



## GESTÃO PÚBLICA E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

**Simone Soares**

<https://orcid.org/0000-0002-0282-2599>

[simosoares@gmail.com](mailto:simosoares@gmail.com)

**Jéssica Aparecida Ferenovicz**

<https://orcid.org/0000-0002-8253-4174>

[jessicaapferenovicz@gmail.com](mailto:jessicaapferenovicz@gmail.com)

**Carlos Alberto Marçal Gonzaga**

<https://orcid.org/0000-0001-8446-6112>

[gonzaga@unicentro.br](mailto:gonzaga@unicentro.br)

### RESUMO:

Esta pesquisa tem como objetivo correlacionar a evolução do planejamento governamental no Brasil com a evolução do modelo predominante de gestão pública. A realidade investigada se deu na evolução da gestão pública em decorrência dos planos plurianuais, patrimonialismo, burocracia e gerencialismo. Para tanto foi realizado uma revisão bibliográfica nas bases de dados *ScienceDirect* e Portal de Periódicos da Capes. Ao total, 13 estudos compuseram o portfólio final e foram avaliados qualitativamente. Essa é uma pesquisa documental classificada como descritiva e exploratória. Os resultados denotam que no decorrer dos planos plurianuais, o modelo de gestão pública se modificou e se adaptou de acordo com cada governante e suas necessidades. O modelo patrimonialista, burocrático e gerencialismo também permanecem até os dias de hoje e são utilizados de acordo com as especificidades do local. Por fim, algumas reflexões associadas aos PPA's são apresentadas.

**Palavras-chave:** Administração pública, organização pública, políticas públicas, PPA.

## PUBLIC MANAGEMENT AND GOVERNMENT PLANNING IN BRAZIL

### ABSTRACT

This research aims to correlate the evolution of government planning in Brazil with the evolution of the predominant model of public management. The investigated reality took place in the evolution of public management because of multi-year plans, patrimonialism, bureaucracy, and managerialism. For that, a bibliographic review was carried out in the databases ScienceDirect and Capes Journal Portal. In total, 13 studies made up the final portfolio and were qualitatively evaluated. This is

documentary research classified as descriptive and exploratory. The results show that over the course of the multi-year plans, the public management model has changed and adapted according to each government official and their needs. The patrimonialist, bureaucratic and managerial model also remain today and are used according to the specifics of the place. Finally, some reflections associated with PPA's are presented.

**Keywords:** Public administration, public organization, public policies, PPA.

## GESTIÓN PÚBLICA Y PLANIFICACIÓN GUBERNAMENTAL EN BRASIL

### RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo correlacionar la evolución de la planificación gubernamental en Brasil con la evolución del modelo predominante de gestión pública. La realidad investigada tuvo lugar en la evolución de la gestión pública como resultado de planes plurianuales, patrimonialismo, burocracia y gerencialismo. Para ello, se realizó una revisión bibliográfica en las bases de datos ScienceDirect y Capes Journal Portal. En total, 13 estudios conformaron el portafolio final y fueron evaluados cualitativamente. Se trata de una investigación documental clasificada como descriptiva y exploratoria. Los resultados muestran que a lo largo de los planes plurianuales, el modelo de gestión pública ha cambiado y adaptado de acuerdo con cada funcionario de gobierno y sus necesidades. El modelo patrimonialista, burocrático y gerencial también permanece hoy y se utiliza de acuerdo a las especificidades del lugar. Finalmente, se presentan algunas reflexiones asociadas a las PPA.

**Palabras clave:** Administración pública, organización pública, políticas públicas, PPA.1.

### INTRODUÇÃO

Concomitantemente à evolução do planejamento governamental no Brasil, ocorreu uma evolução do modelo predominante de organização pública praticado no país. Do patrimonialismo ao gerencialismo, o país atravessou mais de um século de história e continua a busca pela adoção de um modelo em que o estado seja administrado com eficácia e efetividade. A finalidade deste estudo, portanto, é realizar um levantamento histórico bibliográfico da administração pública brasileira, para identificar o paralelismo e a correlação na evolução dos estilos de planejamento e de gestão pública, praticados no desenrolar de sua história.

