

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO

PEDRO VINICIUS RIBEIRO DE OLIVEIRA

**PLANO PLURIANUAL – PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL: uma análise a partir da percepção social sobre seu conceito e
aplicabilidade**

São Luís

2023

PEDRO VINICIUS RIBEIRO DE OLIVEIRA

**PLANO PLURIANUAL – PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL: uma análise a partir da percepção social sobre seu conceito e
aplicabilidade**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de artigo,
apresentado como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Administração da Universidade Federal do
Maranhão - UFMA.

Orientadora: Prof^ª Dr^ª Aline Alvares Melo

São Luís

2023

Oliveira, Pedro Vinicius Ribeiro.

Plano Plurianual – PPA como instrumento de planejamento governamental: uma análise da percepção social sobre seu conceito e aplicabilidade / Pedro Vinicius Ribeiro de Oliveira. – 2023.
25 f.

Orientador(a): Aline Alvares Melo.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação, Artigo) - Curso de Administração, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2023.

1. Gestão Pública. 2. Políticas Públicas. 3. Plano Plurianual. I. Melo, Aline Alvares. II. Título.

PEDRO VINICIUS RIBEIRO DE OLIVEIRA

**PLANO PLURIANUAL – PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL: uma análise a partir da percepção social sobre seu conceito e
aplicabilidade**

Trabalho de conclusão de curso, na modalidade de artigo,
apresentado como requisito para obtenção do título de
Bacharel em Administração da Universidade Federal do
Maranhão - UFMA.

Aprovado em: 11 / 12 / 2023.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Aline Alvares Melo (orientadora)

Dr^a. em Administração

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Hélio Trindade de Matos

Dr. em Administração de Empresas

Universidade Federal do Maranhão

Prof. Walber Lins Pontes

Dr. em Informática na Educação

Universidade Federal do Maranhão

RESUMO

Progressivamente as questões políticas tem sido pauta diária com relação aos seus impactos na sociedade, com isso a gestão pública tem sido um tema cada vez mais abordado, ainda que em sua maioria, de forma partidária. Dessa forma, surge-se a dúvida sobre o conhecimento das pessoas e a sua percepção sobre a gestão pública e os instrumentos de planejamento que constituem seu arcabouço, com foco no principal deles, o Plano Plurianual. Logo, como objetivo deste trabalho, busca-se analisar a percepção social sobre o PPA, enquanto ferramenta de planejamento governamental, seu conceito e aplicabilidade. Utilizando-se de uma metodologia exploratória e uma abordagem quantitativa através da aplicação de questionários. A pesquisa foi aplicada com a sociedade civil de forma geral, com o retorno de 56 respostas, por meio de questionário com alternativas no modelo de escala *Likert*. Foi constatado que 66% desconhecem o Plano Plurianual e não sabem a importância, 67% não consideram que o processo de transparência possui um bom nível de divulgação, reforçado pelos 70% que afirmaram não ter participado de algum modelo de participação social, além disso, 61,6% consideram que a gestão pública não promove a participação da sociedade na elaboração do processo de definição das políticas públicas. Assim, a pesquisa demonstrou, que em geral, o público desconhece o instrumento para elaboração do planejamento público, o que deve estar ligado ao fato de considerarem que a comunicação e divulgação dessas informações são ineficientes, o que acabam resultando também no baixo número de interações com os modelos de participação social.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Participação Social. Gestão Pública.

ABSTRACT

Progressively, political issues have been a daily topic in relation to their impacts on society, with this public management has been an increasingly addressed topic, although mostly in a partisan manner. Thus, doubt arises about people's knowledge and their perception of public management and the planning instruments that constitute its framework, focusing on the main one, the Plano Plurianual. Therefore, the objective of this work is to analyze the social perception of the PPA, as a government planning tool, its concept and applicability. Using an exploratory methodology and a quantitative approach through the application of questionnaires. The research was applied to civil society in general, with 56 responses returned, through a questionnaire with alternatives on the Likert scale model. It was found that 66% were unaware of the Plano Plurianual and do not know the importance, 67% do not consider that the transparency process has a good level of disclosure, reinforced by the 70% who stated that they did not participate in any model of social participation, in addition, 61.6% consider that public management does not promote the participation of society in the elaboration of the process of defining public policies. Thus, the research demonstrated that, in general, the public is unaware of the instrument for preparing public planning, which must be linked to the fact that they consider that the communication and dissemination of this information are inefficient, which also ends up resulting in a low number of interactions with social participation models.

Keywords: Plano Plurianual; Social Participation. Public Management.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Perfil dos Respondentes	14
Gráfico 1 – Conhecimento sobre gestão pública	15
Gráfico 2 – Conhecimento sobre Plano Plurianual.....	16
Gráfico 3 – Atendimento das necessidades da população.....	17
Tabela 1 – Processo de Transparência	17
Gráfico 4 – Percepção da sociedade na participação nas políticas públicas	18
Gráfico 5 – Participações em modelo de participação social	19

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1	Gestão Pública	9
2.2	Plano Plurianual	10
2.2.1	PPA, LOA E LDO.....	11
2.3	Importância da Participação Social	12
2.3.1	Orçamento Participativo	12
3	METODOLOGIA	13
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	14
4.1	Resultados Obtidos	14
4.2	Discussão dos Resultados.....	18
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	19
	REFERÊNCIAS.....	20

PLANO PLURIANUAL – PPA COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: uma análise da percepção social sobre seu conceito e aplicabilidade

Pedro Vinicius Ribeiro de Oliveira¹
Aline Alvares Melo²

Resumo: Progressivamente as questões políticas tem sido pauta diária com relação aos seus impactos na sociedade, com isso a gestão pública tem sido um tema cada vez mais abordado, ainda que em sua maioria, de forma partidária. Dessa forma, surge-se a dúvida sobre o conhecimento das pessoas e a sua percepção sobre a gestão pública e os instrumentos de planejamento que constituem seu arcabouço, com foco no principal deles, o Plano Plurianual. Logo, como objetivo deste trabalho, busca-se analisar a percepção social sobre o PPA, enquanto ferramenta de planejamento governamental, seu conceito e aplicabilidade. Utilizando-se de uma metodologia exploratória e uma abordagem quantitativa através da aplicação de questionários. A pesquisa foi aplicada com a sociedade civil de forma geral, com o retorno de 56 respostas, por meio de questionário com alternativas no modelo de escala *Likert*. Foi constatado que 66% desconhecem o Plano Plurianual e não sabem a importância, 67% não consideram que o processo de transparência possui um bom nível de divulgação, reforçado pelos 70% que afirmaram não ter participado de algum modelo de participação social, além disso, 61,6% consideram que a gestão pública não promove a participação da sociedade na elaboração do processo de definição das políticas públicas. Assim, a pesquisa demonstrou, que em geral, o público desconhece o instrumento para elaboração do planejamento público, o que deve estar ligado ao fato de considerarem que a comunicação e divulgação dessas informações são ineficientes, o que acabam resultando também no baixo número de interações com os modelos de participação social.

