

DO PLANEJAMENTO PÚBLICO À ESCOLA: ARTICULAÇÕES ENTRE O PLANO PLURIANUAL E O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO NA GESTÃO EDUCACIONAL DE ILHA COMPRIDA (SP)

FROM PUBLIC PLANNING TO SCHOOL: ARTICULATIONS BETWEEN THE MULTI-YEAR PLAN AND THE POLITICAL-PEDAGOGICAL PROJECT IN EDUCATIONAL MANAGEMENT IN ILHA COMPRIDA (SP), BRAZIL

DE LA PLANIFICACIÓN PÚBLICA A LA ESCUELA: ARTICULACIONES ENTRE EL PLAN PLURIANUAL Y EL PROYECTO POLÍTICO-PEDAGÓGICO EN LA GESTIÓN EDUCATIVA DE ILHA COMPRIDA (SP), BRASIL

Grécia Roberta Torcinelli Sigaud Xavier¹

RESUMO: Este artigo analisa as articulações entre o planejamento público municipal e o planejamento educacional com base nos Planos Plurianuais (PPAs) 2022–2025 e 2026–2029 de Ilha Comprida (SP), com ênfase em seus desdobramentos para os Projetos Político-Pedagógicos (PPPs) das unidades escolares. De abordagem qualitativa e natureza analítico-descritiva, a investigação combina pesquisa documental, revisão bibliográfica, entrevistas semiestruturadas com gestores escolares e representantes da Secretaria Municipal de Educação e análise de documentos referentes ao processo participativo de elaboração do PPA 2026–2029. Os resultados indicam que, no ciclo 2022–2025, as ações continuadas apresentaram elevada execução, enquanto os investimentos estruturais tiveram execução parcial. Evidenciam, ainda, um distanciamento inicial entre PPA e PPP, associado ao conhecimento limitado dos gestores acerca do planejamento orçamentário. Processos formativos, mecanismos de monitoramento e maior participação institucional favoreceram a aproximação entre os instrumentos. No ciclo 2026–2029, observam-se avanços na participação social, na transparência e na orientação por dados. Conclui-se que a efetividade do PPA na educação depende não apenas da alocação de recursos, mas também da capacidade institucional de traduzir o planejamento governamental em práticas compreensíveis e apropriáveis pelas escolas.

Palavras-chave: Plano Plurianual. Projeto Político-Pedagógico. Gestão educacional. Planejamento público. Gestão democrática.

¹Doutoranda em Letras pelo Programa de Pós-Graduação em Letras da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestra em Formação de Gestores Educacionais pela Universidade Cidade de São Paulo (UNICID).

ABSTRACT: This article analyzes the links between municipal public planning and educational planning based on the 2022–2025 and 2026–2029 Multi-Year Plans (PPAs) of Ilha Comprida, São Paulo, focusing on their implications for schools' Political-Pedagogical Projects (PPPs). Adopting a qualitative, analytical-descriptive approach, the study combines documentary research, a literature review, semi-structured interviews with school managers and representatives of the Municipal Department of Education, and analysis of documents related to the participatory formulation of the 2026–2029 PPA. Results indicate that, in the 2022–2025 cycle, ongoing actions achieved high levels of implementation, whereas structural investments were only partially implemented. The findings also reveal an initial gap between the PPA and the PPP, associated with school managers' limited knowledge of public budget planning. Training initiatives, monitoring mechanisms, and greater institutional participation helped strengthen the articulation between the two instruments. In the 2026–2029 cycle, advances are observed in social participation, transparency, and data-informed planning. The study concludes that the effectiveness of the PPA in education depends not only on resource allocation but also on institutional capacity to translate governmental planning into practices that schools can understand and incorporate.

Keywords: Multi-Year Plan. Political-Pedagogical Project. Educational management. Public planning. Democratic management.

RESUMEN: Este artículo analiza las articulaciones entre la planificación pública municipal y la planificación educativa con base en los Planes Plurianuales (PPA) 2022–2025 y 2026–2029 de Ilha Comprida (SP), con énfasis en sus repercusiones en los Proyectos Político-Pedagógicos (PPP) de las unidades escolares. Con un enfoque cualitativo y de carácter analítico-descriptivo, la investigación combina análisis documental, revisión bibliográfica, entrevistas semiestructuradas con gestores escolares y representantes de la Secretaría Municipal de Educación y análisis de documentos relacionados con el proceso participativo de elaboración del PPA 2026–2029. Los resultados indican que, en el ciclo 2022–2025, las acciones continuadas presentaron una elevada ejecución, mientras que las inversiones estructurales tuvieron una ejecución parcial. Asimismo, evidencian un distanciamiento inicial entre PPA y PPP, asociado al conocimiento limitado de los gestores acerca de la planificación presupuestaria. Los procesos de formación, los mecanismos de seguimiento y una mayor participación institucional favorecieron la articulación entre ambos instrumentos. En el ciclo 2026–2029 se observan avances en participación social, transparencia y orientación basada en datos. Se concluye que la efectividad del PPA en educación depende no solo de la asignación de recursos, sino también de la capacidad institucional para traducir la planificación gubernamental en prácticas que puedan ser comprendidas y apropiadas por las escuelas.

