

A Realidade do Planejamento Público Municipal e as Necessidades do Ensino Fundamental para Inserção dos Objetivos no PPA, LDO e LOA

Paulo Ricardo Ceni Barreto¹

Resumo

A gestão pública contemporânea parece estar cada vez mais distante do atendimento das demandas sociais. No âmbito dos municípios, por diversos fatores, entre os quais a dependência de receitas oriundas da União e Estados, a missão demonstra ser mais árdua, exigindo uma gestão eficaz. Nesse sentido, há que se estabelecer um planejamento inicial de longo prazo bem como uma sequência que o torne efetivo a partir de um adequado diagnóstico e estabelecimento de prioridades, orçando-as para contemplá-las em planos específicos, dessa forma, proporcionará as informações necessárias ao estabelecimento dos planos exigidos pela legislação PPA, LDO e LOA, concorrendo para o alcance dos objetivos e para a eficiência e a eficácia da gestão pública. Em que pese a existência de algumas práticas positivas e até ações de órgãos de controle nesse sentido, há muito que evoluir. Diante de tal situação, este estudo buscou analisar o problema considerando a real situação dos municípios em relação à gestão fiscal e à elaboração de planos, buscando, também, visualizar a situação específica do Ensino Fundamental. Os resultados obtidos permitem afirmar que a esmagadora maioria prescinde de um processo de planejamento adequado, com desenvolvimento técnico, contendo prioridades, e a elaboração de um plano base que contemple todos os demais planos e sirva como suporte para o PPA, LDO e LOA, concorrendo, assim, para o atendimento efetivo das demandas do Ensino Fundamental, contribuindo para a ação do controle externo e do controle social.

Palavras-chave: demandas sociais; gestão; planejamento; Ensino Fundamental.

Abstract

Contemporary public administration seems to be increasingly distant from meeting social demands. At the municipal level, due to various factors, among them the dependence on revenues from the federal and state governments, the mission proves to be more challenging, requiring effective management. In this regard, it is necessary to establish initial long-term planning as well as a sequence that makes it effective, based on an appropriate diagnosis and the establishment of priorities, budgeting them in order to include them in specific plans, in this way, it will provide the necessary information for the development of the plans required by law the PPA, LDO, and LOA, contributing to the achievement of objectives and to the efficiency and effectiveness of public administration. Despite the existence of some positive practices and even actions by oversight bodies in this direction, much remains to be improved. Given this scenario, this study sought to analyze the problem by considering the actual situation of municipalities in relation to fiscal management and the preparation of plans, also seeking to examine the specific situation of elementary education. The results obtained allow us to affirm that the vast majority lack an adequate planning process, with technical development, defined priorities, and the preparation of a baseline plan that encompasses all other plans and serves as support for the PPA, LDO, and LOA, this, in turn, contributes to effectively meeting the demands of elementary education and supports the control of external oversight and social control.

Keywords: social demands; management; planning; elementary education.

¹ Auditor público externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE-RS (aposentado) e professor universitário.

Introdução

As demandas sociais no contexto da gestão pública no Brasil são um desafio que, ao longo do tempo, vem se mantendo sem perspectiva de equalização. Considerando-se a divisão das receitas, que privilegiam a União e os Estados, em que pesem os repasses desses entes, essas demandas fazem com que os municípios se tornem, em sua maioria, reféns de tais recursos na busca de equalizarem soluções para seus problemas. Há que se destacar o desenvolvimento de políticas públicas, em nível nacional, em diversas áreas que contemplam regulamentações, repasses de recursos e mesmo ações conjuntas que buscam solucionar em parte as reivindicações mais urgentes.

As soluções para tais problemas, no entanto, não são simples, e estão distantes para a grande maioria dos 5.569 municípios brasileiros, mas podem ser sintetizadas em um termo: “gestão”. Em uma forma simplista seria a busca pelo aumento de receitas e a racionalização do uso dos recursos, estabelecendo prioridades.

Ampliando um pouco mais o termo gestão, é fundamental citar a necessidade imprescindível de um planejamento, estabelecendo objetivos estratégicos, metas de longo prazo, indicadores de desempenho e diagnóstico socioeconômico, contemplando o levantamento de demandas, a análise de indicadores, a intersetorialidade entre as áreas e considerando, ainda, a essencial participação popular, seja por meio de conselhos, audiências públicas ou pesquisas, e o estabelecimento de prioridades, para, a partir de então, estabelecer o planejamento exigido pela legislação – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) –, peça importante para a execução financeira.

Além dessa base de planejamento, destaca-se a execução, o monitoramento, o controle dos resultados estabelecidos pelos gestores e os controles interno, externo e social.