Palavras-chave: Plano Plurianual; Participação Social. Gestão Pública.

Abstract: Progressively, political issues have been a daily topic in relation to their impacts on society, with this public management has been an increasingly addressed topic, although mostly in a partisan manner. Thus, doubt arises about people's knowledge and their perception of public management and the planning instruments that constitute its framework, focusing on the main one, the Plano Plurianual. Therefore, the objective of this work is to analyze the social perception of the PPA, as a government planning tool, its concept and applicability. Using an exploratory methodology and a quantitative approach through the application of questionnaires. The research was applied to civil society in general, with 56 responses returned, through a questionnaire with alternatives on the Likert scale model. It was found that 66% were unaware of the Plano Plurianual and do not know the importance, 67% do not consider that the transparency process has a good level of disclosure, reinforced by the 70% who stated that they did not participate in any model of social participation, in addition, 61.6% consider that public management does not promote the participation of society in the elaboration of the process of defining public policies. Thus, the research demonstrated that, in general, the public is unaware of the instrument for preparing public planning, which must be linked to the fact that they consider that the communication and dissemination of this information are inefficient, which also ends up resulting in a low number of interactions with social participation models.

Keywords: Plano Plurianual; Social Participation. Public Management.

¹ Aluno(a) do Curso de Administração/UFMA. Artigo apresentado para a disciplina de TCC II, na data de 11/12/2023, na cidade de São Luis/MA. Contato: [pvpedro4707@gmail.com];

² Professor(a) Orientador(a). Dr. em Administração. Departamento de Ciências Contábeis, Imobiliárias e Administração/UFMA. Contato: [aline.melo@ufma.br]

1 INTRODUÇÃO

O campo das políticas públicas mostra-se imensamente abrangente e repleto de detalhes, por ser a principal ponte de acesso entre governo e sociedade, já que através delas que a população consegue visualizar as ações e entregas de seus governantes, e da mesma forma, é através delas que a gestão no poder consegue mostrar a realização dos seus planos propostas que foram feitas. Mediante isso, é necessário a formulação de um planejamento estratégico com objetivos e metas bem definidas, dentre diversos aspectos que conseguem medir a eficiência das ações pelas esferas do governo, o ponto que consegue transparecer a execução de um planejamento bem elaborado é a confirmação da entrega de produtos e serviços para a o seu público-alvo.

Em relação a questão do planejamento, provavelmente o instrumento mais importante quando falamos sobre essa temática na gestão públicas, seja o PPA (Plano Plurianual. Segundo Bandeli (2018), o PPA é a base e um importante instrumento de planejamento, sendo a representação das entradas (receitas) e saídas (aplicações de recursos) ao longo de um período de quatro anos. Além disso, destaca que esse instrumento tem a função de efetivar e conferir reconhecimento legal a esse planejamento, indicando que não é apenas uma projeção, mas também um documento oficial com respaldo legal. Constam neste documento, as ações que vão ser realizadas sejam obras, serviços, programas sociais e o que vai ser entregue de forma quantitativa, além de apresentar o orçamento necessário anualmente para a realização dessas demandas. Vale destacar que, conforme estabelecido no artigo 167 da Constituição Federal “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade (BRASIL, 1988).

Entretanto, a discussão sobre política no âmbito da sociedade é de certa forma muito rasa e polarizada, quando o assunto é a análise de problemas, benefícios e possíveis soluções sobre questões estruturantes na sociedade, esse cenário acaba reduzindo o debate e não filtrando ou incentivando a população para adquirir conhecimento sobre essas temáticas. Em relação a isso, algumas estratégias e projetos acabam sendo nichados e não conseguem alcançar muitas pessoas para enriquecer a discussão de forma geral, e por vezes, algumas iniciativas interessantes acabam sendo desconhecidas e o planejamento das prioridades das esferas governamentais que poderiam ser de conhecimento público, acabam sendo ofuscados por outras pautas.

Em razão dessa problemática, é interessante entender o conhecimento que a população tem sobre as ferramentas do planejamento estratégico público e de que forma conseguem intervir e participar da elaboração das políticas públicas. Logo, o objetivo deste trabalho é saber o quanto a sociedade conhece sobre a gestão pública e sua importância, dentre elas, o instrumento de maior destaque no planejamento público, o PPA. Além de identificar se o que está sendo elaborado pelas esferas governamentais, está conseguindo atingir as necessidades e expectativas da população. Além de investigar se a sociedade tem a possibilidade de consultar através de processos de transparência e consegue participar de modelos de participação social, além de saber se o que está sendo entregue (produtos/serviços) está sendo feito com eficiência.

Ademais, destacar a importância do entendimento por parte da população de todo esse processo de planejamento público, visto que incluir a opinião pública no ciclo de planejamento e avaliação, cria-se um ambiente mais democrático, onde é possível destacar as principais demandas da sociedade, trazendo maior legitimidade para as ações governamentais. Além disso, permitir um ajuste mais assertivo das estratégias adotadas pelas esferas de governo, com a identificação dos cenários mais críticos e descontentes informados pela própria população. Diante disso, para medir o grau de conhecimento de uma amostra da população, o trabalho em questão, busca analisar a percepção da sociedade a respeito do Plano Plurianual enquanto

ferramenta necessária para a elaboração de metas governamentais e otimização das políticas públicas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico está dividido em três seções: Gestão Pública; Plano Plurianual e Importância da Participação Social. A primeira seção através da citação e teoria de autores explica o conceito de gestão pública e sua importância para a sociedade, além de apresentar os desafios para sua implementação adequada e linhas de pensamento para soluções dessas questões. A segunda está relacionada a explicação do PPA e os instrumentos que estão ligados a ele (LOA e LDO), e como sua elaboração é capaz de influenciar nas políticas públicas. Já a terceira seção, destaca como a sociedade é importante para a decisão de demandas públicas e a apresentação de um dos modelos de participação social (Orçamento Participativo).

