

## O ALINHAMENTO ENTRE PLANO PLURIANUAL E O PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO

DOI [10.5281/zenodo.13286819](https://doi.org/10.5281/zenodo.13286819)

Grécia Roberta Torcinelli Sigaud Xavier<sup>1</sup>  
Vanessa Ester Ferreira Nunes<sup>2</sup>  
Rodnei Pereira<sup>3</sup>  
Alexsandro Nascimento dos Santos<sup>4</sup>

**Resumo:** O presente artigo busca estabelecer uma correlação entre o Plano Plurianual (PPA) e o Projeto Político-Pedagógico (PPP) de uma instituição de ensino, a fim de verificar se há um alinhamento no planejamento entre esses dois documentos. Inicialmente, é feita uma análise do conceito de eficiência, introduzido como uma inovação jurídica. Em seguida, é apresentado um panorama das leis orçamentárias do Brasil, seguido por uma revisão bibliográfica que associa o PPA ao PPP. Por fim, o artigo propõe uma reflexão sobre a importância de debater esses documentos de forma conjunta para garantir a eficácia na planificação e execução dos programas contidos no PPA, em consonância com o planejamento escolar. Quanto à metodologia aplicada, trata-se de uma pesquisa qualitativa e descritiva, que utiliza a pesquisa documental e legislativa como estratégias de coleta de dados.

**Palavras-chave:** Plano Plurianual (PPA); Projeto Político Pedagógico (PPP); Leis orçamentárias, Educação

---

<sup>1</sup> Mestranda em Educação pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID). Pós-graduação em Letras - Português e Inglês pelo Instituto Municipal de Ensino Superior de São Manuel (2007) e em Pedagogia pela Universidade Metropolitana de Santos (2015). É especialista em Fundamentos da Educação Especial e Inclusão (2011) e em Neuropsicopedagogia Institucional, clínica e hospitalar. Possui Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão Escolar e Direito Educacional. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Gestão e Supervisão Escolar. Trabalha há 10 anos como professora de Língua Portuguesa, Redação e Literatura no Ensino Fundamental e Médio da rede estadual, municipal e particular. Atuou como Coordenadora Pedagógica na rede municipal entre 2014 e 2020. Atualmente integra a equipe de supervisão do Departamento de Educação de Ilha Comprida. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8658-9762> E-mail: [robertaxaviereducacao@gmail.com](mailto:robertaxaviereducacao@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutoranda em Educação, bolsista (CAPES/PROSUP) na Universidade Cidade de São Paulo (UNICID). Mestre em Políticas Públicas. Professora no Centro Universitário Braz Cubas, no Centro Universitário Carlos Drummond de Andrade e na Faculdade de Suzano (UNIESP). Advogada Sócia no Escritório Denis Nunes Sociedade de Advogados. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8603-185X> E-mail: [vanessa@dnsa.com.br](mailto:vanessa@dnsa.com.br)

<sup>3</sup> Doutor em Educação: Psicologia da Educação (PUC-SP), com pós-doutorado em Educação: Formação de Formadores (PUC-SP). Atualmente, é pesquisador da Fundação Carlos Chagas e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa Profissional Formação de Gestores Educacionais, da UNICID. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-2315-7321> E-mail: [rpereira@fcc.org.br](mailto:rpereira@fcc.org.br)

<sup>4</sup> Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo. Mestre em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Programa de Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo - UNICID. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2337-3104> E-mail: [alexsandrosantos1980@gmail.com](mailto:alexsandrosantos1980@gmail.com)

## THE ALIGNMENT BETWEEN THE MULTI-YEAR PLAN AND THE POLITICAL PEDAGOGICAL PROJECT

**Abstract:** The present study seeks to establish a correlation between the Multi-Year Plan (PPA) and the Political-Pedagogical Project (PPP) of an educational institution, in order to verify whether there is an alignment in the planning between these two documents. Initially, an analysis of the concept of efficiency, introduced as a legal innovation, is made. Next, an overview of Brazil's budget laws is presented, followed by a bibliographical review that associates the PPA with the PPP. Finally, the article proposes a reflection on the importance of discussing these documents jointly to ensure effectiveness in the planning and execution of the programs contained in the PPA, in line with school planning. As for the methodology applied, it is a qualitative and descriptive research, which uses documentary and legislative research as data collection strategies.