Estabelecido o contexto de gestão pública, faz-se necessário destacar a fundamental importância de que as prioridades eleitas, a partir do plano geral, base para o planejamento, estejam adequadamente representadas no orçamento anual, ou seja, que os valores constantes para tais ações no orçamento representem efetivamente a realidade, concorrendo para a concretização das ações planejadas sem desperdício de recursos.

Para tanto, serão apresentadas análises sobre a gestão fiscal, os orçamentos, os planos relacionados à educação, as dificuldades e as deficiências verificadas, para vincular as necessidades e prioridades da educação no âmbito dos municípios, assim

como demonstrar que, ao elaborar o adequado diagnóstico, estabelecer prioridades, orçá-las e contemplá-las no planejamento, concorrer-se-á efetivamente para o alcance dos objetivos e para a eficiência e a eficácia da gestão pública em relação a essa área de substancial importância para a sociedade.

Método

Este estudo, quanto à sua natureza, teve como base a pesquisa bibliográfica, que, conforme Gil (2002, p. 43), é aquela que [...] é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” e proporciona contextualizar um problema utilizando-se de referenciais teóricos publicados que proporcionam a base de sustentação do raciocínio. Nessa linha, Fonseca (1982, p. 32) afirma que a pesquisa bibliográfica é elaborada [...] “a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites.”

A pesquisa tem como objetivo obter, analisar e apresentar subsídios para o conhecimento, com o enfoque ou perspectivas pelos quais foi abordada a matéria.

Foram objeto de análise publicações que tratam da base do planejamento na área pública, os elementos essenciais, as dificuldades e inconsistências dos orçamentos públicos e a escassez de recursos para fazer frente aos problemas das demandas sociais e, especialmente, da educação.

A análise ocorreu por intermédio de leitura e categorização temática, identificando os principais enfoques teóricos e achados empíricos.

1 A Realidade dos Municípios e o Planejamento

As demandas sociais enfrentadas pelos municípios brasileiros, em geral, são barreiras intransponíveis diante de uma extensa gama de fatores que dificultam as ações de atendimento, entre os quais a baixa capacidade de arrecadação própria; a elevada dependência de repasses estaduais e federais; o crescimento contínuo das despesas obrigatórias (folha de pagamento, saúde, educação), comprimindo a capacidade de investimento; a falta de pessoal qualificado para planejar executar e monitorar políticas públicas; as estruturas administrativas deficientes especialmente em municípios pequenos; o déficit habitacional; a falta de saneamento básico e infraestrutura urbana; as vulnerabilidades sociais; as demandas crescentes por saúde, educação, mobilidade e assistência social; o não estabelecimento de prioridades; e a ausência de planejamento de longo prazo, entre outros.

Além disso, a forma de distribuição de receitas para esses entes federativos, de um lado, limita a capacidade dos gestores de criar políticas públicas eficazes, e, de outro, especialmente nos de menores portes, desestimula a busca por fontes próprias de arrecadação, uma vez que mais de 90% dessa arrecadação têm como base os repasses por parte da União e Estados.

No sentido de expor a real situação, faz-se necessária a apresentação de dados relativos à gestão fiscal e aos instrumentos obrigatórios de planejamento público, com ênfase no orçamento dos municípios em relação à elaboração, acompanhamento e avaliação.

1.1 A Gestão Fiscal

A análise da gestão fiscal proporciona uma visão completa da situação orçamentária e financeira dos entes públicos no contexto especificamente dos municípios.

Pesquisa promovida anualmente pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, denominada Índice Firjan de Gestão Fiscal, analisa as contas de 5.129 municípios dos 5.569 que representam o universo no país. Os municípios objeto do estudo representam 95,6% da população brasileira (Firjan, 2025).

Antes de qualquer consideração, faz-se necessário informar que nos últimos anos a receita pública obteve uma evolução considerável, pois “Desde 2019, as receitas locais cresceram 61,3%, enquanto as despesas com a estrutura administrativa subiram 39,4% em termos reais” (Firjan, 2025, p. 12).

Assim, segundo o estudo, o crescimento das receitas concorreu para a expansão dos gastos e, apesar da evolução das receitas, 413 prefeitos terminaram o mandato de 2024 [...] “com dívidas de curto prazo, restringindo a capacidade de investimento e de operação dos municípios no início do mandato seguinte” (Firjan, 2025, p. 4), culminando esta abordagem com a frase: “Desafios estruturais existem, mas os resultados deixam claro: não há mais espaço para ineficiências na gestão municipal de recursos” (Firjan, 2025, p. 4).

A análise mostra, ainda, que mais de mil municípios não geram receitas suficientes para custear despesas com o prefeito e vereadores. Além disso, [...] “540 prefeituras comprometem mais de 54% do orçamento com gastos de pessoal. As despesas de pessoal cresceram 29,1% acima da inflação desde 2019” (Firjan, 2025, p. 5).