O planejamento governamental no Brasil apresentou diferentes características e finalidades, ao longo da história e ganhou relevância oficial somente após 1933, durante o mandato presidencial de Getúlio Vargas (Gomes, 2019). Nas décadas seguintes foram elaborados, pelo governo da União, alguns grandes planos econômicos e orçamentários, sem que se estabelecesse no país uma tradição de planejamento. Três fases distintas podem ser demarcadas, em que nas décadas de 1940 a 1970 observou-se o auge, nas décadas de 1980 a 1990 verificou-se um declínio na primeira década do século XXI e uma retomada na atribuição de importância à função de planejamento estatal (Gomes, 2019).

Até o final da década de 1980, o planejamento público brasileiro esteve focado, fundamentalmente, no desenvolvimento econômico. Os planos de governo eram tratados como

instrumentos técnicos para racionalizar a aplicação dos recursos econômicos, sem considerações acerca dos demais recursos necessários à condução de uma sociedade, como a produção de conhecimento, a organização política, o fluxo de informações sociais e outros (Garcia, 2018). A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tornou-se obrigatório, aos governantes eleitos, a elaboração de um Plano Plurianual (PPA), cujo conteúdo deve conter as políticas públicas, para todas as áreas de abrangência da administração pública, com previsão de execução num período de quatro anos. Todos os níveis de governo precisam fazê-lo, federal, estadual e municipal.

No entanto, não é um tema sobre o qual se encontrem muitos estudos. Embora o PPA tenha se tornado o principal instrumento de planejamento governamental após 1988, muitos gestores públicos desconhecem precisamente do que se trata. Sua principal característica é a separação dos objetivos, metas, iniciativas e propostas, para direcionar os recursos financeiros e orçamentários, em consonância com os instrumentos de controle orçamentário, também estabelecidos constitucionalmente.

O PPA é, do ponto de vista formal, um produto normativo, que deve ser elaborado em atendimento ao disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Nele devem ser registradas as políticas públicas a serem executadas num período de quatro anos, por meio da atuação governamental. As políticas públicas, que visam atender objetivos estratégicos do governo, devem ser compostas de Programas e Iniciativas, com estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas. Como no PPA constam as despesas de capital e os programas públicos de duração continuada, que servem de parâmetro compulsório para os planos e programas governamentais, o texto constitucional estabeleceu que o PPA deve preceder a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que precede a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Gonzaga, 2015).

Isso posto, cabe ressaltar, que a Constituição Federal de 1998 garante o direito à sociedade de interferir nas Políticas Públicas, interagindo com o Estado na sua formulação, acompanhamento e controle. Os espaços criados para isso correspondem aos Conselhos de Políticas Setoriais e as Conferências de Políticas Públicas (Fonte, 2017). Pode-se citar como exemplos a Política da Saúde que em cada nível federativo do SUS foi implementado um Conselho de Saúde de caráter deliberativo e permanente com a participação obrigatória de 50% de representantes civis, o mesmo ocorreu com as Políticas de Assistência Social e da Criança e do Adolescente. As Conferências também possibilitam maior participação. Estas ocorrem a cada 4 ou 2 anos e reúnem milhares de pessoas em todo o país. Um exemplo é a 3o Conferência Estadual de Políticas Públicas para as Mulheres que em 2011 que aprovou 142 propostas nos níveis Federal, Estadual e Municipal (Medeiros, 2019). Outro exemplo é a 10o Conferência Municipal de Assistência Social que ocorreu neste ano buscando ampliar as discussões a respeito das Políticas de Assistência Social em Santarém, no Oeste do Pará.

Estudiosos da administração pública observam que a mudança constitucional de 1988, no Brasil, além de marcar mudanças substanciais na prática do planejamento governamental, também marcou um momento de inflexão no modelo predominante de administração pública no país. A proposição de reformas na administração pública, de certa forma, pode ser vista como resultantes de mudanças paulatinas nas práticas de gestão, nas formas de relacionamentos e nas justificativas

retóricas utilizadas no âmbito das organizações públicas (de Fátima Pinto e Dos Santos, 2017). No entanto, as evidências mostram que há ocasiões em que decisões políticas contundentes referenciam mudanças históricas na gestão do Estado.