**Keywords:** Multi-Year Plan (PPA); Pedagogical Political Project (PPP); Budget laws, Education

## L'ALIGNEMENT ENTRE LE PLAN PLURIANNUEL ET LE PROJET POLITIQUE PÉDAGOGIQUE

**Résumé:** La présente étude cherche à établir une corrélation entre le Plan Pluriannuel (PPA) et le Projet Politico-Pédagogique (PPP) d'un établissement d'enseignement, afin de vérifier s'il existe un alignement dans la planification entre ces deux documents. Dans un premier temps, une analyse du concept d'efficacité, introduit comme une innovation juridique, est effectuée. Ensuite, un aperçu des lois budgétaires du Brésil est présenté, suivi d'une revue bibliographique qui associe le PPA au PPP. Enfin, l'article propose une réflexion sur l'importance de discuter conjointement de ces documents pour assurer l'efficacité dans la planification et l'exécution des programmes contenus dans le PPA, en cohérence avec la planification scolaire. Quant à la méthodologie appliquée, il s'agit d'une recherche qualitative et descriptive, qui utilise la recherche documentaire et législative comme stratégies de collecte de données.

**Mots-clés:** Plan Pluriannuel (PPA) ; Projet Politique Pédagogique (PPP) ; Lois budgétaires, Éducation

**Resumen:** El presente estudio busca establecer una correlación entre el Plan Plurianual (PPA) y el Proyecto Político-Pedagógico (PPP) de una institución educativa, con el fin de verificar si existe un alineamiento en la planificación entre estos dos documentos. Inicialmente se realiza un análisis del concepto de eficiencia, introducido como innovación jurídica. A continuación, se presenta una visión general de las leyes presupuestarias de Brasil, seguida de una revisión bibliográfica que asocia el PPA con el PPP. Finalmente, el artículo propone una reflexión sobre la importancia de discutir estos documentos de manera conjunta para asegurar la efectividad en la planificación y ejecución de los programas contenidos en el PPA, en línea con la planificación escolar. En cuanto a la metodología aplicada, se trata de una investigación cualitativa y descriptiva, que utiliza como estrategias de recolección de datos la investigación documental y legislativa.

**Palabras clave:** Plan Plurianual (PPA); Proyecto Político Pedagógico (PPP); Leyes de presupuesto, Educación

### 1 Introdução

O princípio da eficiência na Administração Pública, introduzido como inovação jurídica por meio da Emenda Constitucional nº 19/98 e concebido como um fundamento orientador no art. 37 da Constituição Federal do Brasil de 1988, surge com o propósito de proporcionar à sociedade serviços de elevada qualidade e representa uma manifestação contemporânea na função administrativa.

A eficiência, enquanto preceito direcionador, impõe um dever de desempenho otimizado, induzindo a Administração e seus agentes a conduzirem suas atividades com diligência e perfeição. Esse imperativo visa atingir a satisfação do bem comum, gerando resultados positivos que correspondam às necessidades da coletividade. Pressupõe, portanto, a prestação de serviços públicos ajustados às demandas da sociedade, executados de maneira econômica, oportuna, desprovida de entraves burocráticos, e em conformidade com os preceitos legais e éticos essenciais à otimização dos recursos públicos.

A eficiência foi inserida como um dos princípios norteadores da Administração Pública, tratando-se do mais moderno princípio da função administrativa, ele impõe dever de eficiência, determinando que a Administração e seus agentes realizem suas atividades com presteza, perfeição, a fim de alcançar a satisfação do bem comum, produzindo resultados positivos que supram às necessidades da população com o intuito de proporcionar serviços públicos realizados com adequação à sociedade, e executados de forma econômica, em tempo hábil e sem burocracia, dentro dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização dos recursos públicos. (Castro, 2017, p.2)

Salientam Ferreira e Nogueira (2015) que “a efetividade da educação depende do real dimensionamento das demandas educacionais, das fragilidades, dos desafios e das potencialidades do sistema educacional.”

Essas demandas e necessidades precisam ser comparadas com a capacidade atual e futura de investimentos da esfera governamental e possíveis aportes de outras fontes. Uma das ferramentas de planejamento orçamentário é o Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165, da Constituição Federal. (Ferreira, Nogueira, 2015, p.7)

O art. 165 da Constituição Federal, § 1º, prevê que “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Nesse sentido, é importante entender se, de fato, e até que ponto, o planejamento realizado no PPA interfere, apoia ou subsidia o Projeto Político-Pedagógico (PPP) da escola. Ou seja, qual a

importância do planejamento e aplicação das peças orçamentárias para o desenvolvimento, apoio e subsídio do planejamento da Unidade Escolar.