A Firjan (2025) ressalta, ainda, que [...] “Mais de 1/3 das cidades brasileiras apresentam situação fiscal difícil ou crítica” (p. 7).

O estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro também destaca que, em que pese os investimentos municipais, em uma série histórica, terem alcançado o maior nível, 938 Prefeituras destinaram, em média, somente 3,2% dos seus orçamentos para investimentos.

Apesar do quadro, há um ponto positivo com o crescimento das receitas: o fato de os investimentos públicos terem evoluído em 350% nesse período, correspondendo, em 2024, a um investimento, em média de 10,2% do total da receita, [...] “maior valor registrado na série histórica do IFGF” (Firjan, 2025, p. 14)

Nesse ínterim, [...] “sem critérios claros de alocação de receitas e ferramentas de qualidade do gasto público, o ganho fiscal dos últimos anos não se converterá em competitividade, tampouco em melhorias sociais concretas” (Firjan, 2025, p. 4).

Por fim, é imprescindível o ponto de vista apresentado para que se obtenha a “excelência na administração de recursos”, que, segundo a Firjan (2025, p. 9), exige:

[...] uma combinação estratégica de fatores: autonomia de receita para manter serviços administrativos essenciais + controle de gastos fixos, como salários e aposentadorias + pagamento de fornecedores e servidores em dia e manutenção de reservas para imprevistos + alocação de recursos para investimentos públicos essenciais, como obras de saneamento, pavimentação e modernização de equipamentos públicos. Essa equação é uma alternativa que garante resiliência fiscal frente aos ciclos econômico e político e cria um ambiente mais competitivo e favorável ao desenvolvimento econômico.

Esses fatores não são facilmente encontrados em um mesmo contexto nos municípios.

1.2 Os Instrumentos de Planejamento

O conjunto base de instrumentos de planejamento, considerado obrigatório para entes públicos de todas as esferas, é: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Pensa-se que esse rol é considerado suficiente pela legislação, na opinião desse autor, pois a gestão pública não pode prescindir de um planejamento estratégico por se tratar de um instrumento que exige visão de longo prazo, uma vez que projeta planos para 15 ou 20 anos, e, nesse contexto, proporciona estabelecer objetivos estratégicos, com ações e indicadores para avaliação bem como visão interdisciplinar, possibilitando a ação conjunta de Secretarias e o movimento transversal entre projetos e temas específicos.

Por tais razões, torna-se essencial, como forma de análise, a projeção para o estabelecimento de prioridades e como base para a constituição do PPA, que é um plano de médio prazo.

Apresentadas as considerações sobre a necessidade de um plano estratégico de longo prazo, passa-se a tratar dos elementos exigidos pela legislação.

O Plano Plurianual (PPA), cuja base legal é o artigo 155, §1º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para despesas de capital (investimentos) e para programas de duração continuada, e deverá contemplar basicamente: diagnóstico da situação atual (problemas e desafios do governo); diretrizes estratégicas do governo (linhas de ação); objetivos (resultados que se pretende alcançar); metas (valores ou quantidades mensuráveis); programas e ações (como os objetivos serão executados, com indicadores e públicos-alvo) e indicadores de desempenho.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), cuja base legal é o artigo 165, §2º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), é o instrumento que serve de ligação entre o PPA e a LOA. Deve apresentar metas e prioridades da administração para o ano seguinte (com base no PPA), bem como orientações para a elaboração da LOA; disposições sobre alterações na legislação tributária; estabelecimento de metas fiscais (receitas, despesas, resultados primário e nominal); riscos fiscais e contingências; limites para gastos com pessoal e dívida, além de critérios para limitação de empenho (contingenciamento).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem base legal no artigo 165, §5º, da Constituição Federal (Brasil, 1988), e a função principal de estimar as receitas e fixar as despesas para o exercício seguinte.

Sobre esse elemento optou-se por apresentar um tópico específico em razão da relevância e das dificuldades enfrentadas por grande parte dos municípios na elaboração, execução e controle.

2 Os Componentes do Planejamento: a realidade

Apresentada a necessidade de um planejamento de longo prazo, é fundamental que se passe a analisar a realidade do planejamento de grande parte municípios, especialmente os de pequeno porte, considerando-se os planos exigidos pela legislação.

Nesse sentido, são apresentados alguns dos problemas que concorrem para o não atendimento do Princípio Constitucional da Eficiência e, por consequência, das demandas sociais.

2.1 Plano Plurianual

Como plano de médio prazo (4 anos), o PPA é a base do planejamento exigido pela legislação contemporânea. A visão macro de uma gestão deve partir dele, pois a definição de diretrizes, prioridades e eixos estratégicos, que guiarão o rumo da gestão, deverão constar del. É, portanto, a base para o desenvolvimento das ações planejadas que constarão nos demais planos.