A administração pública patrimonialista caracterizava as monarquias tradicionais, em que o patrimônio público era tratado como se fosse patrimônio privado dos governantes. Predominavam o nepotismo, o empreguismo e, normalmente, a corrupção. O advento do capitalismo industrial tornou esta forma de administração incompatível com a necessidade capitalista de separação entre o Estado e o mercado (Klein, 2020). A administração burocrática, baseada no princípio do mérito profissional, foi implantada nos países europeus, no final do Século XIX; nos Estados Unidos, no início do Século XX (Park e Liang, 2020). No Brasil, em 1936, com a reforma administrativa realizada por Maurício Nabuco e Luís Simões Lopes (Lopes, 2018).

A crise da forma burocrática de administrar o Estado aprofundou-se, no Brasil, depois de 1988, que, de acordo com Lopes (2018), ocorreu antes da própria administração pública burocrática ter se consolidado plenamente no país. A crise da administração pública burocrática se origina na incapacidade dos sucessivos governos superarem as práticas patrimonialistas e consolidarem uma burocracia civil profissional no país, por meio de planos de carreiras e de processos sistemáticos de concursos públicos para a alta administração. A necessidade da reforma gerencialista se deve, em grande parte, ao fato da globalização tornar imperativa a tarefa de redefinir as funções do Estado: diminuíram as possibilidades dele continuar a exercer o papel de protetor das economias nacionais diante da competição internacional e aumentaram as demandas para que exerça o papel de facilitador no processo de torná-las internacionalmente competitivas (Lopes, 2018).

De acordo com de Fátima Pinto e Dos Santos (2017), em vez de se demarcar a ascensão, predomínio e declínio de modelos organizacionais, seria mais adequado abordar as transformações da administração pública como processos cumulativos de mudanças nas práticas e valores. Para ele, os modelos citados, historicamente datados, mantêm existência concomitante dentro de uma mesma organização, incluindo o patrimonialismo pré-burocrático. Portanto, restam dúvidas sobre a extensão e a intensidade com que as reformas da administração pública brasileira foram realmente efetivadas, conforme os modelos de seus propositores.

No entendimento de Carneiro e Menicucci (2011), verifica-se um esgotamento do reformismo gerencialista, mesmo que alguns de seus princípios e práticas perdurem. Por outro lado, estes autores consideram que, por estar em curso uma revalorização do papel do Estado na relação com a sociedade, ocorre uma reafirmação da burocracia, nos moldes weberianos. Assim, concluem eles, há um reforço da indissociabilidade entre política e administração e entre reforma do Estado e reforma da administração pública.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa a ser empreendida consistirá num levantamento histórico bibliográfico sobre a evolução do planejamento governamental e do modelo de gestão pública praticados no Brasil, com base no que se tem publicado recentemente sobre o tema. Trata-se de pesquisa básica em

administração pública, pois seu objetivo é de gerar novos conhecimentos, com abordagem qualitativa, na qual se buscará descrever o paralelismo histórico e as possíveis correlações entre os elementos estudados.

Assim optou-se pela realização de uma revisão bibliográfica que visa identificar, selecionar, avaliar e sintetizar as evidências disponíveis em estudos primários em relação à determinado foco de pesquisa (Galvão e Ricarte, 2019). Suas principais características incluem: (a) a existência de objetivos definidos e uma metodologia reprodutível; (b) a busca da identificação de todos os estudos que atendem aos critérios de elegibilidade; (c) avaliação da qualidade dos estudos; e (d) apresentação dos achados dos estudos selecionados (Shamseer et al., 2015). Para a seleção dos artigos, foram adotadas as bases de dados do Portal de Periódicos da Capes e da ScienceDirect, tendo em vista o conteúdo abrangente sobre a temática de interesse. A fim de efetuar as buscas, foram selecionados os seguintes descritores em português e inglês considerando à sua relevância em relação ao tema específico de estudo: *public management, government planning e brazil*. Para aumentar a sensibilidade da pesquisa, a descrição booleana foi utilizada na combinação dos termos de busca e foi aplicado o filtro para título, selecionado como critério “apenas artigos” e utilizado um recorte temporal de 10 anos.