Conforme Dalfior (2015), o ciclo das políticas públicas consiste em quatro estágios principais: agenda (seleção de prioridades), formulação (proposta de soluções), implementação (execução das políticas) e avaliação (análise das ações). Embora teoricamente apresentadas nessa sequência, na prática, essas etapas muitas vezes se entrelaçam, não seguindo uma ordem linear. A segmentação desses estágios visa proporcionar uma compreensão mais clara do processo, mas sua interconexão é uma característica marcante na realidade.

O Plano Plurianual (PPA), em uma abordagem *top-down* (de cima para baixo), estabelece diretrizes estratégicas, incluindo programas governamentais com alocação de recursos em diversas áreas, como Educação, que possui seus próprios planejamentos, como o Projeto Político-Pedagógico (PPP). Esse modelo, que envolve apenas formuladores e implementadores, exclui outros atores políticos que podem ser afetados pela política, resultando em prejuízos. Esse modelo hierárquico (Secchi, 2010), fundamentado na distinção entre "Política e Administração" (Wilson, 1887), separa formuladores (políticos) e implementadores (administração), limitando a participação de diversos grupos no processo de elaboração de políticas públicas.

Em uma perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima), os marcos situacionais dos PPPs contribuem para a formulação do PPA. Sob a governança multinível, essas abordagens interagem para um planejamento eficiente, alinhado com a realidade das redes de atuação.

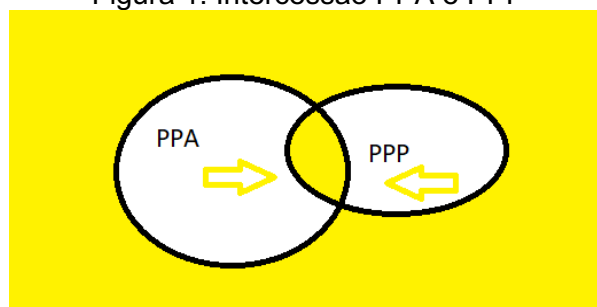
Embora o objetivo principal deste estudo não seja explorar modelos ou pesquisas relacionados à implementação de políticas públicas, é essencial realizar essa reflexão para destacar os desafios associados ao planejamento e envolvimento de diversos atores no processo de tomada de decisões. É evidente que tais aspectos têm impacto significativo na qualidade dos serviços oferecidos à sociedade.

Nesse sentido, esta pesquisa tem como principal objetivo o reconhecimento da intercessão dos temas PPA e PPP na esfera da Educação Municipal. Para tanto, buscou-se, no primeiro momento, traçar uma linha do tempo das legislações orçamentárias do Brasil e o histórico da criação do PPA. Em segundo lugar, foi realizado o levantamento bibliográfico de publicações acerca do tema, buscando

esclarecer como a literatura científica define PPA e PPP, bem como devem ser alinhados para uma gestão eficaz da educação.

A terceira parte dessa análise busca entender como é a articulação do PPA ao PPP da escola, sua implementação e monitoramento.

Figura 1: Interação PPA e PPP



Fonte: Autores

Os objetivos delineados no PPA são múltiplos e abrangentes, destacando-se as seguintes metas conforme descritos abaixo.

- a) Regionalização das diretrizes e metas: busca-se estabelecer, de maneira regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, tanto para despesas de capital quanto para aquelas relacionadas aos programas de duração continuada.
- b) Transparência e participação: o PPA visa apresentar a estratégia política do governo de forma transparente, garantindo canais e vínculos participativos para os munícipes e a sociedade em geral.
- c) Alinhamento com propostas eleitorais: o plano propõe demonstrar a coerência dos programas de governo presentes no PPA com as propostas apresentadas pelo candidato eleito à justiça eleitoral.
- d) Convergência com ODS: evidencia-se a convergência das ações municipais propostas no PPA com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), destacando o compromisso com práticas sustentáveis.
- e) Materialização de resultados: o PPA busca materializar os resultados desejados por meio de indicadores que servirão como guias para a alocação estratégica dos recursos públicos no orçamento. Esses indicadores serão

fundamentais para coordenar internamente a execução das ações e monitorar continuamente o progresso em direção às metas estabelecidas.

Após a elaboração, o PPA deve ser submetido à discussão pela sociedade civil por meio de audiências públicas. Posteriormente, é encaminhado ao Poder Legislativo para ser objeto de debate e aprovação.

