 30 de jul. 2023.