Palabras clave: Plan Plurianual. Proyecto Político-Pedagógico. Gestión educativa. Planificación pública. Gestión democrática.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento público ocupa posição estratégica na organização das políticas sociais, pois estabelece prioridades, distribui recursos e cria condições institucionais para a continuidade das ações governamentais. No campo educacional, essa dimensão adquire especial relevância: a materialização do direito à educação depende de decisões orçamentárias que sustentam desde a manutenção cotidiana das unidades escolares até políticas de formação, inclusão, infraestrutura e ampliação do atendimento. Nesse cenário, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) não constituem apenas peças

técnico-financeiras, mas instrumentos capazes de condicionar e viabilizar escolhas educacionais.

No âmbito da escola, entretanto, o planejamento costuma ser associado prioritariamente ao Projeto Político-Pedagógico (PPP), documento que expressa a identidade institucional, as prioridades e as escolhas coletivas da comunidade escolar. A separação entre o planejamento governamental e o planejamento pedagógico pode gerar uma lacuna: as metas definidas no PPP dependem de condições materiais e institucionais que, em grande medida, são organizadas pelas peças orçamentárias municipais. A aproximação entre PPA e PPP, portanto, permite discutir não apenas o financiamento, mas também a coerência entre política pública, gestão educacional e cotidiano escolar.

Este artigo deriva de investigação iniciada, em 2024, no Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo (UNICID), dedicada às relações entre o PPA 2022–2025 e os PPPs das escolas de Ensino Fundamental de Ilha Comprida (SP). O recorte foi posteriormente ampliado com evidências referentes ao encerramento desse ciclo e ao processo de elaboração do PPA 2026–2029. Assim, a análise articula dados produzidos em momentos distintos, preservando a origem de cada conjunto empírico e evitando atribuir ao ciclo vigente resultados que ainda não podem ser aferidos.²

3

A questão que orienta o artigo é: como a articulação entre o Plano Plurianual e os Projetos Político-Pedagógicos pode contribuir para aproximar o planejamento público municipal do planejamento educacional das escolas? O objetivo é analisar as relações entre os PPAs 2022–2025 e 2026–2029 e o planejamento das unidades escolares, identificando avanços, limites e desafios na integração entre o planejamento orçamentário e o pedagógico.

A relevância do estudo decorre de uma lacuna identificada na própria pesquisa: embora o PPP seja amplamente conhecido pelas equipes escolares, o PPA tende a permanecer circunscrito às esferas administrativas. Essa distância reduz a possibilidade de os profissionais da educação compreenderem como programas, metas e recursos públicos se relacionam com as necessidades expressas no planejamento escolar. Ao examinar um município de pequeno porte e acompanhar dois ciclos de planejamento, o artigo busca contribuir para o debate sobre gestão

²A pesquisa que fundamenta este artigo foi desenvolvida no Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo (UNICID), sob orientação do Prof. Dr. Rodnei Pereira. Posteriormente, o estudo foi ampliado no âmbito da Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual Paulista (UNESP), sob orientação do Prof. Dr. Murilo Gaspardo.

democrática, capacidade institucional e implementação de políticas educacionais em âmbito local.

2 PLANEJAMENTO PÚBLICO E GESTÃO EDUCACIONAL: APROXIMAÇÕES ENTRE PPA E PPP

O orçamento público contemporâneo ultrapassa a função meramente contábil e assume caráter estratégico na definição, continuidade e controle das políticas públicas. Lunkes (2003), Oliveira e Horvath (2002) e Pascoal (2007) destacam o papel do planejamento orçamentário na organização da ação estatal, enquanto Amaral e Melo (2008) chamam a atenção para a relação entre disponibilidade orçamentária e efetivação de direitos. No desenho constitucional brasileiro, o PPA estrutura objetivos e programas de médio prazo, articulando-se à LDO e à LOA na concretização das prioridades governamentais.

Na educação, essa estrutura não pode ser tratada como dimensão externa ao trabalho pedagógico. Silva (2018) evidencia a densidade estratégica que o PPA pode assumir no âmbito municipal, enquanto Secchi (2010) permite compreendê-lo no interior do ciclo das políticas públicas, no qual formulação, implementação, monitoramento e avaliação se relacionam. Quando recursos e programas educacionais são planejados sem interlocução com as necessidades das escolas, aumenta-se o risco de fragmentação entre decisão administrativa e ação pedagógica.

4

O PPP, por sua vez, constitui instrumento central da organização escolar. Para Veiga (2022), sua construção coletiva envolve escolhas políticas e pedagógicas e expressa o projeto de educação assumido pela comunidade. Lück (2009; 2022) associa a gestão educacional à articulação entre diferentes dimensões do trabalho escolar, destacando a necessidade de processos participativos e orientados para a qualidade da educação. Nessa perspectiva, aproximar PPA e PPP não significa subordinar o projeto pedagógico à lógica financeira, mas reconhecer que autonomia e planejamento demandam condições materiais, institucionais e decisórias.