## 2 Metodologia

Por meio do procedimento metodológico de pesquisa qualitativa e descritiva nas plataformas *Scientific Eletronic Library On-line* (SciELO) e Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), o presente estudo objetivou a investigação de referencial teórico a respeito do alinhamento entre PPP e PPA.

Entre os meses de abril e maio de 2023, foram pesquisados artigos com descritores “Plano Plurianual”, “Projeto Político Pedagógico *and* Educação”, “História do Plano Plurianual”, “Plano Plurianual *and* Projeto Político Pedagógico”, “Plano Plurianual *and* Constituição Federal”, “História do Plano Plurianual *and* Educação”, “Plano Plurianual da Educação” e “Escola *and* PPA”.

### 2.1 Análise dos Resultados

Com a pesquisa bibliográfica, percebe-se que poucas publicações têm como foco a história e a implementação do PPA em todas as esferas.

A partir da pesquisa com os descritores “Plano Plurianual”, “Projeto Político Pedagógico *and* Educação”, “História do Plano Plurianual”, “Plano Plurianual *and* Projeto Político Pedagógico”, “Plano Plurianual *and* Constituição Federal”, “História do Plano Plurianual *and* Educação”, “Plano Plurianual da Educação” e “Escola *and* PPA” foi ratificado a escassez das discussões e pesquisas sobre os temas PPP e PPA, corroborando a ideia inicial de que é um tema silenciado pela literatura.

Na plataforma SciELO, conforme tabela 1, dos 79 artigos pesquisados, apenas 2 estavam diretamente ligados ao estudo do PPA, ambos do Estado do Sul do Brasil.

Sobre PPP, foram encontrados vários estudos em áreas não correlatas com a Educação Básica no Brasil.

Tabela 1 – Pesquisa na base SciELO e os resultados

PESQUISA REALIZADA NA PLATAFORMA SCIELO<sup>1</sup>

Descritores	Total Encontrado	Total Aproveitado
Plano Plurianual	15	2
Projeto Político Pedagógico and Educação	61	0
História do Plano Plurianual	0	0
Plano Plurianual and Projeto Político Pedagógico	0	0
Plano Plurianual and Constituição Federal	0	0
História do Plano Plurianual and Educação	0	0
Plano Plurianual da Educação	3	0
Escola and PPA	0	0

<sup>1</sup>Pesquisa realizada nos meses de abril e maio de 2023

**Fonte:** autores

No artigo publicado por Garcia e Hillesheim, buscou-se comprovar que as desigualdades educacionais, fortemente vinculadas à estrutura socioeconômica brasileira, representam uma séria preocupação na sociedade.

Os autores examinaram como os Planos Nacionais de Educação (PNEs) de 2001-2010 e 2014-2024 abordam as questões de desigualdade social e educacional, especialmente em relação à pobreza. Os autores comparam as propostas desses PNEs com as constantes nos Planos Plurianuais (PPAs) federais de 2004 a 2015, analisando a correlação entre ambos.

O PNE delinea as diretrizes e metas para a gestão e financiamento da educação, enquanto o PPA organiza e viabiliza a ação pública por meio de diretrizes, objetivos e metas para orientar as Leis Orçamentárias Anuais (LOA).

A pesquisa revelou que, nos períodos examinados, tanto os PNEs quanto os PPAs formalmente propuseram ampliação das políticas sociais para combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e educacionais, notavelmente através de programas como o Bolsa Família. Os temas e ações nos instrumentos de gestão são criticamente analisados à luz da teoria social crítica.

O segundo estudo que permeia a pesquisa feita aqui, de autoria de Santos e Raupp, embora seja restrito ao estado de Santa Catarina, traz dados relevantes ao apontar que interesse governamental no monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas está ligado à eficácia, eficiência, efetividade e prestação de contas de suas ações. Examinando experiências internacionais, o foco da avaliação recai

sobre resultados, eficiência orçamentária, alocação de recursos e replanejamento de programas para atingir metas e objetivos programados. No entanto, o estudo indica que é crucial integrar o monitoramento e a avaliação em outras etapas do ciclo de planejamento e gerenciamento, especialmente na alocação de recursos e tomada de decisão dos gestores públicos.

O modelo proposto centra-se nos produtos das ações delineados no Plano Plurianual (PPA), relacionando a execução financeira dos objetos de execução com a execução física. A vinculação direta entre impactos, programas e bens/serviços oferecidos à sociedade é um desafio, mas o modelo oferece uma abordagem para acompanhar metas físicas e financeiras do PPA sem demandar detalhamento excessivo.