Nesse sentido, o lançamento de programas no PPA exige aderência às demandas sociais e técnica ao projetá-los.

Conforme Galavoti (2023), dois aspectos negativos são observados:

[...] quantos programas foram implementados em Planos Plurianuais que não tinham a mínima condição de ser cumpridos pelos municípios? Muitos e isso mostra uma preocupação geral aos orçamentaristas que enxergam um vasto problema municipal, principalmente para aqueles pequenos municípios com escasso quadro de servidores técnicos na área de planejamento orçamentário, que é o do “copia e cola” das peças plurianuais de outros municípios (p. 40).

Assim, o cuidado ao estruturar o PPA é fundamental para o desenvolvimento do processo como um todo e, por consequência, a obtenção dos resultados que se busca atingir.

2.2 O Orçamento

O objetivo deste tópico é apresentar a realidade dos orçamentos públicos no Brasil e os problemas enfrentados para desenvolvê-los, no sentido que se tornem efetivamente um instrumento de planejamento, cumprindo as funções para as quais foi idealizado, especialmente no âmbito dos pequenos municípios.

É necessário destacar que o processo de orçamentação envolve inúmeros fatores influenciados por determinantes internos e externos, tais como variáveis políticas, características organizacionais, condições financeiras e o ambiente socioeconômico local, entre outros, portanto uma ação complexa que exige disposição, cuidado e empenho para que se torne efetivamente uma ferramenta de gestão.

Para Galavoti (2023), “Todas essas leis orçamentárias devem obrigatoriamente prever programas, ações, metas e recursos para atendimento das políticas sociais” (p. 39).

O autor supracitado, no entanto, questiona: [...] “será que realmente essas leis proporcionam condições para que essas políticas públicas sociais sejam concretizadas na prática em favor das pessoas nos municípios?” (p. 39).

O estudo desenvolvido por Reis, Moreira e Cardoso (2021) destaca: “Apesar das constantes reformas observa-se que ainda é comum uma baixa acurácia na execução

do orçamento público, principalmente em níveis subnacionais, ou seja, uma dissonância entre aquilo que é planejado e o que é de fato executado [...]” (p. 25).

Os autores salientam, ainda, um problema que atinge, em especial, os pequenos municípios:

Sabe-se que os governos municipais, em sua grande maioria, não têm à disposição equipe técnica qualificada como o governo federal para estabelecer as propostas orçamentárias para o ano subsequente. Municípios de menor porte principalmente utilizam do orçamento do ano anterior para projetar o do próximo e não se preocupam em planejar a execução das despesas, descaracterizando a proposta orçamentária como instrumento de gestão (p. 26).

De acordo com Galavoti (2023, p. 1), no âmbito dos municípios as leis orçamentárias são de fundamental importância em relação ao atendimento de direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Não raras vezes, pela falta de uma compreensão mais profunda sobre o processo orçamentário, os responsáveis pela elaboração e discussão das leis cometem falhas que comprometem a boa execução do orçamento, pois acabam negligenciando políticas públicas àqueles que dependem totalmente do Poder Público.

Complementa o autor que, no âmbito municipal,

[...] muitos elaboram as leis orçamentárias como meras leis simbólicas, onde se preveem programas, ações e metas e estimam a receita e fixam despesas sem conhecimento técnico, sem participação popular e sem seguir os ritos de um planejamento público que possa trazer para a população serviços de qualidade e que atendam ao bem comum de todos [...] (p. 37).

O estudo realizado por Aquino e Azevedo (2015), denominado “*O “IR” realismo orçamentário nos municípios brasileiros*”, identifica uma série de dificuldades e inconformidades que dificultam a elaboração e a utilização dessa peça básica para a gestão pública.

Para se ter uma ideia geral, o estudo mostra que, em média, cerca de 25% dos gastos planejados são executados em outras funções de governo, [...] “o que significa dizer que $\frac{1}{4}$ (um quarto) do orçamento é aplicado em destinações diferentes das aprovadas pelo Legislativo” (p. 13).

Os pesquisadores destacaram que o problema não decorre de falta de informações necessárias à elaboração do orçamento, pois, mesmo tendo acesso ao valor da folha de pagamento e a possibilidade de a faixa de correção ser utilizada, essa despesa não é alocada corretamente. As variáveis de fácil determinação de valor, portanto, não condizem com a realidade e não tornam os orçamentos mais fiéis.