A partir do processo definido, foram localizados um total de 1.171 artigos, conforme distribuição observada no quadro a seguir:

#### Quadro 01

Relação da busca de artigos conforme descritores

TERMOS DE BUSCA	BASES DE DADOS		
	Capes	ScienceDirect	Total
<i>(public management AND government planning AND brazil)</i> .	589	398	25
<b>TOTAL</b>	<b>589</b>	<b>398</b>	<b>987</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Após seleção inicial, os artigos foram avaliados considerando os critérios de inclusão e exclusão definidos. Foram incluídos os artigos que articulam a abordagem da temática das políticas públicas, bem como, àqueles publicados em periódicos indexados, cuja estrutura esteja completa. Por sua vez, foram excluídos os artigos duplicados; artigos cujo título, resumo ou palavras-chaves não correspondem ao tema pesquisado; artigos publicados em anais de eventos; documentos que não correspondem a forma e estrutura de artigo científico e estudos incompletos. Após essa etapa foram filtrados 10 artigos para compor o referencial teórico (quadro 02).

#### Quadro 02

Relação de artigos selecionados após etapas metodológicas

TERMOS DE BUSCA	BASES DE DADOS		
	Capes	ScienceDirect	Total
<i>(public management AND government planning AND brazil)</i> .	8	5	13
<b>TOTAL</b>	<b>8</b>	<b>5</b>	<b>13</b>

Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Infere-se ainda que pesquisa elaborada é de natureza qualitativa, pois busca escrever a evolução histórica do modelo de gestão pública com referência nos Planos Plurianuais após a Constituição Federal de 1988. Baseando-se em Oliveira (1997 p. 116) “o método qualitativo não tem a pretensão de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas”. Segundo Gil (2019, p. 50) que “a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado [...]”. E, pesquisa de campo aquela à qual tem por “objetivo de conseguir informações e/ou conhecimentos acerca de um problema para o qual se procura uma resposta, ou de uma hipótese, que se queira comprovar [...]” (Marconi; Lakatos, 2017, p. 188). Para melhor compreensão Beuren & Raupp (2008) explicam que a pesquisa qualitativa é uma análise mais aprofundada do fenômeno que está sendo estudado. Já a sua abordagem qualitativa pretende destacar as particularidades não observadas em um estudo quantitativo (Beuren e Raupp, 2008). O que diferencia o método qualitativo do método quantitativo, é a possibilidade de não utilizar testes e análises estatísticas para observação do problema, e ainda não possui a intensão de medir ou numerar categorias (Lira, 2019).

Zambanini et al., (2021) indica a pesquisa descritiva, como aquela que descreve um fenômeno e registra a maneira que ocorre. Já a pesquisa de campo possibilita que as informações sejam buscadas de maneira empíricas e que os resultados do aprofundamento da percepção acerca dos sentidos e significados do assunto sejam estudados de forma mais ampla. Taquette (2021) assegura que a pesquisa de campo tem o objetivo de registrar informações e/ ou conhecimentos acerca de uma problemática, para o qual não se tem uma resposta, ou uma hipótese, que se queira validar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou as relações entre eles. Dessa forma a pesquisa de campo consiste na observação de fatos e fenômenos tal como ocorrem, espontaneamente, na coleta de dados a eles referentes e no registro de variáveis que se presumem relevantes para analisá-los. Como já mencionado os dados serão coletados e analisados de maneira qualitativa, que para Gil (2019, p. 133)

A análise qualitativa depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que nortearam a investigação. Pode-se, no entanto, definir esse processo como uma sequência de atividades, que envolve a redução dos dados, categorização desses dados, sua interpretação e a redação do relatório (Gil 2019, p. 133).

Por fim, a pesquisa bibliográfica é totalmente voltada em buscar informações a partir de artigos e documentos na área da administração pública que relatam como foi a evolução do plano governamental do Brasil.

## **RESULTADOS E DISCUSÃO**

Considerando o portfólio selecionado, o estudo de Almeida (2020) define o modelo de gestão pública como um conjunto de métodos administrativos executados pela direção de uma organização para alcançar um objetivo traçado pelos envolvidos. Dessa forma, cada organização utiliza o seu modelo e o transforma da maneira que seja mais adequada à aquela organização, seguindo um padrão e o adaptando conforme suas necessidades.

Cabe ressaltar que com o passar dos anos e dos governos, o Brasil passou por uma evolução no modelo de gestão pública, são três modelos, o patrimonialista, burocrático e gerencial, e cada um deles retrata um período específico da história da política do país e a visão dos governantes na condução do Estado. O primeiro modelo de gestão pública é a administração patrimonialista, que é típica dos Estados Absolutistas da Europa, e chegou ao Brasil com a vinda de Dom João VI e sua corte em 1808.