De acordo com o estudo, no contexto de Santa Catarina, a confiabilidade das informações físicas dos objetos de execução é um desafio, haja vista que as áreas responsáveis manipulam dados manualmente. O capital humano emerge como uma restrição significativa, devido à falta de uma cultura consolidada de monitoramento e avaliação nas instituições públicas. Apesar das imperfeições, investir nesse esforço pode melhorar a aprendizagem organizacional e fortalecer o conhecimento técnico necessário para futuros orçamentos e planos. Mesmo com desafios, o processo de monitoramento e avaliação continua sendo fundamental.

Como citado anteriormente, nenhum outro estudo na área dialogou com a pesquisa que se propõe aqui. Portanto, o resultado ratificou a dificuldade de encontrar estudos científicos na área pesquisada.



Tabela 2 – Pesquisa na base Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)

PESQUISA REALIZADA NA PLATAFORMA BIBLIOTECA DIGITAL DE TESES E DISSERTAÇÕES (BDTD)<sup>1</sup>

Descritores	Total Encontrado	Total Aproveitado
Plano Plurianual	245	2
Projeto Político Pedagógico and Educação	5094	2
História do Plano Plurianual	0	0
Plano Plurianual and Projeto Político Pedagógico	14	0
Plano Plurianual and Constituição Federal	47	0
História do Plano Plurianual and Educação	18	2
Plano Plurianual da Educação	63	2
Escola and PPA	87	0

<sup>1</sup>Pesquisa realizada nos meses de abril e maio de 2023**Fonte:** autores

A busca com os mesmos termos foi feita na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), ao longo dos meses de abril e maio do corrente ano, e foi possível encontrar mais estudos na área, porém muito genéricos para o que se buscava nesta pesquisa. A maioria dos trabalhos são de localidades específicas ou não relacionam o documento com o campo da educação.

Destaca-se o projeto de pesquisa publicado por Sulzbach (2011) a respeito do processo histórico da construção do PPP. Embora bem específico a respeito do município de Chapecó-SC, o texto aborda marcos importantes para a educação brasileira. De acordo com a autora, no decorrer da implementação das reformas neoliberais na esfera educacional, a descentralização emerge como uma forma de regulação estatal, proporcionando às escolas autonomia para desenvolverem suas propostas pedagógicas.

O PPP surge nesse contexto, originando-se durante as reformas da década de 1980, período em que os governos de oposição delinearam uma política educacional contrária à imposta pelos governos militares. Essa determinação foi formalizada posteriormente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394/96.

No Brasil, a década de 1980 foi marcada por mudanças significativas em nível econômico, político e social, refletindo-se na educação. Com o fim da ditadura, o

cenário educacional brasileiro era desafiador, com altas taxas de repetência, exclusão escolar e pobreza. A década de 1990 testemunhou uma ampliação significativa da produção acadêmica na área educacional, com maior liberdade de expressão após o período ditatorial. A criação da União Nacional dos Dirigentes Municipais (UNDIME) representou um marco na descentralização do ensino de primeiro grau, delineando a negociação da autonomia dos municípios na educação.

A promulgação da LDB nº 9394/96 consolidou a autonomia das escolas na elaboração e execução de suas propostas pedagógicas. O PPP, proposto com o intuito de descentralizar e democratizar as decisões pedagógicas, tornou-se uma exigência legal, a partir de 2004, nas escolas de educação básica, devendo ser um documento dinâmico, construído coletivamente, na organização e orientação do trabalho escolar.

Enfatizam Ferreira e Nogueira (2015) que para viabilizar a execução dos planos educacionais, é imprescindível que os recursos necessários estejam contemplados nos orçamentos da União e dos estados, proporcionando apoio técnico e financeiro aos municípios ao longo da década. No âmbito municipal, os instrumentos de planejamento devem ser correlacionados com o plano decenal de educação, abrangendo o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano de Ações Articuladas (PAR) e outros.

Os autores ressaltam ainda a importância da participação da comunidade na elaboração, aprovação e monitoramento das ações. Capacitação e mobilização são as outras esferas que levam a este pertencimento, portanto, faz com que a política pública seja eficiente e eficaz, conforme Ferreira, Nogueira (2015).