Nesse sentido, cabe observar a dificuldade em se projetar um orçamento na área de educação, por exemplo, com todas as variáveis que o compõem e demandas

específicas de cada escola, da Secretaria, do transporte escolar, de material, professores, entre outras variáveis, se não existir um plano que contemple prioridades e orçamentos de tais necessidades.

Ainda sobre o estudo de Aquino e Azevedo (2015), foram identificados municípios com alteração de 80% no orçamento inicial.

Barreto (2004), em análise dos orçamentos de 15 municípios da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, identificou que quase a metade dos municípios (46,66%) modificaram seus orçamentos mais de 30% da despesa orçada, [...] “sendo que dois deles, o equivalente a 13,33% a mudança no orçamento foi superior a 45%” (p. 81).

Um dos fatores que concorre para a ausência de realidade dos orçamentos municipais é o fato de o Poder Legislativo poder autorizar, na própria norma, que o Poder Executivo possa suplementar um percentual do total do orçamento por Decreto. Essa prática culmina com um “cheque em branco” para alterações no previsto, concorrendo para dois aspectos: o primeiro implica minimizar a preocupação com a realidade da peça orçamentária, uma vez que poderá o Executivo modificar a mesma em 20%, 30% do valor total, ou, até mesmo, mais como prévia para grandes margens de alteração posterior no orçamento. No caso do estudo de Barreto (2004), um dos municípios obteve autorização para efetuar mudanças de até 50% do orçamento; outro aspecto é a autorização para suplementação de superávit. Assim sendo, orçamentos subestimados poderão ser suplementados em relação a essa diferença.

Em ambos os casos não é necessária a aprovação do Poder Legislativo.

Nessa direção, conclui Barreto (2004, p. 82):

Enquanto os Chefes dos Executivos dispuserem de altos percentuais para modificação orçamentária a suas vontades, não terão interesse em planejar, permitindo a continuidade de um modelo de administração pública desfocada, no qual inexistente uma preocupação de um plano de governo que se substancie em programas coerentes com as necessidades da sociedade, centralizando-se no curto prazo.

Esses aspectos permitem ao gestor público dispor dos recursos orçamentários e financeiros para desenvolver ações que entender adequadas sem o crivo do Legislativo, que, por vezes, não estão alinhadas com as políticas públicas, plano de governo ou prioridades estabelecidas. Possibilitam, ainda, resolver com suplementações, por Decreto, matérias polêmicas sem a necessidade de submetê-las ao Poder Legislativo, base constitucional da representação popular, passando a enviar àquele somente projetos de suplementações que exigem a obrigatória aprovação, por exemplo suplementações salariais.

As limitações em termos de recursos e os graves problemas sociais exigem da Administração Pública contemporânea a necessidade de administrar eficazmente os recursos públicos, transformando-os em reais benefícios à sociedade.

3 Experiências Positivas

Em que pese os problemas apresentados em termos de se promover um planejamento eficiente e que concorra para ações eficazes quanto à gestão, há que se destacar que existem inúmeras experiências positivas em todo o país no que se refere à utilização de Planejamento Estratégico, uso de programas transversais, elaboração de planos eficientes, entre outras práticas.

Considerando-se o objetivo deste estudo de proporcionar uma reflexão sobre a utilização de um planejamento adequado no âmbito da educação, buscando contribuir para um resultado final que alcance as expectativas de gestores públicos, profissionais da educação, alunos e sociedade, é importante apresentar alguns aspectos relacionados à área.

Nesse sentido, destaca-se o Marco Legal da Primeira Infância, Lei Federal nº 13.257 de 2016 (Brasil, 2016), que apresenta alguns aspectos significativos e que já apresentam resultados.

Um dos aspectos positivos é o estabelecimento da intersetorialidade (artigo 6º) em políticas públicas, que visa a superar a fragmentação da gestão pública no tratamento de problemas complexos, de múltiplas causas, concorrendo para a eficiência e a eficácia das ações públicas.

Além da prática do estabelecimento da intersetorialidade, outro fator positivo desse diploma legal consta no artigo 7º, que indica que União, Estados e Municípios, “poderão” (aqui faz-se uma ressalva, pois entende-se que no texto deveria constar o termo “deverão”) “[...] instituir nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação de ações [...]” (Brasil, 2016).

Em estudo desenvolvido no sentido de verificar as ações realizadas a partir do Marco Legal da Primeira Infância no Brasil, Mori e Andrade (2021) analisaram uma série de comitês, comprovando a evolução em ciclos sucessivos a partir da análise, aprendizagem e troca de experiências. As autoras identificaram que ao realizarem ações conjuntas [...] “novos elementos e desafios intersetoriais emergem, oferecendo aos membros do comitê oportunidades de reflexão e aprendizado que podem levar ao aperfeiçoamento das ações e crescente sinergia” (p. 3).