Na visão patrimonialista a visão de que a gestão pública deveria servir a população para satisfazer ou dar condições para que suas necessidades fossem atendidas era antagônica, ou seja, entendia-se que o Estado era uma entidade que deveria ter suas necessidades satisfeitas por meio do trabalho dos seus governados. Os governantes consideraram o Estado como seu patrimônio, havendo uma total confusão entre o que é público e o que é privado. (Silva, p. 3, 2013)

Segundo Braga e Oliveira (2020), o modelo patrimonialista, a gestão dos negócios governamentais do Estado se dava de um modelo fortemente centralizado e na falta de critérios e métodos científicos de gestão. Os cargos normalmente eram dados e atribuídos como forma de agradecimento ou como forma de preservar interesses particulares. Essa forma de administrar privilegiava o clientelismo, o nepotismo e a corrupção, pois os interesses públicos e privados se misturavam.

Já o modelo patrimonialista é considerado uma privatização do Estado para o príncipe e seus nobres, sendo uma extensão do poder soberano, não se sabia o que era de quem, o Estado se misturava com a nobreza. No Brasil, mesmo com a Proclamação da República, esse modelo continuou vigente por algumas décadas. (Ribeiro, 2017) Outro modelo de gestão pública foi a administração pública burocrática que teve como seu precursor Max Weber, com o surgimento do capitalismo industrial e as democracias, no século XIX, onde é primordial ao capitalismo a secção entre Estado e o mercado, tem a necessidade de desenvolver uma administração que separe o público do privado e também repreender a corrupção e o nepotismo. (Silva, 2013)

Bresser-Pereira (1996 p. 4), “é essencial para o capitalismo a clara separação entre o Estado e o mercado; a democracia só pode existir quando a sociedade civil, formada por cidadãos, distingue-se do Estado ao mesmo tempo em que o controla.” surgindo a administração pública burocrática. Porém, segundo uma crítica deste modelo de gestão, essa mudança não teve o resultado esperado, pois ela é lenta, de alto custo, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos. O modelo de gestão pública gerencialista surgiu em decorrência dos avanços tecnológicos e da necessidade do Estado em competir em graus de igualdade econômica e social com os outros países, principalmente após a globalização, que gerou uma nova organização econômica política mundial, tendo a necessidade de um novo modelo para o cenário atual reorganizando os Estados nacionais.

Pode-se dizer que a necessidade de uma administração pública gerencial decorreu de problemas não só de crescimento e mudança nas necessidades e exigências da população

como também das dúvidas a respeito da legitimidade da burocracia perante as demandas da cidadania. Dessa forma, a administração pública gerencial se apresenta como corretor para esses sintomas emblemáticos da burocracia. (Silva, p. 4, 2013)

A administração gerencial tem como foco aumento da qualidade dos serviços e redução de custos, desenvolvimento de uma forma gerencial dentro das organizações, capacitadas para gerenciar com eficiência e efetividade. As principais diferenças entre a era burocrática e a gerencial é que a primeira se concentra mais no processo e é autorreferente, já a segunda se orienta nos resultados são os cidadãos que a orientam. De acordo com o passar do tempo e a evolução dos modelos, cada PPA teve uma mudança no seu modo de governar, atendo as necessidades e fazendo as melhorias dos modelos para atender melhor os objetivos dos Estados.

No que concerne o Plano Plurianual no Brasil sabe-se que surgiu na Constituição Federal de 1988 e tem como pretensão estabelecer objetivos, diretrizes e metas a serem alcançadas no período de quatro anos (Cavalcante, 2007). É no plano onde é feita a orientação do que deve ser feito e as ações voltadas para o desenvolvimento do país. (Cavalcante, 2007). A existência desse plano serve para a transparência do que se pretende ser feito e indicar a distância que pode existir entre as visões quadrienal e plurianual do que foi projetado para os anos, caso haja necessidade esse plano pode ser modificado, com debates e reuniões entre os interessados e as pessoas responsáveis pelo desenvolvimento deste (de Souza, 2019).

Também, foi criada junto ao PPA a LDO (Leis de Diretrizes Orçamentárias), que tem como objetivo fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento, ela compreenderá metas e objetivos da administração pública federal, adicionando as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, junto com a LOA (Lei Orçamentária Anual).

As LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. (Cunha, p. 20, 2015)

O primeiro PPA foi elaborado no ano de 1990 no governo de Fernando Collor e Itamar Franco, que assumiu a presidência após o Impeachment do atual presidente da época e compreendeu o período de 1991-1995, ficou conhecido como Brasil em Ação, sendo, até o momento, o único PPA que durou cinco anos, pois o mandato do chefe do poder executivo também abrangia esse mesmo tempo. Ele se inseriu em um momento de recepção de ideias liberais no país, se encaixando no modelo de gestão pública burocrático. O segundo PPA (1996-1999) foi no governo de Fernando Henrique Cardoso e entra no modelo burocrático, segundo Guimarães Filho (p. 175, 1999):

[...] o Plano apresentava na primeira um rol de objetivos gerais e diretrizes amplas, sem especificação de metas, a serem desenvolvidas pelo governo, especificando-se tanto as estratégias de ação quanto as de áreas de atuação em que se aportariam preferencialmente

os recursos necessários.

O terceiro PPA (2000-2003) denominado Avança Brasil, também foi no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, com base nas experiências anteriores, foi criado um novo modelo, acrescentando novas inovações, segundo Cavalcante (2007) “não foram bem-sucedidas tanto na promoção da integração do planejamento e do orçamento quanto na introdução de um sistema efetivo de avaliação das ações governamentais.”

Uma nova reforma orçamentária foi apresentada neste novo PPA, que ficou conhecida como Reforma Gerencial dos Processos de Planejamento e Orçamento, segundo Cavalcante (2007) “com o orçamento do ano de 2000 é que foi possível proceder-se à adequação do processo orçamentário”. Foi neste PPA (2000-2003), que foi possível ver uma administração gerencial, voltada para resultados.

O quarto PPA (2004-2007) foi elaborado no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Plano Brasil de Todos), formando uma nova estrutura de desenvolvimento a longo prazo, foi formulado para promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira, em relação ao modelo de gestão, este PPA pode ser considerado no modelo gerencial. Segundo Braga (2017) o foco do PPA foi essencialmente fundar as estratégias de longo prazo:

[...] inclusão social e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia.

O quinto PPA (2008-2011) foi elaborado no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Os três pilares básicos deste plano são: crescimento econômico com o Programa Aceleração do Crescimento; Agenda Social e educação de qualidade com o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Fazendo uma análise de todo o projeto, este Plano Plurianual é do modelo gerencial.

O sexto PPA (2012-2015) conhecido como Plano Mais Brasil foi elaborado no governo da Presidente Dilma Rousseff, neste plano foi feita uma mudança em relação ao PPA (2000-2003), o novo PPA se reflete as políticas públicas e organiza a atuação governamental por meio de Programas Temáticos e Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado, portanto, o governo deixa de organizar e determinar a ação governamental para a resolução de um problema ou o atendimento de uma demanda. O modelo de gestão neste Plano também é o gerencial. (Paulo, 2013).

O último PPA (2016-2019) elaborado no segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff e após sua renúncia, Michel Temer sendo o novo presidente. É semelhante aos planos anteriores, e também traz algumas inovações que dão aperfeiçoamento metodológico do planejamento governamental, esse plano se caracteriza como a maioria deles em gerencial. Para um melhor entendimento a figura 01, abaixo, demonstra as dimensões do PPA (2016-2019)

## Figura 01

Dimensões do PPA (2016-2019)



Fonte: Ministério Do Planejamento, Orçamento E Gestão (2016).

O objetivo do PPA 2016-2019 é realizar correções nos PPA's anteriores e assim melhorar a compreensão dos modelos estruturais e conceitos aplicados (de Moraes Filho, 2017). Ou seja, com a experiência adquirida no ciclo passado é possível equalizar a heterogeneidade na elaboração do plano e contribuir para que novos programas sejam aplicados por temática, direcionados aos objetivos principais e de acordo com as metas estipuladas, as quais são capazes de transformar a realidade a partir da implementação das políticas públicas.

Entretanto, apesar de toda contribuição para a sociedade civil, sua efetividade ainda pode ser questionada devido a questão como: pouca divulgação desses movimentos pelo governo, sendo desconhecidos pela grande maioria da população; o desinteresse dos cidadãos pelas questões políticas no país; a separação entre a formulação e a implementação das Políticas Públicas; e jogos de poderes e interesses que muitas vezes sufocam o interesse da coletividade.