Para que o planejamento feito no PPA de fato esteja associado ao planejamento escolar e seja eficiente, faz-se necessário que todos os agentes envolvidos tenham informação a respeito desses documentos e sua função, respectivamente. O processo de conscientização ou percepção visa criar empatia e compreensão. Ainda é necessário adquirir habilidades, conhecimentos e recursos necessários para realizar uma tarefa ou atividade específica. Pode envolver treinamento formal ou prático. E, por fim, a mobilização busca reunir, organizar e envolver um grupo de pessoas para atingir um objetivo comum.

### 3 Leis Orçamentárias - Linha Do Tempo

Por meio de pesquisa bibliográfica, foi possível traçar uma linha do tempo das principais Leis do Orçamento da Brasil: Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA.

Parafraseando Lunkes (2003, p. 35), o termo orçamento tem sua origem nas palavras francesa e inglesa "budget", que aparentemente deriva de "*bougette*", significando uma pequena bolsa de couro. [...] Na Inglaterra, era usado para se referir à pasta na qual o ministro carregava papéis e documentos para o discurso sobre a proposta orçamentária (*budget speech*).

Em contrapartida, quando é descrito como um instrumento estático e restritivo, isto é, um ato que exige a aprovação prévia das receitas e despesas públicas (Stourm, 1912), ele se torna clássico.

Nesse sentido, é transformado em um "documento essencialmente contábil e financeiro", pois não se preocupa com o planejamento governamental nem com as reais necessidades da população (Pascoal, 2007, p. 15).

Nesse sentido, o conceito contemporâneo de orçamento, é apresentado como um instrumento de planejamento que é necessário e naturalmente dinâmico, levando em consideração aspectos do passado, a realidade presente e as projeções para o futuro, conforme Pascoal (2007).

De acordo com Gustavo Amaral e Danielle Melo (2008, p. 104), o orçamento não se limita apenas à escolha prévia de prioridades, mas também inclui o controle da sua execução, atuando como um instrumento jurídico capaz de garantir a continuidade de ações e investimentos de longo prazo e coordenar a ação entre os atores relevantes (Amaral; Melo, 2008, p. 107).

No tocante ao autor Regis Fernandes de Oliveira (2002, p. 305) reforça essa nova concepção quando afirma que o orçamento deixa de ser apenas um mero documento financeiro ou contábil e passa a ser o instrumento de ação do Estado. É através dele que os objetivos a serem alcançados são estabelecidos, e é por meio dele que o Estado assume funções reais de intervenção no domínio econômico.

As leis orçamentárias no Brasil tiveram seu surgimento e evolução ao longo do tempo. A pesquisa bibliográfica sobre o tema possibilitou a elaboração de um cronograma das principais leis orçamentárias no Brasil, abrangendo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O termo "orçamento" encontra suas raízes nas palavras francesa e inglesa "budget", cuja origem remonta à ideia de uma pequena bolsa de couro. Posteriormente, na Inglaterra, essa palavra passou a se referir à pasta que continha documentos e papéis para a discussão da proposta orçamentária.

Inicialmente, o orçamento era concebido como uma ferramenta estática e limitada, que exigia a aprovação prévia das receitas e despesas públicas, negligenciando o planejamento governamental e as necessidades da população. No entanto, a visão contemporânea do orçamento a enxerga como um instrumento dinâmico e essencialmente planejado, levando em consideração o passado, o presente e o futuro, abrangendo aspectos cruciais do planejamento governamental.

O orçamento atual não se restringe apenas à seleção de prioridades, mas também engloba o controle de sua execução, atuando como um instrumento jurídico para assegurar a continuidade de ações e investimentos de longo prazo, além de coordenar as atividades entre os atores relevantes.

No contexto brasileiro, as leis orçamentárias evoluíram ao longo dos anos. A primeira legislação relacionada ao orçamento público foi promulgada durante o Império em 1834, conhecida como "Lei das Contas do Império". Com a Proclamação da República em 1889, novas leis e decretos regularam a matéria orçamentária. Destacam-se a Lei nº 4.320/1964 e a Constituição Federal de 1988, que estabeleceu princípios e diretrizes do orçamento no Brasil, incluindo a criação do PPA, da LDO e da LOA.

A legislação orçamentária brasileira continuou a ser ajustada ao longo dos anos, visando aprimorar a transparência, o controle e a responsabilidade fiscal, refletindo as necessidades do país em diferentes momentos históricos.



Fonte: autores

#### 4 PPA Na Prática

Levando em consideração que modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal e é composto por três instrumentos - PPA, LDO e LOA- é importante destacar que para a implementação do PPA são necessários alguns passos para o planejamento e execução.