Mori e Andrade (2021) ainda identificaram práticas, como as do comitê do município de São Paulo, para promover diagnóstico de indicadores, [...] “além de audiências públicas e escutas junto as redes de saúde, assistência, educação e às crianças. Com a intenção de conferir maior robustez institucional, a política municipal foi instituída por lei” (p. 6).

A busca por integração de bases de dados (CadÚnico, DataSUS) e a gestão de matrículas escolares, bem como a [...] “definição compartilhada do propósito do comitê, com apoio de oficinas, cursos, seminários sobre desenvolvimento da primeira infância e intersetorialidade, com participação de todas as secretarias, forma outras práticas observadas” (p. 12).

Entre as iniciativas, uma merece destaque: incluir ações intersetoriais nos PPAs e respectivas Leis Orçamentárias, pois, segundo a visão, “O orçamento torna possível a promoção de ações efetivamente conjuntas sem que sejam considerados desvios de finalidade ou perda de recursos por uma ou outra secretaria” (p. 12).

Outras iniciativas que visam à execução de ações em termos de planejamento, elaboração de legislação específica e incentivo ao atendimento do Marco Legal da Primeira Infância, foram as atividades de diversos Tribunais de Contas.

Como exemplo de tais ações cita-se o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB, 2005) enviando ofício circular, em junho de 2025, aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, indicando que os Planos Plurianuais deverão contemplar o atendimento integral à primeira infância. O documento recomenda, ainda, [...] “a atualização ou elaboração, do Plano Municipal da Primeira Infância, com atualização, se for o caso, da Lei de Diretrizes Orçamentárias”.

Cabe ressaltar as experiências relatadas na obra da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal: *Como incluir a primeira infância no Plano Plurianual: os casos de Boa Vista, Fortaleza e Recife* (2025).

As experiências aqui relatadas, embora relacionadas diretamente à primeira infância, são evidências claras de que é possível desenvolver ações em termos de dispositivos legais, diagnóstico, troca de experiências, planejamento e controle na área do Ensino Fundamental, responsabilidade dos municípios, suprimindo deficiências em torno do sistema integrado de planejamento público na busca da racionalização dos recursos e de um efetivo passo no sentido de se alcançar as expectativas da sociedade em termos de educação.

4 As Necessidades do Ensino Fundamental no Âmbito Municipal

O que se observa, em geral, no âmbito dos municípios, são as dificuldades em fazer frente às demandas sociais de forma mais evidente nos de pequeno porte, em parte referindo-se aos recursos escassos, relacionando a situação da Lei da Escassez em um ensaio sobre a natureza e a importância da Ciência Econômica, apresentado por Lionel Robbins em 1932. O princípio básico é que os recursos financeiros disponíveis são limitados, enquanto as necessidades por bens e serviços públicos são ilimitadas.

A limitação de recursos, no entanto, é somente um dos fatores que concorrem para dificultar o alcance dos objetivos no Ensino Fundamental.

Existem deficiências e dificuldades em promover o adequado diagnóstico, estabelecer prioridades, elaborar planos, executar ações e estabelecer o controle do alcance dos objetivos, além de que, geralmente, somente dois planos são a base para o planejamento: o Projeto Político Pedagógico (PPP) e o Plano Municipal de Educação (PME).

Dessa forma, o ciclo completo do Processo Administrativo é estabelecido desde os primórdios no âmbito da Administração de Empresas, ou seja, planejamento, organização, direção e controle.

Pinto (2025, p. 1) destaca a necessidade de se estabelecer prioridades: “É preciso que o poder público administre as demandas sociais ao longo do tempo, ordenando-as em uma sequência tecnicamente racional e politicamente pactuada”.

A autora ressalta, ainda, que: “Tal fila, por sua vez, reclama que seja feito um prévio diagnóstico dos problemas, para entendê-los e maturá-los” (p. 1).

O adequado diagnóstico, portanto, é o ponto de partida; em ocorrendo de forma inadequada, comprometerá todo o processo em sequência.

O que se verifica e busca-se chamar a atenção neste estudo é que deve existir uma base sólida, em termos de planos, na Educação, que proporcione ao município conduzir todo o processo de forma adequada.

A título de exemplificação, pode-se imaginar um município que tenha como base somente o Projeto Político Pedagógico e o Plano Municipal de Educação.

Barreto (2025) identificou inúmeras deficiências na elaboração dos PPPs, entre elas: ausência ou fragilidade do adequado diagnóstico; não elaboração de um plano de ação; e não apresentar conteúdo mínimo exigido pela legislação, entre outros.

Em estudo realizado denominado *O processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação na região do Grande ABC*, considerando os municípios de: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires, Garcia e Bizzo (2018) buscaram avaliar a influência da Igreja e do movimento LGBT sobre os PMEs.