2.1 Gestão Pública

A gestão pública é o conjunto de práticas, processos e estratégias adotadas por instituições governamentais e seus gestores para administrar os recursos públicos, implementar políticas e programas, bem como alcançar objetivos de interesse público. De acordo com MPOG (2009), a melhoria da gestão pública implica em lidar com questões estruturais, governança e aspectos legais, bem como aprimorar os principais processos governamentais. Isso envolve o desenvolvimento de habilidades e ferramentas para apoiar a alocação de recursos, análise de riscos, melhoria da qualidade das decisões, trabalhar de maneira proativa e coordenada, e adotar métodos, ferramentas e práticas modernas que estejam alinhados com as necessidades da administração pública. Dessa forma, podemos identificar a importância para a tomada de decisões, alocação de recursos, planejamento estratégico e controle das atividades do setor público, visando o atendimento das demandas da sociedade, a promoção do bem-estar coletivo e a garantia da transparência e responsabilização nas ações governamentais.

No setor público, as decisões são tomadas através de um processo que deve ser marcado por transparência e participação pública. A transparência é fundamental, pois envolve a divulgação aberta de informações relacionadas às decisões governamentais, permitindo que os cidadãos compreendam como o governo opera e como as políticas são formuladas. Conforme a Lei da Transparência (nº 12.527/2011) estabelece que “É dever dos órgãos e entidades públicas divulgarem em local de fácil acesso, independentemente de requerimentos, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”. A participação pública também é essencial, pois garante que os cidadãos tenham a oportunidade de expressar suas opiniões e contribuir para o processo de tomada de decisões, através da manifestação das reais dificuldades que uma sociedade, comunidade está sendo atingida, tornando-o mais inclusivo e representativo.

As políticas públicas são um complexo ciclo com diversas etapas para garantir a eficiência da gestão pública, podendo representar uma fase diversas nuances e desafios para o cumprimento de um bom planejamento. Segundo Cordeiro, Otte, Santos, Novo, Serpa (2014), são destacadas algumas situações, como a rotatividade nas posições de chefia, que influenciam na continuidade dos projetos e no próprio trabalho realizado, por conta da mudança de prioridades, de acordo com o foco da figura superior que estiver no cargo. Outro ponto, é a tendência em agir de forma reativa na maioria das organizações públicas, priorizando demandas que surgem de forma emergencial, colocando em segundo plano as atividades estratégicas e objetivos que foram alinhados na elaboração do planejamento de ações, prejudicando o desempenho, no resultado, assim como também a falta de mecanismos para o desenvolvimento profissional contínuo e permanente.

De acordo com Matias-Pereira (2010, 2018), os desafios enfrentados na gestão moderna estão relacionados às transformações nos princípios e conceitos globais, principalmente por conta do processo de globalização, sendo necessário uma adaptação para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável em um ambiente de rápidas e profundas mudanças, que atingem as questões tecnológicas, organizacionais, políticas, econômicas, financeiras, culturais, sociais e ambientais. Nesse contexto, é necessário pensar no modelo de gestão pública e na governança, dedicando uma importância para a ética, a moral e a transparência na administração pública (accountability).

Visando a boa execução da gestão pública, é preciso seguir alguns princípios, como a definição de um planejamento sólido, além de objetivos e metas claras, que em função disso seja possível determinar prioridades e fixar recursos da melhor forma possível com o objetivo de entregar o melhor produto e serviço para a sociedade. “A finalidade maior da administração pública é maximizar o bem-estar da sociedade, otimizando o uso dos recursos públicos. O gestor público deve delinear estratégias que atendam às demandas da população, usando eficientemente os recursos públicos com foco no desenvolvimento socioeconômico” (Alonso, Clifton, & Díaz-Fuentes, 2015; Motta, 2013).

Um dos fatores propostos como capazes de promover o desenvolvimento [...] é a correta atuação da gestão pública para dinamizar áreas prioritárias, como educação, saúde e infraestrutura, de modo a propiciar condições de avanço socioeconômico, como a literatura tem sugerido (Debnath & Shankar, 2014). Essa eficiência está relacionada à combinação ótima de recursos em um processo produtivo, visando a potencializar resultados. A eficiência da gestão pública consiste em otimizar o uso de recursos, obtendo a máxima oferta possível de bens e serviços públicos em termos quantitativos e qualitativos (Hauer & Kyobe, 2010; Mukokoma & Dijk, 2013; Peña, 2008).

2.2 Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) é uma peça-chave no arcabouço de gestão pública, desempenhando um papel central na definição de políticas e investimentos governamentais em um período de médio prazo. Sua importância reside no fato de que ele não apenas estabelece diretrizes e metas para a atuação do governo, mas também serve como um instrumento de alinhamento entre as demandas da sociedade e o orçamento disponível. O PPA é elaborado a cada quatro anos e abrange um ciclo que se estende durante o mandato do chefe do Executivo, permitindo uma visão mais abrangente e estratégica das políticas públicas. “É possível afirmar que o PPA, foi concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, na medida que em que estabelece um compromisso político para além do mandato presencial, que vai orientar a formulação de leis orçamentárias e planos setoriais e regionais, é também um instrumento de gestão estratégica, uma vez que o cumprimento das metas estabelecidas deve ser avaliado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Arantes, 2010).

Conforme estabelecido no artigo 165 da Constituição Federal, “A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988). Em termos práticos, o PPA define os programas e ações que serão priorizados pelo governo em áreas cruciais, como saúde, educação, infraestrutura, segurança, entre outras. Além disso, ele estabelece as metas a serem alcançadas e os indicadores que serão monitorados ao longo do período. A alocação de recursos financeiros e humanos também é detalhada no PPA, garantindo uma distribuição eficiente dos recursos públicos de acordo com as necessidades da sociedade.

Conforme Shick (2006), o orçamento representa um desafio alocativo, já que nunca há recursos em quantidade suficiente para atender a todas as demandas por financiamento público.

Em vez disso, o orçamento envolve escolher entre várias reivindicações para a alocação de recursos limitados. Nesse contexto, o Plano Plurianual desempenha um papel fundamental ao direcionar os recursos financeiros para a implementação das ações planejadas pelo governo ao longo de um período de quatro anos. Este plano estabelece as diretrizes e prioridades para o uso dos recursos públicos. Durante sua elaboração, são consideradas diversas fontes de financiamento, como receitas tributárias, empréstimos, parcerias público-privadas e transferências de órgãos federais ou estaduais. Essas fontes são cuidadosamente analisadas e planejadas para assegurar a realização das metas estabelecidas no plano.

Outro ponto a ser destacado, é referente às formas de acompanhamento e avaliação do planejamento para monitorar o progresso em relação às metas estabelecidas e permitir ajustes quando necessário. Durante o período de vigência do PPA, são realizadas avaliações periódicas para verificar se as ações planejadas estão sendo executadas conforme o previsto e se estão gerando os resultados desejados. Sobre este assunto, Cunha (2006, p. 1) afirma que a avaliação é “[...] um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo”. Essas avaliações podem envolver indicadores de desempenho, processo e resultado que permitem mensurar o sucesso das políticas públicas e identificar falhas ou problemas. Através dessas informações, o governo pode elaborar formas para solucionar eventuais problemáticas, como realocar recursos ou revisar estratégias para garantir que as metas sejam alcançadas de maneira eficaz e eficiente.