A articulação entre os dois instrumentos pode fortalecer a coerência das políticas educacionais. As metas pedagógicas previstas nos PPPs encontram maior possibilidade de concretização quando dialogam com programas, ações e recursos inscritos no planejamento municipal. De modo inverso, o PPA pode tornar-se mais aderente às necessidades educacionais quando incorpora diagnósticos e prioridades produzidos pelas escolas. Essa relação exige

transparência, formação e mecanismos de acompanhamento capazes de tornar a linguagem orçamentária inteligível para os atores educacionais.

Essa discussão também pode ser compreendida à luz do triângulo de governo de Matus (1993), que articula projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. No caso analisado, o PPA materializa parte do projeto governamental; sua execução depende de capacidades administrativas, técnicas e financeiras; e sua legitimidade e sustentabilidade relacionam-se à participação e ao apoio dos atores sociais. Assim, um planejamento formalmente consistente pode produzir resultados limitados quando não há capacidade institucional para implementá-lo ou quando os sujeitos responsáveis por sua materialização desconhecem seus objetivos e instrumentos.

Figura 1 – Triângulo de governo



Fonte: Elaborado pela autora (2026) com base em Matus (1993).

3 GESTÃO ESCOLAR E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

A passagem do planejamento governamental para a prática educacional não ocorre de maneira automática. Entre a formulação das políticas e sua concretização, existem processos de

interpretação, negociação e adaptação. Lotta (2019) destaca o papel dos burocratas de nível de rua na entrega efetiva dos serviços públicos, mostrando que os agentes envolvidos na implementação interferem concretamente na forma como direitos e políticas chegam à população.

Ao discutir a institucionalização das políticas públicas, Santos (2026) desloca a análise da mera existência formal de programas e normas para a construção de condições que assegurem continuidade, previsibilidade e legitimidade à ação estatal. O autor chama a atenção para as arenas, capacidades e conflitos que estruturam esse movimento de institucionalização. Aplicado ao objeto deste artigo, esse enfoque permite compreender que a presença do PPA no ordenamento municipal, por si só, não garante sua incidência sobre a gestão educacional: é necessário que suas diretrizes sejam incorporadas a rotinas, mecanismos de acompanhamento, processos formativos e práticas de decisão capazes de conferir estabilidade à política para além de um ciclo de governo.

A implementação, por sua vez, depende das condições concretas em que os atores públicos operam. Cruz, Ribeiro e Batista (2022, p. 2412) afirmam que “na implementação de uma política, há um contexto que favorece ou não a ação pública”. Ao analisarem uma política educacional em regime de colaboração, os autores destacam dimensões políticas, institucionais e econômicas que interferem na concretização das ações, entre elas as características da burocracia, a experiência dos dirigentes e agentes implementadores, a circulação de conhecimentos e a disponibilidade de recursos. Para a articulação entre PPA e PPP, essa contribuição é particularmente relevante, pois evidencia que a passagem do planejamento formal à prática escolar depende tanto das capacidades estatais quanto da apropriação do planejamento pelos profissionais responsáveis por implementá-lo.

No contexto escolar, diretores, coordenadores e demais integrantes das equipes gestoras ocupam posição estratégica nessa mediação. São esses profissionais que articulam demandas pedagógicas, orientações do sistema de ensino, recursos disponíveis e necessidades da comunidade. Quando compreendem o PPA, podem relacionar metas do planejamento municipal às prioridades do PPP, acompanhar ações previstas e participar de forma mais qualificada dos processos de formulação e monitoramento. Quando esse conhecimento é limitado ou superficial, o planejamento orçamentário tende a permanecer distante da escola.

Essa perspectiva desloca a discussão de uma leitura exclusivamente normativa do PPA para a análise de sua apropriação institucional. A efetividade do planejamento depende, portanto, não apenas da previsão financeira, mas também da formação dos gestores, da circulação das informações, da transparência e da participação. É nesse ponto que gestão democrática e capacidade institucional se encontram: ampliar a participação pressupõe oferecer condições para que os sujeitos compreendam os instrumentos sobre os quais são chamados a deliberar.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa adotou abordagem qualitativa, de natureza analítico-descritiva, voltada à compreensão das relações entre planejamento público municipal e planejamento educacional em Ilha Comprida (SP). O desenho metodológico reúne duas dimensões complementares: a análise empírica e documental da execução do PPA 2022–2025 e a análise processual da elaboração do PPA 2026–2029, sem pretender avaliar a execução deste último, ainda em curso.