**Fonte:** Cartilha Aplicação do PPA - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

O art. 214 da Constituição Federal estabelece a criação do Plano Nacional de Educação (PNE) por meio de legislação, com duração decenal. O objetivo principal do PNE é articular o sistema nacional de educação em colaboração, abrangendo diretrizes, objetivos, metas e estratégias para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em diversos níveis, etapas e modalidades.

O planejamento da política educacional, conforme previsto, baseia-se em diagnósticos que identificam as necessidades de investimento. A implementação desse planejamento pode ocorrer por meio de programas e ações governamentais, utilizando diferentes modalidades, como execução direta, execução descentralizada via incentivo financeiro, transferência de recursos entre entes federativos, ou por incentivos fiscais.

Quanto aos recursos destinados à execução das políticas públicas educacionais, os planos de educação estabelecem, em seus respectivos artigos, a forma de garantir a alocação de recursos financeiros (dotações orçamentárias) em conformidade com as metas e estratégias definidas nos referidos planos de educação.

Ademais, destaca-se ainda que o art. 10 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 determina que tanto o plano plurianual quanto as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios devem ser elaborados de forma a garantir a inclusão de dotações orçamentárias alinhadas às diretrizes, metas e estratégias estabelecidas no PNE, bem como aos planos de educação correspondentes, a fim de possibilitar a completa implementação dessas diretrizes.

**Lei nº 13005/2014 - Art. 10.** O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (Brasil, 2014)

Dessarte, é imprescindível assegurar a harmonização, integração e concordância das políticas públicas educacionais com o Plano Plurianual (PPA) a fim de garantir o êxito da Lei 13.005/2014 - Plano Nacional de Educação (PNE). Ademais, ressalta-se a importância crucial do planejamento como uma ferramenta fundamental para a concretização dos compromissos dos entes públicos com a educação. Por último, destaca-se que a elaboração de planos para a alocação de recursos públicos na educação ao longo de um período de quatro anos representa uma contribuição significativa para a viabilidade técnica e política dos objetivos, metas e estratégias delineados nos planos de educação, ajustando-se, contudo, à realidade específica de cada localidade.

A legislação que estabelece os planos de educação incorpora disposições voltadas para o acompanhamento e avaliação de suas metas e estratégias. O método de monitoramento, ao propiciar uma compreensão sistemática da implementação dos planos de educação estaduais e municipais, contribui para enfrentar o desafio de delinear os macros objetivos a serem incluídos no PPA.

É nesse sentido que o alinhamento entre PPA e PPP se apresenta como primordial, pois nas instituições de ensino, o PPP expressa os princípios, metas e diretrizes da instituição, abordando questões pedagógicas, administrativas e de gestão. É um instrumento fundamental para o planejamento e organização das atividades educacionais.

A supervisão e avaliação dos resultados decorrentes das atividades implementadas em um programa do PPA devem ser conduzidas mediante a utilização de indicadores que evidenciem de maneira inequívoca os resultados alcançados. Isso é essencial para verificar a eficácia das políticas públicas em educação e, quando necessário, fundamentar ajustes, melhorias ou mudanças de direção. Adicionalmente, busca-se promover a transparência, facilitando o controle social das ações executadas. Posto isso, mais uma vez ratifica-se a essencial importância do

alinhamento entre esses documentos, bem como da participação de toda a comunidade escolar na construção, aplicação e monitoramento das ações previstas.

Os indicadores são compostos por parâmetros quantitativos e qualitativos que auxiliam no acompanhamento de determinada atividade ou projeto, apontando se os objetivos de uma ação ou programa estão sendo atingidos ou se há necessidade de intercessão (MEC, 2015).

## **5 Considerações Finais**

O Plano Plurianual (PPA) pode desempenhar um papel crucial na tradução de uma estratégia de desenvolvimento para as operações cotidianas de gestão e nas instâncias de tomada de decisão alocativa. A valorização política desse instrumento por parte dos governantes é imperativa para que o PPA transcenda sua condição meramente técnica, assumindo, assim, o papel de instrumento estratégico capaz de conceber o futuro almejado, apresentando meios para a efetivação da mudança social.

Em síntese, o presente estudo aborda a importância do princípio da eficiência na Administração Pública como direcionador para a prestação de serviços públicos de qualidade, alinhados às demandas da sociedade e executados de forma econômica, oportuna e ética.