A análise da formulação dos planos, no entanto, também revelou outros aspectos que demonstram deficiências formais no processo.

Conforme Garcia e Bizzo (2018),

No processo de elaboração de um documento tão importante para os destinos da educação dos municípios, elementos de apressamento, de ausência de análises orçamentárias, de pouco diálogo com a sociedade e de falta de interlocução com representações da rede estadual estiveram presentes, fragilizando o processo (p. 358).

Em diagnóstico promovido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) em 2017, verificando aspectos dos PMEs em 483 municípios dos 497, representando 97% do universo, foram observadas as seguintes inconformidades: desconhecimento da situação atual de metas e estratégias por indisponibilidade de informações; metas com prazos e taxas de atendimento em desconformidade com o previsto no Plano Nacional; e ausência de metas e estratégias do Plano Nacional.

Além de não observarem alinhamento dos PMEs com os demais planos, [...] “os resultados aqui examinados demonstram a necessidade de os administradores compatibilizarem os seus planos de educação com os respectivos planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais” (TCE-RS, 2017, p. 35).

Em geral, o contido nesse tópico é a realidade dos municípios no Brasil, com algumas exceções dos maiores.

Considerações Finais

O objetivo deste estudo consistiu em contextualizar as dificuldades dos municípios, especialmente os pequenos, em promover o adequado planejamento, gestão e controle de suas ações no sentido do atendimento das demandas da sociedade, especialmente o Ensino Fundamental.

Existe a clara necessidade de se estabelecer um ciclo básico que contemple o diagnóstico, o estabelecimento de prioridades, o planejamento, a gestão, o controle e a retroalimentação do sistema, de forma a envolver um planejamento de longo prazo e as atuais exigidas pela legislação (PPA, LDO e LOA).

Verifica-se que, em geral, os municípios possuem dois planos básicos (obrigatórios) que proporcionam informações sobre as demandas do Ensino Fundamental: o PME e o PPP. Como comprovado por diversos estudos, no entanto, esses planos não contemplam de forma adequada as necessidades do Ensino Fundamental.

Assim, é imprescindível que, a partir de um adequado diagnóstico e dos demais planos, como PME, PPP e outros que possam existir, se formule um plano geral de

prioridades, inclusive com orçamentação, que possa servir de base para a elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

Dessa forma, seria possível organizar as demandas, visualizar de forma clara os objetivos, promover ajustes quando necessários e, ao mesmo tempo, racionalizar os escassos recursos em uma gestão eficaz, inclusive facilitando a ação do controle externo e do controle social.

Na gestão da educação contemporânea não há mais espaço para prioridades imediatistas, fora da realidade, ou experimentações. É necessária uma gestão técnica que contribua efetivamente para o atendimento das demandas sociais.

Referências

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. O “IR” realismo orçamentário nos municípios brasileiros. *Business and Management Review*, v. 5, n. 1, p. 210-224, 2015. Disponível em: <https://congressousp.fipecafi.org/anais/artigos152015/335.pdf#:~:text=Brasil%20pr%C3%A9-constitucional%2C%20que%20ainda%20trabalha%20na%20l%C3%B3gica,n%C3%A3o%20exercidos%20pela%20c%C3%A2mara%20reduzem%20significativamente%20o.> Acesso em: 8 nov. 2025.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de; AQUINO, André. Carlos Busanelli de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. (2016) *Revista De Contabilidade E Organizações*, 10(26), 63-76. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/303612737_O_planejamento_em_municipios_de_pequeno_porte_em_Sao_Paulo. Acesso em: 2 nov. 2025.

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. *Resistências ao planejamento de resultados e a lógica orçamentária dominante em municípios*. 2016. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-02032017-111312/publico/RicardoRAzevedo_Corrigida.pdf. Acesso em: 20 out. 2025

BARRETO, Paulo Ricardo Ceni. *O planejamento como base de uma moderna gestão pública*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS. 2004. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/26800/DISSERT_PPGEP_2004_BARRETO_PAULO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 15 set. 2025.

BARRETO, Paulo Ricardo Ceni. *O Projeto Político Pedagógico no contexto da gestão da educação*. 20 set. 2025. Disponível em: <https://atrica.org.br/wp-content/uploads/2025/09/O-Contexto-do-Projeto-Político-Pedagógico.pdf>. Acesso em: set. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2025.

BRASIL. *Lei nº 13.257*, de 8 de março de 2016. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em: 30 out. 2025.