Os procedimentos incluíram pesquisa documental, revisão bibliográfica e entrevistas semiestruturadas. O corpus documental compreendeu o PPA 2022–2025, LDOs e LOAs correlatas, PPPs das unidades escolares, registros institucionais da Secretaria Municipal de Educação e documentos referentes à elaboração do PPA 2026–2029, entre eles a Nota Técnica de Metodologia, a Ata de Audiência Pública e o Relatório da Participação Popular. Foram ainda considerados dados sistematizados pela consultoria Cocreare durante o diagnóstico e a reelaboração dos PPPs.³

No recorte de entrevistas, participaram equipes gestoras de três unidades de Ensino Fundamental, identificadas como Escolas A, B e C para preservar o sigilo. O quadro de caracterização da pesquisa contabiliza dez participantes: quatro na Escola A, dois na Escola B e quatro na Escola C. Em etapa diagnóstica anterior, a Cocreare registrou 28 respostas de profissionais vinculados à gestão educacional. Esses dois conjuntos não são equivalentes: o primeiro corresponde às entrevistas analisadas no estudo; o segundo constitui diagnóstico institucional utilizado como fonte complementar.

³ Os dados de entrevistas, caracterização das unidades e diagnóstico de gestores utilizados neste trecho foram originalmente sistematizados na dissertação de mestrado de Xavier (2024). O diagnóstico institucional da Cocreare foi incorporado à dissertação como fonte complementar.

Quadro 1 – Composição dos conjuntos empíricos utilizados na análise

Conjunto empírico	Abrangência	Quantidade	Uso no artigo
Entrevistas semiestruturadas	Escola A	4 participantes	Percepções sobre PPA, PPP, formação e gestão
Entrevistas semiestruturadas	Escola B	2 participantes	Percepções sobre PPA, PPP, formação e gestão
Entrevistas semiestruturadas	Escola C	4 participantes	Percepções sobre PPA, PPP, formação e gestão
Entrevistas semiestruturadas	Total	10 participantes	Base qualitativa do recorte escolar
Diagnóstico Cocreare (2023)	Rede municipal	28 respostas	Perfil e conhecimentos prévios dos gestores

Fonte: elaboração da autora a partir da pesquisa de mestrado e do diagnóstico Cocreare (2023).

Para ampliar a consistência analítica, foram trianguladas informações provenientes dos documentos oficiais, das entrevistas e da literatura especializada. Essa estratégia permitiu confrontar o planejamento formal com as percepções dos atores educacionais e identificar convergências, lacunas e mudanças entre os dois ciclos de planejamento.

As evidências do mestrado constituem a base empírica longitudinal. A etapa posterior acrescentou dados consolidados da execução do PPA 2022–2025 e documentos relativos à formulação do ciclo 2026–2029. A confrontação entre esses materiais foi utilizada para verificar permanências, mudanças e sinais de aprendizagem institucional, sem antecipar efeitos do PPA ainda em execução.⁴

5 ENTRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A ESCOLA: RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 O PPA 2022–2025: EXECUÇÃO, SUPORTE MATERIAL E LIMITES

A análise do PPA 2022–2025 mostra que a educação ocupou espaço relevante no planejamento municipal. No conjunto de rubricas educacionais sistematizadas no estudo

⁴A etapa posterior de atualização corresponde ao estudo de 2026 sobre os PPAs 2022–2025 e 2026–2029, desenvolvido sob orientação do Prof. Dr. Murilo Gaspardo. Nesta versão do artigo, dados posteriores são distinguidos dos resultados produzidos no mestrado.

posterior, as ações vinculadas ao programa “Cidade que Educa e Transforma” superam R\$ 70 milhões em previsão de custeio e investimento. A distribuição inclui manutenção do ensino, alimentação escolar, transporte, FUNDEB, educação integral e intervenções de infraestrutura.⁵

Tabela 1 – Principais rubricas educacionais selecionadas do PPA 2022–2025

Eixo/rubrica	Previsão 2022–2025	Meta/condição registrada
Manutenção do ensino – Fundamental + Infantil	R\$ 19.342.864,76	Atendimento anual; execução elevada
Merenda escolar – Fundamental + Infantil + Médio	R\$ 4.835.317,76	100% de atendimento anual
Transporte escolar – Fundamental + Médio	R\$ 7.528.812,26	100% de atendimento anual
FUNDEB – Fundamental + Infantil	R\$ 35.832.107,10	100% de execução anual prevista
Infraestrutura escolar – ampliação + quadras	R\$ 3.690.000,00	Execução parcial; avanços concentrados em 2023–2024
Educação integral – Fundamental + Infantil	R\$ 6.852.381,48	Expansão prevista de 30% para 40% do atendimento

Fonte: elaboração da autora com base nos dados orçamentários sistematizados no estudo de atualização (2026). Valores nominais previstos para o quadriênio.

9

As despesas continuadas, especialmente manutenção do ensino, merenda, transporte e aplicação de recursos do FUNDEB, apresentaram execução elevada e próxima das metas físicas previstas. O padrão distingue-se dos investimentos estruturais, mais dependentes de licitações, disponibilidade fiscal e capacidade administrativa. Essa diferença reforça que a existência de previsão no PPA não assegura, isoladamente, a execução integral da ação.