Em resumo, o Plano Plurianual é uma ferramenta estratégica que visa à melhoria da qualidade de vida da população, ao desenvolvimento sustentável e à eficiência na gestão pública, promovendo uma governança mais responsável e transparente. Seu papel é fundamental em um contexto de administração pública eficaz e no alcance dos objetivos estabelecidos pelo governo ao longo de seu mandato.

2.2.1 PPA, LOA E LDO

Segundo Xavier (2001, p.22): “[...] o Plano Plurianual passa a ser o instrumento que irá verificar a compatibilidade com todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais.

Organizar três instrumentos compatíveis, porém distintos, obviamente, de forma que o PPA perseguisse as diretrizes, objetivos e metas, ocupando, portanto, a dimensão mais geral do planejamento de médio prazo. Consequentemente, a LDO deveria conectar a elaboração do orçamento na linha apontada pelo PPA, identificando as prioridades do exercício subsequente. Por seu turno, parece razoável supor que caberia à LOA perseguir, prioritariamente, a eficiência do gasto, prevendo as receitas e fixando as despesas da melhor forma (Cardoso e Santos, 2015, p.117).

Entre as disfunções da LDO, destaca-se a utilização desta, que tem vigência de um ano, para regular matérias de natureza contínua, como, por exemplo, os comandos para o levantamento dos custos e execução de obras de engenharia para obras com indícios de irregularidades e para transferências voluntárias e ao setor privado. Tais ações geralmente perpassam mais de um exercício financeiro, de modo que não parece razoável tratar o assunto em legislação transitória, como é o caso da LDO (Cardoso e Santos, 2015).

Segundo Santos; Ventura e Neto (2015), a necessidade em planejar quais recursos financeiros estarão disponíveis para um determinado período e como serão alocados, surge a necessidade da existência de um instrumento que realize essa dimensão do planejamento é o orçamento, o, formalizado juridicamente pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, o orçamento é a ferramenta que prevê as receitas a serem arrecadadas e define as despesas a serem realizadas ao longo de um ano.

2.3 Importância da participação social

Segundo Comparato (2003), quando o Estado implementa políticas públicas, é essencial que ele reconheça os conflitos de interesses que existem em uma sociedade diversa, sendo fundamental promover a expansão e o fortalecimento das esferas públicas democráticas, garantindo simultaneamente o respeito pelos direitos à igualdade e a diversidade. Diante disso, a realização de processos de consulta democrática desempenha um papel crucial ao fomentar a transparência e a responsabilidade na administração pública, isso permite que os cidadãos tenham participação ativa na definição das necessidades do governo e no acompanhamento da execução dessas políticas.

“A participação não é um fim em si mesmo. A participação é estratégica para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que presente os interesses do conjunto da sociedade e que seja um espaço de tolerância e de reconhecimento. A participação também é estratégica para a universalização de direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, do desenvolvimento)” (Ciconello, 2006). Dessa forma, podemos destacar a importância dessa inclusão da sociedade, enquanto intermediária da elaboração das políticas públicas e fortalecimento da democracia, funcionando como uma ponte para diretrizes mais assertivas e diretas para a população.

A participação pública é um dos componentes essenciais, ela envolve a inclusão ativa dos cidadãos no processo de tomada de decisões governamentais. Segundo Bandeira (2006), a participação dos cidadãos amplia o acesso das camadas populares aos processos de gestão, promovendo o desenvolvimento da sociedade civil e fortalecendo os mecanismos democráticos, além disso, essa participação ajuda a assegurar a eficácia na implementação de programas sociais criados no contexto das políticas de ajuste estrutural. Em resumo, a participação cidadã não só aumenta o envolvimento da sociedade nos processos de tomada de decisão, mas também fortalece a democracia e ajuda a garantir a efetividade dos programas de apoio social. Dessa forma, a essência do envolvimento das variadas camadas da sociedade no processo de elaboração e definição de demandas que vão ser realizadas pela esfera pública torna-se imprescindível, pois torna as políticas públicas mais direcionadas e assertivas.

Contudo, alguns desafios ainda são enfrentados nessas perspectivas de maior representatividade nesse contexto de planejamento pelo poder público, de acordo com Ciconello (2007), a existência de gestores públicos que não demonstram uma abertura para compartilhar o poder com diversas instituições de democracia representativa, como é o caso órgãos colegiados como os conselhos e algumas conferências. Então, uma realidade que ocorre com frequência são situações de algumas deliberações da sociedade que chegam por meio desses representantes, acabam não sendo discutidas ou executadas de forma eficiente por conta dessa falta de coordenação e falta de integração entre os processos participativos, o que acaba dificultando a relação entre as esferas governamentais e a sociedade civil.

Outro ponto relacionado com este assunto, é o pressuposto da existência de uma sociedade civil forte e com representantes capacitados para exercer esse papel de “ponte” com o poder público. “Para atuar, técnico e politicamente, em conselhos e conferências são necessários recursos humanos qualificados. É preciso os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal, como os instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público para isso, faz-se mister, além da disponibilidade da informação, e um processo de formação e de capacitação desses representantes, que na maioria das vezes não ocorre (Ciconello, 2007).

2.3.1 Orçamento Participativo

De acordo com Milani (2008), o termo "participação" abrange uma ampla gama de significados, englobando noções como participação popular, cidadã, democrática, institucional, e várias outras designações utilizadas para descrever o envolvimento dos cidadãos no processo

de tomada de decisões relativas a políticas públicas. Em relação aos métodos para concretizar essa participação, podem ser empregados mecanismos como consultas públicas, audiências, comissões de participação cidadã e outros instrumentos que permitem à sociedade civil expressar suas opiniões e contribuir com suas perspectivas. “O Orçamento Participativo (OP) que é considerado uma ferramenta governamental de democracia participativa que tem por objetivo influenciar e estimular os cidadãos a apresentarem sugestões ou até mesmo decidirem sobre os orçamentos públicos” (Rodrigues, 2017). Dentre esses mecanismos, a experiência de participação popular de maior destaque no Brasil foi a realização do Orçamento Participativo.