## CONCLUSÕES

Este estudo teve como objetivo central compreender e correlacionar a evolução do planejamento governamental no Brasil com a evolução do modelo predominante de gestão pública, no intuito de analisar cada Plano Plurianual e relacionar qual o modelo de gestão é o que se refere ao que está sendo proposto por cada governo. Os dados foram obtidos por meio de uma pesquisa bibliográfica.

Em relação aos aspectos regulamentares dos PPA's foi observado que com o passar dos anos e dos governos, os modelos de gestão se modificaram e o que é mais seguido nos dias de hoje é o gerencial, entretanto o modelo patrimonialista apesar de surgir mais nos tempos imperiais ainda é

observado no Estado atual, o que pode justificar a corrupção pautados no desvio do patrimônio e dinheiro público.

Observou-se que modelo burocrático também não foi excluído, ele é observado em várias empresas e principalmente em órgãos do Estado, onde os processos são muito burocráticos e que acabam dificultando algumas tarefas. Os demais modelos, mesmo que não tão aparentes na administração pública são usados até o momento em que estamos, e eles foram adaptados e melhorados de acordo com a necessidade e com as políticas de atuação de cada governante.

Infere-se que o presente estudo fornece uma perspectiva que é possível um Programa Público, por meio de um Projeto que envolve diferentes agentes, ter resultados positivos servindo como referência a outros Projetos e melhorando os que já existem. Nesta oportunidade foram apontados desvios e má aplicação de recursos Públicos, todavia foi possível notar que os modelos de PPA quando bem dimensionados e que contam com o apoio de diferentes Agentes Públicos comprometidos, alcançam resultados destacáveis. Ou seja, é possível alcançar excelentes resultados, por meio de Políticas Públicas bem planejadas e executadas de maneira adequada.

O presente trabalho não esgota o tema e muito menos reflete o resultado dos modelos de PPA's como um todo, sendo passível de futuras investigações. Por exemplo, refletir sobre o investimento realizado e os resultados obtidos. Entretanto, reflete a possibilidade de que podem ocorrer ações públicas importantes e efetivas que trazem melhorias a sociedade e que essas iniciativas fornecem avanços indiscutíveis, que isoladamente não seriam obtidas. Isso viabiliza melhores condições de vida a população que necessita de iniciativas dessa natureza. É muito comum ser observado os modelos de políticas que não foram bem-sucedidas, contudo, é fundamental também apontar quando se observam soluções que resolvem problemas complexos de uma região. Em um contexto cada vez mais complexo, que demanda soluções pouco comuns, resultados efetivos a partir da melhora no desenvolvimento das políticas públicas e implantação de novos projetos.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, B. S. D. (2020). Efetividade nos serviços prestados pelos órgãos públicos: uso de ferramentas administrativas como forma de alcance da efetividade organizacional. <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/24408>
- Braga, J. L. R. (2017). A emergência da América do Sul na agenda da política externa brasileira nos governos Lula da Silva (2003-2010). *Espaço e Economia. Revista brasileira de geografia econômica*, (10).
- Braga, Z. C. C & Oliveira G. B., (2020): "A estreita relação entre o modelo patrimonialista e a corrupção no estado brasileiro", *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (noviembre 2020). Disponível: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2020/11/modelo-patrimonialista-corrupcao.html>