Em contraste, ações de investimento estrutural, como ampliação de unidades, fechamento de quadras, construção de vestiários e outras intervenções físicas, tiveram execução parcial ou concentrada em determinados anos. As dificuldades associaram-se a restrições orçamentárias, processos licitatórios, variações de arrecadação e capacidade administrativa. Esse achado evidencia a importância da dimensão “capacidade de governo” proposta por Matus

⁵ Os valores apresentados nesta seção foram sistematizados no Trabalho de Conclusão de Curso de 2026 (UNESP), a partir dos anexos orçamentários municipais e do balanço do PPA 2022–2025. Não correspondem aos dados originais das entrevistas do mestrado.

(1993): a existência de metas e recursos previstos não garante, por si só, a implementação integral das ações.

Outro resultado relevante é que ações formativas e de participação social apresentaram desempenho consistente, incluindo a reelaboração dos PPPs, a formação de gestores e o fortalecimento de conselhos. Tais iniciativas demandam menor investimento estrutural, mas elevada mobilização institucional. Nesse sentido, a experiência municipal indica que capacidades de articulação e formação, associadas à gestão democrática, podem produzir avanços mesmo em contextos nos quais a capacidade de investimento é limitada.

5.2 DO DESCONHECIMENTO DO PPA À APROXIMAÇÃO COM O PPP

A relação entre os instrumentos constitui um dos achados centrais. Nas três unidades entrevistadas, o PPP era reconhecido como documento de referência, enquanto o conhecimento sobre o PPA permanecia limitado. O diagnóstico institucional anterior amplia esse quadro: 71,4% dos respondentes mencionaram o PPA entre os instrumentos de gestão, porém as respostas qualitativas indicaram compreensão superficial de sua finalidade. A diferença entre reconhecimento nominal e apropriação efetiva é relevante para interpretar os resultados.⁶

Tabela 2 – Indicadores do diagnóstico de perfil e conhecimento dos gestores

Indicador do diagnóstico de gestores	Resultado
Respondentes registrados	28
Mulheres entre os respondentes	78,63%
Diretoras entre os 8 diretores escolares	87,5%
Respondentes com pós-graduação lato sensu	22
Graduação em Pedagogia	91,6%
Experiência superior a 6 anos na gestão	49%
Tempo médio de atuação na unidade escolar	6,5 anos
Menos de 1 ano na unidade atual	20%
Menção ao PPA entre instrumentos de gestão	71,4%

Fonte: Cocreare (2023), conforme dados sistematizados na dissertação de mestrado.

⁶ Os percentuais e indicadores de perfil foram registrados no diagnóstico Cocreare (2023) e incorporados à dissertação de Xavier (2024). As entrevistas realizadas em 2024 constituem conjunto empírico distinto, composto pelas equipes gestoras das três unidades analisadas.

Esse distanciamento ajuda a compreender por que o PPA era percebido como documento administrativo, pouco relacionado ao cotidiano pedagógico. As dificuldades incluíam a interpretação de metas físicas e financeiras, a compreensão da linguagem técnica e a identificação de como programas e ações poderiam ser traduzidos em decisões escolares. Em alguns registros, verificou-se, inclusive, confusão sobre o significado da sigla PPA, evidenciando uma lacuna de formação administrativa e orçamentária.

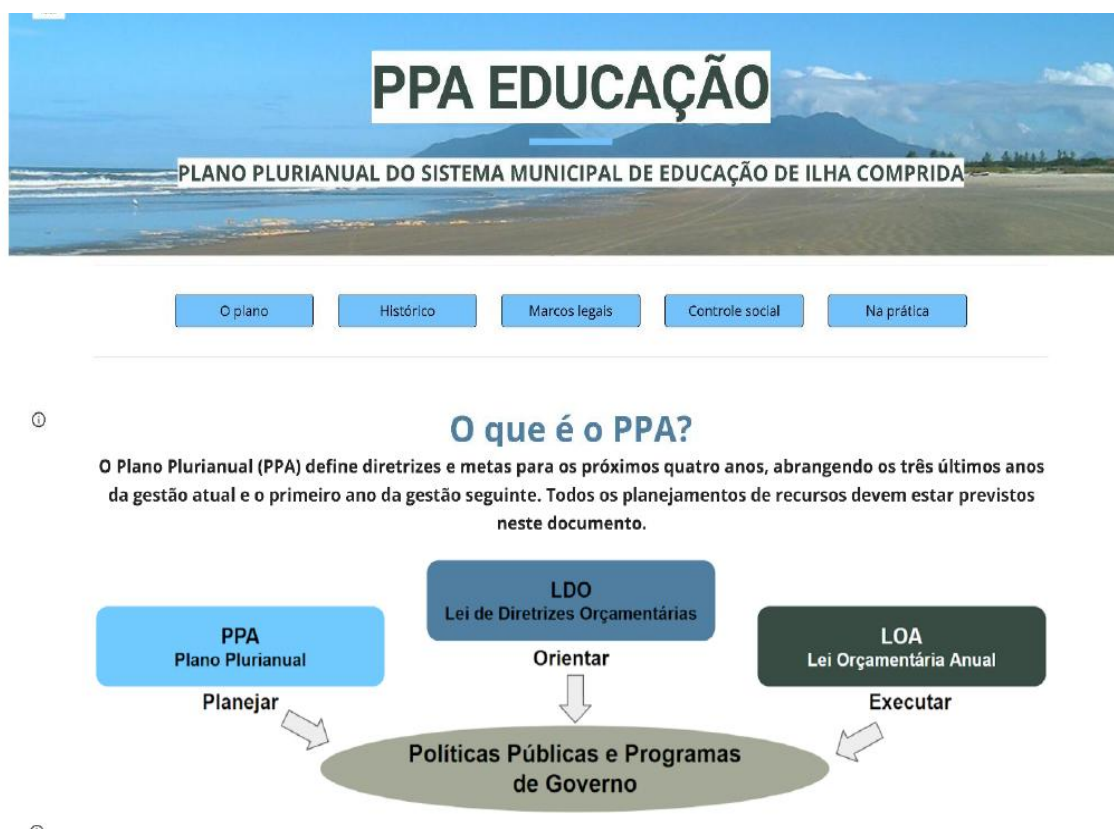
Com as formações promovidas no período e o processo de reelaboração dos PPPs, observou-se avanço na compreensão dos gestores acerca da relação entre planejamento orçamentário e planejamento escolar. Os participantes passaram a reconhecer que metas pedagógicas demandam respaldo material e que o PPA pode ser utilizado como referência para compreender possibilidades, prioridades e limites da política educacional municipal.