A experiência de Orçamento Participativo que se consagrou e que é considerada ponto de partida em relação às iniciativas posteriores, no entanto, é a de Porto Alegre, em função da prolongada duração e do êxito alcançado, conforme atesta a prolífica literatura produzida desde então (FEDOZZI, 1998; AVRITZER, 2002; LUCHMANN, 2002; BOSI, 2007). Essa iniciativa tem recebido um grande destaque no cenário nacional e internacional, segundo Luchmann (2017), um dos grandes destaques é seu pioneirismo na construção de um complexo mecanismo de interlocução política com a população, que serviu de inspiração para muitos outros municípios no Brasil e alguns países no exterior, que adotaram a abordagem do Orçamento Participativo (OP) para envolver os cidadãos na tomada de decisões políticas.

O Orçamento Participativo é um mecanismo direto de participação popular, através dele, a população discute e decide sobre o orçamento público e as políticas públicas, e faz o levantamento das necessidades de seu setor para discutir as prioridades de acordo com o orçamento do estado ou município. Segundo Broietti (2013), o orçamento participativo tem como principal propósito promover a democratização ao envolver a população e os gestores públicos na definição das prioridades de investimentos públicos para adequar as suas necessidades. Permitindo que a sociedade compreenda e participe ativamente no processo de alocação de recursos públicos, tornando-o mais transparente e inclusivo.

Segundo Dias; Allegretti (2009), o Orçamento Participativo (OP) é elogiado por sua capacidade de atender aos princípios fundamentais da democracia, como inclusão política e promoção da justiça social. Além disso, ele é valorizado por sua habilidade em combater o aumento da apatia política e da desconfiança da população, que se manifestam em altas taxas de abstenção eleitoral, diminuição do envolvimento em partidos políticos e queda da participação ativa em sindicatos e outras formas de associativismo social, sendo considerado uma ferramenta eficaz para reverter essas tendências preocupantes.

3. METODOLOGIA

Tendo em vista o objetivo da pesquisa - Analisar a percepção da sociedade a respeito do Plano Plurianual enquanto ferramenta necessária para a elaboração de metas governamentais e otimização das políticas públicas – optou-se por uma abordagem de pesquisa quantitativa, com caráter exploratório e o método escolhido foi a coleta de dados. Segundo Silveira e Gerhardt (2009), a abordagem quantitativa de pesquisa segue os princípios do positivismo, assumindo que a compreensão da realidade só é possível por meio da análise de dados objetivos. Nesse sentido, ela utiliza métodos matemáticos para descrever fenômenos e analisar informações.

Em relação ao caráter exploratório da pesquisa, mostrou-se necessário a utilização desse modelo, em razão de não encontrar pesquisas com uma amostra de pessoas que abordem essa temática, conforme Gil (1999), a pesquisa exploratória tem como objetivo oferecer uma visão inicial sobre um determinado fato, essa abordagem é aplicada quando o tema escolhido é pouco explorado. Logo, essa pesquisa desempenha um papel importante em situações em que o conhecimento prévio sobre o assunto é limitado, permitindo aos pesquisadores uma familiaridade com o tema, identificação de questões relevantes e a formulação de hipóteses.

Resultando também na escolha do método da pesquisa, optando pela coleta de dados, com o objetivo de identificar a percepção da sociedade sobre esse tema.

Utilizou-se um questionário com 14 perguntas fechadas, o questionário foi dividido em 2 seções: dados sociodemográficos e perguntas específicas. A primeira sendo responsável por coletar dados sobre o grupo de pessoas e conhecer os perfis participantes da pesquisa e a segunda seção tem como objetivo apurar as informações sobre a percepção da sociedade em relação ao Plano Plurianual. A escala utilizada foi a de Likert, considerando (1) Discordo Totalmente; (2) Discordo; (3) Neutro; (4) Concordo; (5) Concordo Totalmente. A coleta de dados ocorreu por meio de questionário online a partir da plataforma *Google Forms* visando a dinâmica e rapidez das respostas.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Resultados Obtidos

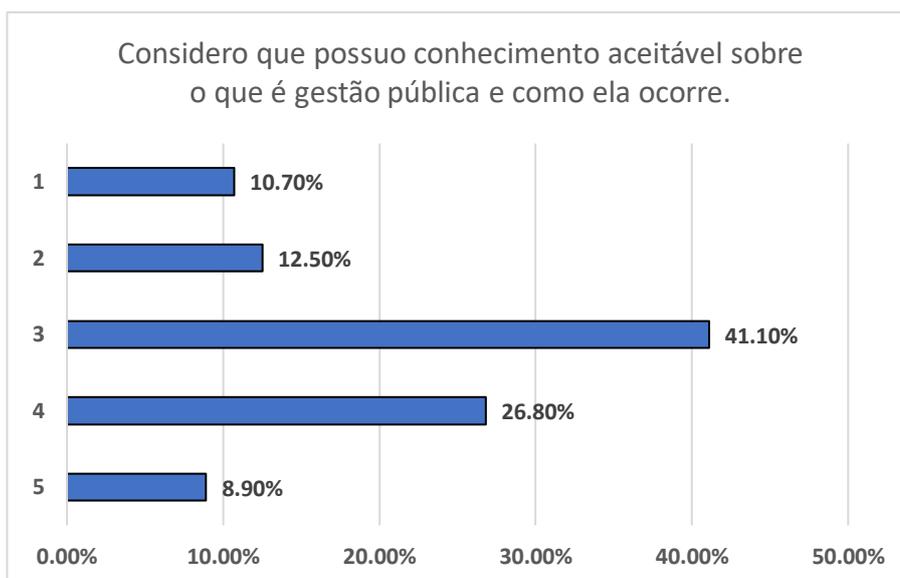
Foram obtidas 56 respostas no questionário, destacando o perfil dos entrevistados. Houve um certo equilíbrio na questão do gênero dos correspondentes, além disso a faixa etária em maior número que responderam à pesquisa fora jovens até 25 anos (50% da amostra), Outro equilíbrio foi em relação ao nível escolar, entre as pessoas com superior completo incompleto, assim como o setor de trabalho com 45,8% estão trabalhando no setor público e 44,1% na área privada, a faixa de renda familiar foi praticamente repartida, além dos dados apresentados abaixo, vale citar que 21,3% afirmaram que recebem entre 2 e 4 salários mínimos e 24,% recebem até 2 salários mínimos, como apresentado na quadro 1:

Quadro 1 – Perfil dos respondentes

Gênero	53% Feminino 47% Masculino
Faixa Etária	50% entre 18 e 25 anos 21,7% de 26 a 35 anos.
Nível de Escolaridade	40% Superior Incompleto 31,7% Superior Completo
Setor Trabalhista	45,8% no Setor Público 44,1% no Setor Privado
Faixa de Renda Familiar	28,3% entre 2 e 4 salários mínimos 25,8% mais que 6 salários mínimos