- Carneiro, R., & Menicucci, T. M. G. (2011). *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes* (No. 1686). Texto para Discussão Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Tds/td\\_1686.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/Tds/td_1686.pdf) . Acesso em: 12 de julho de 2019.
- de Andrade Marconi, M., & Lakatos, E. M. (2017). *Metodologia do trabalho científico*. 8. ed.-São Paulo: Atlas.
- de Fátima Pinto, J., & Dos Santos, L. T. (2017). Administração Pública Brasileira no Século XXI- Caminhamos para Alguma Reforma? *Administração Pública e Gestão Social*, 9(3), 205-215. DOI: <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.1325>
- de Moraes Filho, M. A. P. (2017). Diagnóstico e propostas para o Nordeste no Plano Plurianual 2016-2019: concepções de desenvolvimento e crescimento. *Revista Controle-Doutrina e Artigos*, 15(1), 54-85.
- de Souza Santos, M. H. (2019). O planejamento governamental brasileiro no alinhamento político-econômico global: considerações históricas. *Revista de Ciências do Estado*, 4(2), 1-29. <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revce/article/view/16251> . Acesso em: 6 set. 2021.
- do Brasil, S. F. (1988). Constituição da república federativa do Brasil. *Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) . Acesso em: 27 de julho de 2019.
- Federal, G. (2018). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Comunicados do IPEA n, 111*.
- Fonte, F. D. M. (2017). *Políticas públicas e direitos fundamentais*. Saraiva Educação SA.
- Galvão, M. C. B., & Ricarte, I. L. M. (2019). Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. *Logeion: Filosofia da informação*, 6(1), 57-73.
- Garcia, R. C. (2018). Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3521/1/Planejamento%20e%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%Adticas%20p%C3%Bablicas.pdf> . Acesso em 22 de março de 2020.
- GIL, A. C. (2019). Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2010. 184 p. *Como elaborar projetos de pesquisa*, 4.
- Gomes, R. N. (2019). As relações entre Brasil e Uruguai durante o Estado Novo (1937-1945): alguns apontamentos. *PENSAR A AMÉRICA LATINA E O CARIBE*, 37.

- Gonzaga, C. A. M., & Tchmolo, M. L. (2012). Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: a experiência do Paraná. *CARDOSO Jr., José Celso; SANTOS; José Carlos dos; PIRES, Roberto R.(org.). PPA, 2015.* Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro-ppa-2012-2015-vol3> . Acesso em 15 de julho de 2019.
- Klein, S. (2020). The power of money: Critical theory, capitalism, and the politics of debt. *Constellations, 27*(1), 19-35. DOI: 10.1111/1467-8675.12448
- Lessa, A. C., Couto, L. F., & Farias, R. D. S. (2009). Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional, 52*, 89-109. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292009000100005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100005)>. Acesso em 15 de agosto de 2019.
- Lira, B. C. (2019). *Passo a passo do trabalho científico*. Editora Vozes.
- Lopes, J. B. (2018). Obstacles to economic reform in Brazil. In *Institutional Design in New Democracies* (pp. 195-218). Routledge.
- Medeiros, A. N. D. C. D. (2019). Políticas educacionais e o combate à pobreza: uma análise sobre o Programa Mulheres Mil. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/9242>
- Oliveira, S. L. D. (1997). Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. In *Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses* (pp. xx-320).
- Park, S., & Liang, J. (2020). Merit, diversity, and performance: Does diversity management moderate the effect of merit principles on governmental performance? *Public Personnel Management, 49*(1), 83-110.
- Paulo, L. F. A. (2013). Comentários sobre o PPA 2012-2015: gestão para resultados ou painel de políticas. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, 3*, 44-64. Disponível em: [https://www.assecor.org.br/files/1513/7710/4158/rbpo\\_vol3\\_num1\\_comentarios\\_sobre\\_ppa.pdf](https://www.assecor.org.br/files/1513/7710/4158/rbpo_vol3_num1_comentarios_sobre_ppa.pdf) f Acesso 26 de agosto de 2019.
- Pires, R. O., Lotta, G. O., & de Oliveira, E. (2018). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.
- Raupp, F. M., & Beuren, I. M. (2006). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências. *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 76-97.
- Ribeiro, V. Administração Pública: Organização do Estado e da Administração Pública. 2017.

Disponível em: <file:///C:/Users/EST~1.JES/AppData/Local/Temp/2188665-organizacao-do-estado-e-da-administracao-publica.pdf> . Acesso em: 17 de julho de 2019.

Silva, A. D. C. (2013). *Evolução da administração pública no Brasil e tendências de novos modelos organizacionais*. Cuiabá: ICE. Disponível em: <http://www.ice.edu.br/TNX/storage/webdisco/2013/12/13/outros/27b4d512efbac7d37520bc37aa78cac1.pdf> Acesso em: 06 de agosto de 2019.

Taquette, S. R., & Borges, L. (2021). *Pesquisa qualitativa para todos*. Editora Vozes.

Zambanini, M. E., Silva, R. S., Corrêa, R. O., & Salgado, T. E. O. (2021). *Manual para elaboração e normalização de trabalhos acadêmicos*.