Esse movimento não significa que a articulação tenha sido plenamente consolidada. Persistem barreiras de linguagem, formação e apropriação. Entretanto, o deslocamento observado é relevante porque transforma o PPA, antes percebido como documento externo à escola, em instrumento potencial de leitura e acompanhamento das políticas públicas. A gestão escolar passa, assim, a ocupar posição mediadora entre o planejamento macro e a prática cotidiana, aproximando a análise da perspectiva de implementação de políticas discutida por Lotta (2019).

5.3 TRANSPARÊNCIA, MONITORAMENTO E O PRODUTO APLICADO

Como desdobramento da pesquisa original, foi desenvolvido, em 2024, o Portal do Plano Plurianual da Educação do Município de Ilha Comprida, produto educacional vinculado ao Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais da Universidade Cidade de São Paulo (UNICID). O ambiente digital reúne informações sobre o plano, seu histórico, marcos legais, controle social, ações práticas, PPPs das unidades escolares e possibilidades de participação, com a finalidade de ampliar o acesso a conteúdos que, embora públicos, nem sempre se apresentam em linguagem ou formato acessível às comunidades escolares. O portal pode ser consultado em: <https://sites.google.com/view/ppailhacomprida>.

Figura 2 – Página inicial do Portal do PPA da Educação de Ilha Comprida



Fonte: Xavier (2024), Produto Educacional do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais (UNICID).Disponível em: <https://sites.google.com/view/ppailhacomprida>. Acesso em: 29 ago. 2026.

O produto técnico é compreendido, nesta análise, não apenas como recurso de divulgação, mas como dispositivo de mediação entre a linguagem técnico-orçamentária e os atores escolares. Ao sistematizar informações e documentos em um único ambiente, a plataforma favorece a compreensão de dados que, em sua forma original, tendem a permanecer restritos às esferas administrativas. A permanência do portal também possibilita que o produto elaborado no mestrado seja retomado em análises posteriores, articulando o acompanhamento do PPA 2022–2025 às novas evidências relativas ao ciclo 2026–2029.

A experiência reforça que a transparência não se limita à disponibilização formal de documentos. Para que haja controle social e participação qualificada, as informações precisam circular, ser compreendidas e relacionar-se às práticas dos sujeitos. Nesse sentido, o portal funciona como mediação entre o conteúdo técnico do planejamento e os atores educacionais,

contribuindo para tornar visíveis programas, metas e ações que sustentam o cotidiano das unidades escolares.

O produto também evidencia uma dimensão aplicada da gestão educacional: o acompanhamento do PPA pode subsidiar a revisão dos PPPs e, em sentido complementar, as necessidades registradas nos projetos escolares podem alimentar debates sobre prioridades orçamentárias. Essa dinâmica fortalece uma concepção de planejamento contínuo, articulado e passível de monitoramento, em vez de tratar PPA e PPP como documentos independentes.

Cabe registrar que o portal permanece disponível online como registro do produto educacional desenvolvido no âmbito do mestrado. A plataforma não foi incorporada oficialmente pela rede municipal de ensino nem utilizada institucionalmente como instrumento de gestão. Sua manutenção na internet preserva, contudo, a materialidade da proposta aplicada e possibilita consultar a estrutura concebida para apoiar o acompanhamento do PPA, a divulgação de informações e a aproximação entre planejamento público, gestão escolar e participação da comunidade.

5.4 O PPA 2026–2029: PARTICIPAÇÃO E APRENDIZAGEM INSTITUCIONAL

O processo de elaboração do PPA 2026–2029 apresenta mudanças importantes em relação ao ciclo anterior. A documentação analisada registra três pilares metodológicos — participação social, intersetorialidade e orientação por dados — e descreve etapas como a constituição de grupo de trabalho, a realização de conferências temáticas e diagnósticos, a mobilização de conselhos, as escutas setoriais, a sistematização das propostas e a audiência pública.