Ao explorar a interação entre o PPA e o PPP na esfera da Educação Municipal, busca-se ressaltar a importância de uma abordagem integrada. Destaca-se a necessidade de superar modelos hierárquicos e adotar uma perspectiva que reconheça a interdependência entre PPA e PPP para um planejamento eficaz.

A pesquisa bibliográfica revelou a escassez de estudos sobre a interseção entre PPP e PPA, evidenciando a necessidade de ampliar a produção científica nessa área. Além disso, a análise dos resultados destaca a importância da participação da comunidade na elaboração, aprovação e monitoramento das ações, ressaltando a capacitação e mobilização como elementos-chave para a eficácia das políticas públicas.

A análise temporal das leis orçamentárias no Brasil destaca a evolução do conceito de orçamento, que passou de uma visão estática e contábil para um instrumento dinâmico de planejamento e ação do Estado. A linha do tempo das leis orçamentárias



ênfatiza a importância do PPA, da LDO e da LOA, destacando seu papel na definição de prioridades e garantia da continuidade de ações de longo prazo.

No contexto educacional, o alinhamento entre PPA e PPP é crucial para assegurar o êxito do Plano Nacional de Educação (PNE) e dos planos de educação correspondentes. A supervisão e avaliação dos resultados por meio de indicadores quantitativos e qualitativos são fundamentais para verificar a eficácia das políticas públicas em educação.

Este estudo contribuiu com a literatura acerca do tema, conforme visto, pouco explorada. Sobretudo, nossa pesquisa não esgota a problemática abordada e tampouco encerra sua discussão. Busca-se aqui ressaltar a relevância de que o Plano Plurianual (PPA) seja compreendido, debatido e monitorado por todos os agentes interessados. Destaca-se a importância de o planejamento orçamentário seguir em consonância com as demandas educacionais presentes no sistema de ensino e, principalmente, ressalta-se a necessidade de condução de estudos científicos adicionais nessa área.

## Referências

AMARAL, Gustavo. MELO, Danielle. **Direito, Escassez e Escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMARAL, Gustavo. MELO, Danielle. Há Direitos Acima dos Orçamentos? in **Direitos Fundamentais, Orçamento e “Reserva do Possível”**. SARLET, Ingo W. (Org.). Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 maio 2024.

BRASIL. **Lei de 4 de outubro de 1831**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1m/LIM-4-10-1831.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1m/LIM-4-10-1831.htm). Acesso em: 14 de jan. de 2023.

BRASIL. **Lei no 4.320, de 17 de março de 1964**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 03 jan. 2023.

BRASIL. **Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 03 jan. 2018.

BRASIL. **Lei complementar no 131, de 27 de maio de 2009**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp131.htm). Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Lei complementar no 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 15 jan. 2018.

CASTRO, Marcela Moura. Princípio da eficiência da administração pública: qualidade de serviços prestados à sociedade. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano 2017, n. 113, 16 out. 2017. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/principio-da-eficiencia-da-administracao-publica-qualidade-de-servicos-prestados-sociedade>. Acesso em: 15 nov. 2023.

DALFIOR, E. T., LIMA, R. de C. D., & ANDRADE, M. A. C.. (2015). Reflexões sobre análise de implementação de políticas de saúde. **Saúde Em Debate**, 39(104), 210–225. <https://doi.org/10.1590/0103-110420151040201>

FERREIRA, L. A. M.; NOGUEIRA, F. M. de B. Impactos das políticas educacionais no cotidiano das escolas públicas e o plano nacional de educação. *Arquivo Brasileiro De Educação*, 3(5), 102-129, 2016. DOI: 10.5752/P.2318-7344.2015v3n5p102.

GARCIA AV, HILLESHEIM J. **Pobreza e desigualdades educacionais: uma análise com base nos Planos Nacionais de Educação e nos Planos Plurianuais Federais**. Educação e Revista, 2017. DOI: 10.1590/0104-4060.51386.

LUNKES. R. J. **Manual de orçamento**. São Paulo: Atlas, 2003.

OLIVEIRA, Régis Fernandes; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PASCOAL, V. F. **Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões**. 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SULZBACH, C. dos P. O PROCESSO HISTÓRICO DE CONSTRUÇÃO DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ – SC. **Colóquio Internacional de Educação**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/colouquiointernacional/article/view/1227>. Acesso em: 8 jan. 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Cartilha sobre o Plano Plurianual (PPA)**. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2021/07/Cartilha-PPA.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2024.

Recebido em: 09-05-2024

Aceito em: 20-06-2024