Na primeira pergunta específica sobre o tema, foi questionado se o respondente tem um conhecimento aceitável sobre a gestão pública, cerca de 76% das respostas selecionadas apontaram que as pessoas destacam que estão de neutras até concordarem totalmente com essa afirmativa, como demonstrado no gráfico 1:

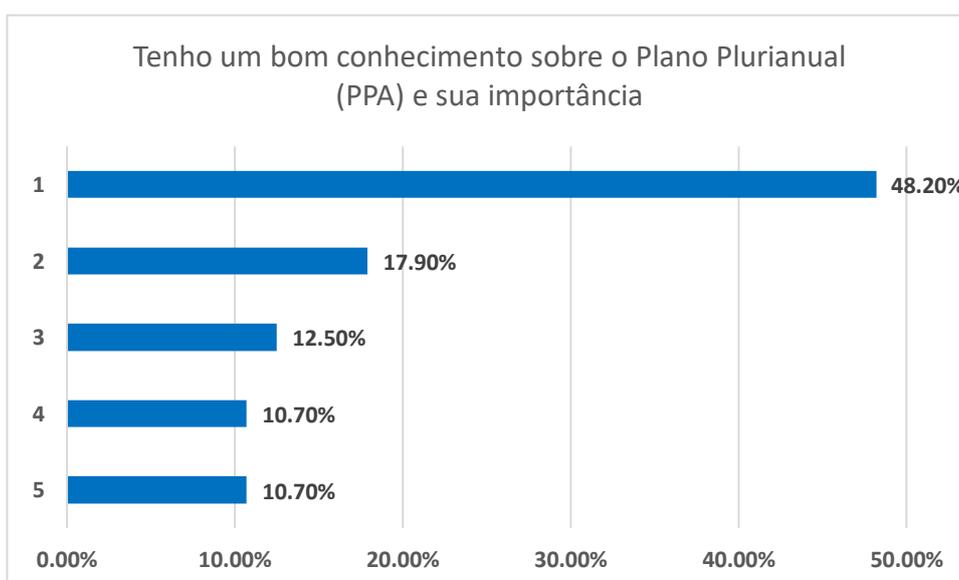
Gráfico 1



Fonte: Autor da pesquisa (2023).

Em seguida, a afirmativa em questão, foi o Plano Plurianual, como forma de entender se um dos principais instrumentos da gestão pública, é conhecido pelo público. Entretanto, através da afirmação “Tenho um bom conhecimento sobre o Plano Plurianual e sua importância”, nota-se uma estatística “curiosa”, por conta que 48,20% dos respondentes discordam totalmente desta afirmativa, além da segunda alternativa mais escolhida que é de apenas discordância (17,90%), e para deixar mais explícito, apenas 20,70% concordam ou concordam totalmente.

Gráfico 2

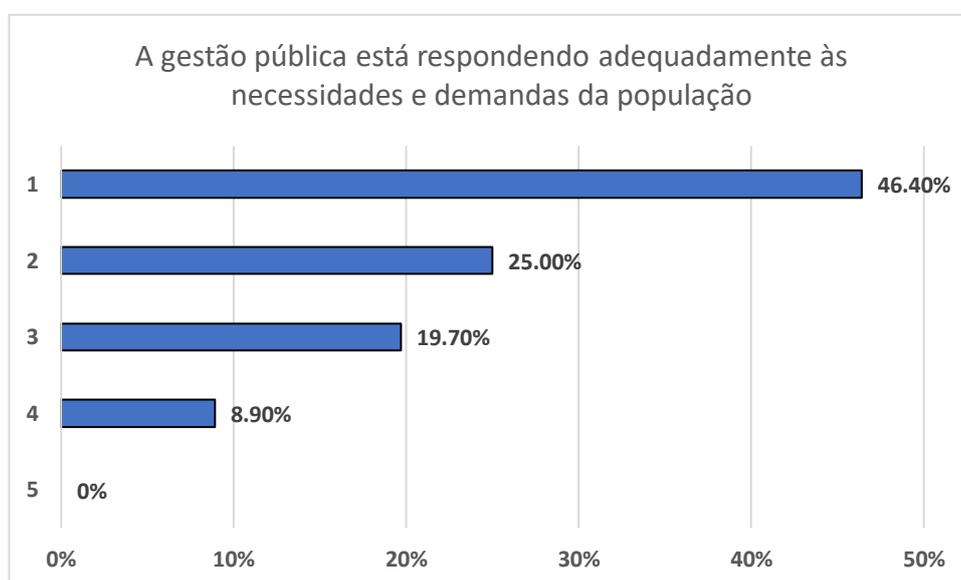


Autor da pesquisa (2023).

Outras questões foram abordadas em relação ao conhecimento dos respondentes sobre a gestão pública, entre elas qual entendimento tinham sobre o processo de alocação e definição de orçamento público, no qual (25%) e (26,8%) discordam ou discordam totalmente, respectivamente, o que representa mais da metade desta amostra. Da mesma forma que foi indagado na questão anterior, agora perguntou-se sobre dois dos principais instrumentos orçamentários na gestão pública (LOA E LDO), neste caso, o resultado foi inverso, apesar da maior porcentagem discordar da questão anterior, 47% concordaram e concordaram totalmente quando feito a afirmativa se tinham conhecimento e a sabiam importância acerca da LOA e LDO.

Como forma de medir a percepção da sociedade sobre se as necessidades da população estão sendo atendidas, foi indagado o quanto os respondentes consideram que tais demandas estão sendo realizadas de forma adequada, como apresentado no gráfico 3:

Gráfico 3



Autor da Pesquisa (2023).

Como apresentado no gráfico, a grande maioria mostra-se contrária com a opinião que a gestão pública está sendo assertiva para atender os problemas e necessidades da população, uma vez que, das 56 respostas, 66% discordam ou discordam totalmente desta afirmativa.

Em relação ao hábito da população em buscar as prioridades do governo, realizou-se uma relação entre a afirmativa 6 “Tenho o costume de buscar informações sobre as prioridades e metas do governo” e a afirmativa 7 que indagava a facilidade em ter acesso às informações, dessa forma, conseguindo traçar um paralelo para entender aqueles que tem o costume, se acreditam ter uma facilidade para encontrar essas informações, tanto os que não costumam ter esse hábito, se eventualmente o difícil acesso pode vir a ser um motivo dessa problemática.