A consulta pública digital recebeu 277 respostas válidas. A documentação do processo registra participação de representantes do poder público, gestores, conselhos e cidadãos, além da previsão de monitoramento trimestral dos indicadores dos programas. Na educação, os eixos apresentados abrangeram equidade, gestão participativa, primeira infância, formação de gestores, educação integral e fortalecimento da aprendizagem. Esses elementos permitem analisar a qualidade do processo de formulação, mas não autorizam conclusões sobre a execução do quadriênio.

A comparação entre os ciclos sugere um processo de aprendizagem institucional. O período 2022–2025 tornou visível a necessidade de aproximar gestores escolares das peças orçamentárias; o ciclo 2026–2029 amplia os espaços de participação e incorpora, de forma mais

explícita, mecanismos de monitoramento e diálogo. Não se trata, contudo, de afirmar antecipadamente a efetividade do novo PPA. Como sua execução está em curso, os dados permitem avaliar o processo de formulação e suas condições institucionais, mas não os resultados finais.

Essa distinção é fundamental. A participação formal não assegura, isoladamente, a gestão democrática, assim como a previsão orçamentária não garante a implementação. O avanço observado reside na criação de condições mais favoráveis para que diferentes atores participem do planejamento e acompanhem suas metas. O desafio será transformar essa abertura em práticas permanentes de monitoramento, revisão e articulação com os PPPs das escolas.

A seguir, o Quadro 2 sintetiza os principais elementos identificados na análise dos dois ciclos de planejamento, permitindo visualizar permanências, avanços e desafios na articulação entre o planejamento público municipal e o planejamento educacional. A comparação não pretende equiparar os resultados dos dois períodos, uma vez que o PPA 2026–2029 ainda se encontra em curso; busca, antes, evidenciar mudanças observadas nos processos de elaboração, participação, acompanhamento e aproximação entre o Plano Plurianual e os Projetos Político-Pedagógicos das unidades escolares.

Quadro 2 – Síntese dos principais aspectos dos ciclos de planejamento 2022–2025 e 2026–2029

Dimensão analisada	PPA 2022–2025	PPA 2026–2029
Participação social	Participação mais restrita no processo inicial de elaboração do planejamento.	Ampliação dos espaços de escuta, consulta pública, audiência e participação de diferentes segmentos sociais.
Relação entre PPA e PPP	Identificou-se, inicialmente, distanciamento entre o planejamento orçamentário municipal e o planejamento pedagógico das escolas.	O novo ciclo apresenta condições mais favoráveis ao aprofundamento da articulação entre planejamento governamental e planejamento escolar.
Conhecimento do PPA pelos gestores	A sondagem inicial revelou conhecimento superficial sobre o PPA, em contraste com maior familiaridade com o PPP.	Observa-se maior envolvimento dos profissionais da educação nos processos de discussão e construção do planejamento público.

Gestão democrática	As formações, a reelaboração dos PPPs e o fortalecimento dos conselhos contribuíram para ampliar a participação e a compreensão dos instrumentos de planejamento.	Participação social, intersectorialidade e orientação por dados passaram a constituir princípios relevantes do processo de elaboração.
Monitoramento e transparência	Desenvolvimento de plataforma digital para organização, divulgação e acompanhamento das ações do PPA, favorecendo transparência e controle social.	O novo ciclo confere maior ênfase ao acompanhamento de programas e indicadores e à consolidação de uma cultura de monitoramento.
Execução das ações	Verificaram-se elevada execução das ações continuadas, execução parcial de investimentos estruturais e avanços nas ações de formação e participação social.	A execução não é avaliada neste estudo, pois o ciclo 2026–2029 ainda se encontra em andamento.
Desafio central	Aproximar o planejamento orçamentário do cotidiano e das demandas pedagógicas das unidades escolares.	Converter a ampliação da participação e da transparência em práticas permanentes de acompanhamento e em maior integração entre PPA e PPP.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados documentais e empíricos da pesquisa (2024–2026).

A síntese evidencia que a aproximação entre PPA e PPP não decorre apenas da existência formal desses instrumentos, mas da construção de condições institucionais que favoreçam sua apropriação pelos atores educacionais. Formação, participação, transparência e monitoramento constituem, nesse sentido, dimensões fundamentais para que o planejamento governamental possa dialogar efetivamente com o planejamento pedagógico das escolas. Os avanços identificados não eliminam os desafios existentes, sobretudo porque o ciclo 2026–2029 ainda demanda acompanhamento sistemático para que seja possível avaliar em que medida as condições instituídas se converterão em resultados concretos para a política educacional municipal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos PPAs 2022–2025 e 2026–2029 permite afirmar que a relação entre planejamento público municipal e planejamento escolar constitui dimensão relevante da gestão educacional. No primeiro ciclo, as ações continuadas garantiram suporte material ao funcionamento da rede, enquanto os investimentos estruturais apresentaram execução parcial. Ao mesmo tempo, a pesquisa revelou que a existência do planejamento orçamentário não

significava sua apropriação pelos gestores escolares: o PPP era familiar às equipes, mas o PPA permanecia distante do cotidiano pedagógico.