DINIZ, Gabriel. *Orçamento limitado nas prefeituras: como entregar bons serviços públicos?*. 2024. Disponível em: <https://clp.org.br/orcamento-limitado-como-entregar-bons-servicos-publicos-nas-prefeituras-cp7/>. Acesso em 09 nov. 2025.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Índice Firjan de Gestão Fiscal*. 2025. Rio de Janeiro. Disponível em: https://www.firjan.com.br/data/files/E6/06/90/DD/9226991031B91689D8284EA8/IFGF_2025.pdf. Acesso em; 05 nov. 2025.

FONSECA, João José Saraiva da. *Metodologia da pesquisa científica*. São Paulo: McGraw-Hill, 1982.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA COUTO VIDIGAL. Brasil: *informe de progresso de políticas de primeira infância*. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/brasil-relatorio-progresso-politicas-primeira-infancia/>. Acesso em: 12 out. 2025.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA COUTO VIDIGAL. *Como incluir a primeira infância no Plano Plurianual: os casos de Boa Vista, Fortaleza e Recife*. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/como-incluir-a-primeira-infancia-no-plano-plurianual-os-casos-de-boja-vista-fortaleza-e-recife/>. Acesso em: 10 set. 2025.

GALAVOTI, Mario. As leis orçamentárias nos municípios para a efetiva garantia dos direitos sociais. *Revista do MPC-PR*, Curitiba, v. 10, n. 19, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://revista.mpc.pr.gov.br/index.php/RMPCPR/article/view/137>. Acesso em: 7 nov. 2025.

GARCIA, Paulo Sérgio; BIZZO, Nélcio. O processo de elaboração dos Planos Municipais de Educação na região do Grande ABC. *Educação Real*, v. 43, n. 1, jan./mar. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-623668702>. Acesso em: 7 nov. 2025.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

MORI, Cristina Kiomi; ANDRADE, Ana Karolina. Estudo apreciativo da governança do Marco Legal da Primeira Infância no Brasil. *Revista Brasileira de Avaliação*, v. 10, n. 1, e100921, 2021. ISSN 2763-5775. DOI: <https://doi.org/10.4322/rbaval202110009>. Acesso em: 8 out. 2025.

NOVAIS, Gercina Santana; SOUZA, Tiago Zanquêta de. A elaboração do plano municipal de educação: experiência de educação popular? *RIAEE – Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v. 15, n. esp. 1, p. 764-779, maio 2020. DOI: <https://doi.org/10.21723/riae.v15iesp.1.13348>. Acesso em: 12 out. 2025.

PINTO, Élide Graziane. Controle da ordenação legítima de prioridades no ciclo orçamentário. *Consultor Jurídico*, (2025). Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-ago-19/controle-da-ordenacao-legitima-de-prioridades-no-ciclo-orcamentario/>. Acesso em: 20 ago. 2025.

REIS, Anderson de Oliveira; MOREIRA, Dener Luiz; CARDOSO, Antonio Augusto Brion. Análise da acurácia orçamentária nos municípios de Minas Gerais. *RAUEG – Revista de Administração da UEG*, v. 12, n. 2, p. 23-43, jul./dez. 2021. ISSN 2236-1197. Disponível em: https://www.revista.ueg.br/index.php/revista_administracao/article/view/10671/10315. Acesso em: 2 nov. 2025.

SILVA, J. SANTOS da; J. D. RECURSOS ESCASSOS, NECESSIDADES ILIMITADAS?. *Revista Brasileira de Administração Política*, [S. l.], v. 7, n. 1, p. 127, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/15606>. Acesso em: 9 nov. 2025.

TEIXEIRA, Rosenália Ramalho; DIAS, Carlos Alberto; SANTOS, Ciro Meneses; BARROS, Geórgia Fernandes. Instrumentos de caráter jurídico e técnico de suporte à adoção do programa de despesas públicas e responsabilidade financeira (PEFA) na avaliação da gestão das finanças públicas municipal. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 4, e4010413663, 2021. ISSN 2525-3409. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v10i4.13663>. Acesso em: 8 nov. 2025.

TCE-PB. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. *TCE quer que as atuações dos municípios pela Primeira Infância tenham força de lei*. Portal do TCE-PB, João Pessoa, 5 jun. 2025. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/tce-quer-que-as-atuacoes-dos-municipios-pela-primeira-infancia-tenham-forca-de-lei/#:~:text=Prefeitas%20e%20Câmaras%20Municipais%20devem%20estabelecer%20em,crianças%20de%20zero%20aos%20seis%20anos%20de>. Acesso em: 12 nov. 2025.

TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Análise dos planos de educação dos municípios do RS: considerações sobre metas e prazos*. Portal do TCE-RS, Porto Alegre, 5 jun. 2017. Disponível em: https://tcers.tc.br/repo/misc/estudos_pesquisas/analise_dos_planos_de_educacao_dos_municipios_do_rs_ultima-versao.pdf. Acesso em: 12 nov. 2025.