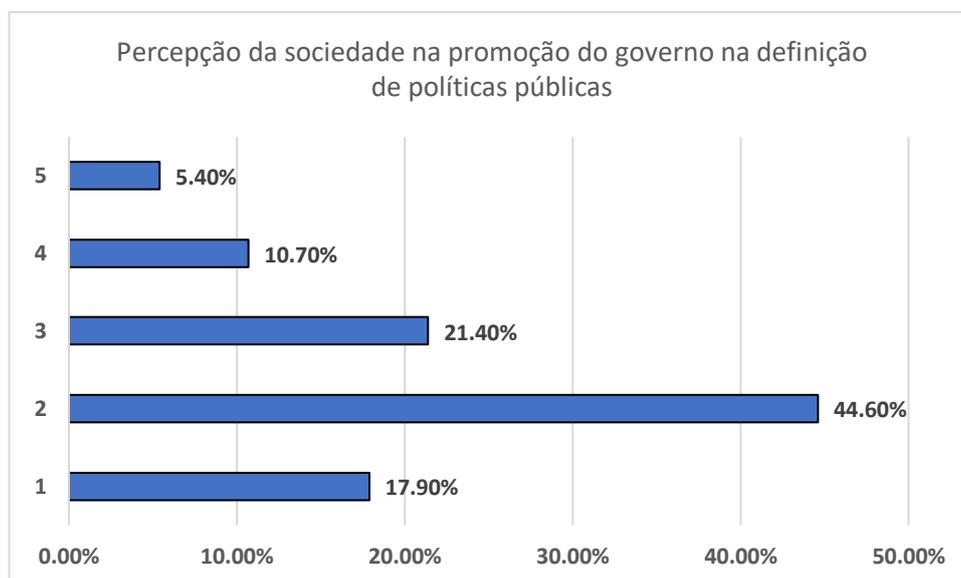
Tabela 1

Escala	Quantidade	7) Considero que o processo de transparência das informações relacionadas às ações do governo são divulgadas com frequência e são de fácil acesso (Média das respostas)
5	4	1,6
4	16	2,75
3	16	2,1
2	12	1,9
1	8	1,4

Fonte: Autor da Pesquisa (2023).

Com o intuito de medir a relação do governo com a sociedade, buscou-se entender o quanto a sociedade considerava que o governo mantinha uma forte comunicação com a população. A resposta mais selecionada foi a 3 (neutro) com 33%, porém, os números destacam uma discordância maior nessa afirmativa, uma vez que entre as escalas 4 e 5, 55% escolheram essas alternativas. Especificando ainda mais essa temática, também foi abordado a questão da promoção pela gestão pública de oportunidades para a participação da sociedade nas definições de políticas públicas, evidenciando os resultados da afirmativa anterior, 62,5% selecionaram a pontuação de 1 e 2, entendendo que não existe esse fomento. Gráfico 4 abaixo:

Gráfico 4

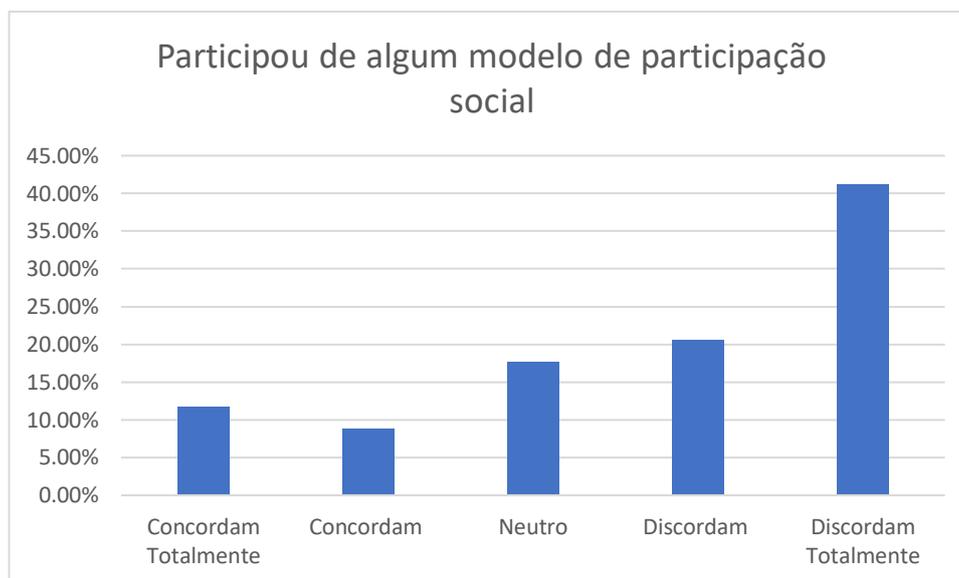


Fonte: Autor da Pesquisa (2023).

Ainda na temática da atuação do governo junto a sociedade, também foram realizadas afirmativas com o intuito de identificar o conhecimento acerca de modelos de participação social do governo, diante disso, a alternativa 3 teve o maior número de seleções com 35,7%, proporcionalmente houve maior discordância com 39,2% entre as pontuações 1 e 2, discordaram em relação ao conhecimento de iniciativas de participação social do governo. Aliado com a pergunta anterior, também foi indagado sobre a participação dos respondentes em algum modelo dessa natureza (Reunião de Conselho, Orçamento participativo...), a alternativa mais selecionada foi a de discordância total com 55,4%.

Visando um detalhamento sobre a temática anterior, foi delimitado uma amostra entre pessoas que selecionaram as alternativas 3 até 5 na questão sobre o conhecimento dos instrumentos de participação, com o entendimento que conheciam ou ouviram a respeito de algum modelo de participação, para entender se essas pessoas que conheciam as iniciativas, chegaram a participar alguma vez, a maior recorrência foi que 41,10% selecionaram discordaram totalmente se já haviam participado, como mostra o gráfico 5:

Gráfico 5



Fonte: Autor da Pesquisa (2023).

Ademais, foram questionados outros processos relacionados com a participação ou atuação junto ao governo, em primeiro lugar, buscou-se saber se em algum momento o respondente solicitou algum tipo de informação para os órgãos de transparência, 58,9% discordaram totalmente da afirmativa. Assim como o procedimento de sugestões ou reclamações para ouvidorias públicas, nesse caso, o número de pessoas que discordaram completamente ou em parte, foi de 71,4%.

A última pergunta foi feita, em decorrência das respostas anteriores, em caso afirmativo, a pessoa devia avaliar se a experiência com um dos processos de participação foi satisfatória, nessa questão 58,7% que apontaram envolvimento, discordaram total ou em parte que foi um processo bem realizado.

4.2 Discussão dos Resultados

Evidenciando o objetivo do trabalho em questão, foram analisados alguns pontos de destaque através da pesquisa realizada e do referencial teórico utilizado. Os dados apresentados, demonstraram que a maior parte dos entrevistados demonstraram um possuir um conhecimento aceitável sobre a gestão pública, entretanto, ao serem perguntados mais especificamente sobre o Plano Plurianual, a grande maioria afirmou não conhecer e saber sua importância. Ainda que, segundo Arantes (2010), o PPA foi concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, que vai orientar a formulação de leis orçamentárias e planos setoriais e regionais, além de agir como um instrumento de gestão estratégica.