Os processos formativos, a reelaboração dos PPPs e a criação de mecanismos de monitoramento favoreceram a aproximação entre os instrumentos. Esse resultado indica que a articulação PPA–PPP depende de mediações institucionais. Não basta disponibilizar documentos ou prever recursos; é necessário formar os atores, traduzir informações, criar espaços de participação e estabelecer rotinas de acompanhamento capazes de conectar prioridades governamentais e necessidades escolares.

O PPA 2026–2029, em seu processo de formulação, aprofundou esse movimento ao incorporar maior participação social, intersetorialidade e orientação por dados. Como o ciclo ainda está em execução, não é possível antecipar seus impactos. Contudo, a metodologia adotada em sua formulação sinaliza condições mais favoráveis à construção de uma cultura de planejamento democrático e ao envolvimento dos profissionais da educação na definição e no acompanhamento das políticas públicas.

A leitura longitudinal constitui uma contribuição e, ao mesmo tempo, um limite do estudo. Parte das evidências qualitativas foi produzida em 2024, enquanto a análise do ciclo 2026–2029 se apoia em documentação posterior de formulação. A comparação, portanto, não equipara resultados de execução; ela identifica mudanças nas condições institucionais de planejamento, participação e monitoramento.⁷

Como contribuição, o estudo evidencia que a efetividade do PPA no campo educacional depende de quatro dimensões articuladas: recursos e continuidade das ações; capacidade administrativa para implementar investimentos; formação dos gestores para compreender as peças orçamentárias; e participação social capaz de aproximar o planejamento governamental do planejamento pedagógico. Nessa perspectiva, o PPP pode funcionar como espaço de tradução das necessidades escolares, enquanto o PPA oferece a estrutura programática e orçamentária para que parte dessas necessidades se transforme em política pública.

Recomenda-se institucionalizar formações continuadas sobre PPA, LDO e LOA; sincronizar, sempre que possível, os processos de revisão do PPA e dos PPPs; aprimorar mecanismos digitais de transparência e monitoramento; ampliar a participação das

⁷ A distinção temporal entre os dados do mestrado e os documentos posteriores é mantida para evitar que evidências de formulação do PPA 2026–2029 sejam interpretadas como resultados de execução do novo ciclo.

comunidades escolares nas etapas de formulação e acompanhamento; e desenvolver indicadores que permitam relacionar metas orçamentárias a resultados educacionais. Pesquisas futuras podem aprofundar essa última dimensão, examinando relações entre a execução das ações do PPA e indicadores de aprendizagem, permanência e equidade, bem como promover estudos comparativos com municípios de porte semelhante.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gustavo; MELO, Danielle. Há direitos acima dos orçamentos? In: SARLET, Ingo W. (org.). Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988.

COCREARE. Consultoria Cocreare. 2023.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; RIBEIRO, Vanda Mendes; BATISTA, José Marques. Contexto de implementação do Programa de Aprendizagem na Idade Certa (PAIC). Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação, Araraquara, v. 17, n. esp. 3, p. 2405-2432, nov. 2022. DOI: 10.21723/riace.v17iesp.3.16719.

LÜCK, Heloísa. Gestão educacional: uma questão paradigmática. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

LÜCK, Heloísa. Gestão escolar e qualidade da educação. Petrópolis: Vozes, 2022.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Burocratas de nível de rua: dilemas e potencialidades. Brasília: ENAP, 2019.

LUNKES, Rogério João. Manual de orçamento. São Paulo: Atlas, 2003.

MATUS, Carlos. Política, planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.

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

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

SANTOS, Alexsandro. Institucionalização de políticas públicas: uma introdução. Curitiba: CRV, 2026.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Raphael Borella Pereira da. Planejamento governamental com densidade macroestratégica em municípios: um estudo multicaso 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.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. 20. ed. Campinas: Papirus, 2022.

XAVIER, Grécia Roberta Torcinelli Sigaud. O alinhamento entre o Plano Plurianual e o Projeto Político-Pedagógico nas unidades escolares de Ensino Fundamental do sistema municipal de Educação de Ilha Comprida. 2024. 88 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais) – Universidade Cidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

XAVIER, Grécia Roberta Torcinelli Sigaud. Planejamento público municipal e gestão educacional: análise dos PPAs 2022–2025 e 2026–2029 e seus desdobramentos e impactos na educação do município de Ilha Comprida. Trabalho de Conclusão de Curso, 2026.

XAVIER, Grécia Roberta Torcinelli Sigaud. *Portal do Plano Plurianual da Educação do Município de Ilha Comprida*. Produto Educacional do Mestrado Profissional em Formação de Gestores Educacionais, Universidade Cidade de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://sites.google.com/vie>