Podemos inferir nessa situação, algumas causas, como buscar entender o que os entrevistados podem compreender como gestão pública, de acordo com o MPOG (2009), a melhoria da gestão pública implica em lidar com questões estruturais, governança e aspectos legais, bem como aprimorar os principais processos governamentais. Outra causa que pode ser destacada é a falta de estratégias elaboradas pelo governo para facilitar o acesso do cidadão aos instrumentos e conceitos da gestão pública e dessa forma aumentar o conhecimento da sociedade sobre essa temática da gestão pública e permitir conhecer seu principal instrumento de planejamento (Plano Plurianual). Apesar da existência da Lei da Transparência estabelecendo que é “dever dos órgãos e entidades públicas divulgarem em local de fácil acesso, independentemente de requerimentos”, por vezes essas informações acabam não chegando para a sociedade.

A maioria dos entrevistados discordou que a gestão pública atual está conseguindo elaborar medidas para atender os problemas e reais necessidades da população, Segundo Cordeiro et al. (2014), a continuidade de projetos que podem impactar de forma estruturantes acabam sendo prejudicados pela recorrente troca de chefia, dessa forma impedindo a conclusão ou entrega dessas demandas. Outro ponto, é uma espécie de “cultura” estabelecida dentro das intuições públicas em agir de forma reativa, sendo mais importante resolvendo questões de forma emergencial, ao invés de manter um direcionamento que deve ser norteado por um planejamento. Além disso, refletindo na visão da sociedade sobre o quanto consideram que a gestão pública permite que a população interfira ou influencie na definição de políticas públicas, já que durante a pesquisa, a grande maioria discordou dessa afirmativa.

Buscando entender a atuação da sociedade em processos de participação social, os respondentes que discordam ou discordaram totalmente na participação em algum desses modelos foi 71,8%, outra pergunta abordou o quanto consideram que esses processos eram divulgados, reforçando que na opinião deles, esses instrumentos são pouco difundidos. De acordo com Ciconello (2007), uma das possíveis causas para a dificuldade para a realização desses modelos de participação social é presença de alguns gestores públicos que não demonstram uma abertura para esse compartilhamento do poder instituições de democracia representativa.

Além disso, outros processos foram abordados buscando quantificar a participação da sociedade em outras ferramentas dessa temática, foram levantadas questões sobre pedidos de informações aos órgãos de controle e processos de reclamações e sugestões para as ouvidorias, existe um baixo número de pessoas que utilizaram esses meios. Em relação a esse ponto, também foi realizado um paralelo entre os entrevistados que afirmaram trabalhar no setor público com os respondentes do setor privado, neste ponto, 14 pessoas do setor público interagiram com pelo menos um dos instrumentos, enquanto no setor privado apenas 4.

De acordo com Matias-Pereira (2010, 2018), devido as transformações nos princípios e conceitos globais, é necessária uma adaptação para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável em um ambiente de rápidas e profundas mudanças, conforme Comparato (2003) é essencial que ele reconheça os conflitos de interesses que existem em uma sociedade diversa, sendo fundamental promover a expansão e o fortalecimento das esferas públicas democráticas, evidenciando que é necessário levar em consideração essa diferença de temáticas por estarem, de certa forma em esferas diferentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou analisar a percepção da sociedade sobre o PPA enquanto instrumento de planejamento governamental, seu conceito e sua aplicabilidade, utilizando-se de uma pesquisa quantitativa através de uma coleta de dados. Sendo assim, foi realizada a

pesquisa bibliográfica para entender a definição de gestão pública, como colocá-la em prática de forma eficiente e alguns de seus desafios, apresentar o conceito do Plano Plurianual e sua importância, além de mostrar os benefícios e exemplos de modelos de participação social.

Em geral, foi constatado através deste trabalho uma parcela grande de pessoas desconhece o PPA e não tem dimensão da sua importância e finalidade, ainda que tenham algum conhecimento de gestão pública que podem vir de conhecimentos difundidos em áreas específicas, mas não possuem conhecimento na principal ferramenta de planejamento do setor público. Entretanto, foi constatado que em relação a LOA E LDO que são instrumentos que são ligados ao PPA, e em conjunto formam o orçamento público, é destacado que é mais conhecido por essa mesma amostra da população.

Outra questão investigada que pode reforçar essa falta de disseminação do conhecimento dessas ferramentas, é que em síntese, esse mesmo grupo considera que a divulgação e a relação do governo com esse tipo de informação deveriam receber uma reformulação, pois consideram que atualmente o alcance dessas temáticas são pouco difundidas, que pode representar esse desafio em conhecer esses instrumentos.

Aliado a isso, as práticas de transparência e modelos de participação social mostram-se uma outra problemática, visto que da mesma forma com a divulgação desses instrumentos para a sociedade, essas maneiras de integrar a população com a definição de políticas públicas assertivas através de consultas públicas ou a busca de informações junto aos órgãos de transparências, além de também serem pouco divulgadas, quando são colocadas em práticas, em geral, não representaram uma boa experiência para os participantes.

Ademais, em razão da busca de trabalhos anteriores nessa temática, foram encontrados apenas estudos específicos sobre modelos de participação, como PPA's participativos que possuem um conceito parecido com o Orçamento Participativo, em razão disso, não foram citados especificamente a percepção da sociedade sobre esse instrumento.

As conclusões do estudo realizado podem representar resultados limitados em razão do baixo índice de respostas, ainda sim, em razão das respostas obtidas num universo relativamente pequeno serem tão numerosas para o desconhecimento ou insatisfação com a atual realização de alguns processos e algumas questões levantadas no estudo, podem representar um pouco de atenção para futuros estudos que venham a abordar esse tema, neste caso, abrangendo um número maior de pessoas ou delimitando um espaço amostral mais específico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei N° 12.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe procedimentos a serem observados, com o fim de garantir o acesso a informações. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

OTTE, Janete et al. **Desafios da gestão pública contemporânea: uma análise no instituto federal sul-rio-grandense** – ifsul. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/97661>>

Arantes, Fernando Luís. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Brasília: Revista do Serviço Público, 2010.

Ciconello, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil**, 2006.

Alonso, J. M., Clifton, J., & Díaz-Fuentes, D). **The impact of new public management on efficiency: an analysis of Madrid's hospitals.** *Health Policy*, 2015

Debnath, R. M., & Shankar, R. **Does good governance enhance happiness: a cross nation study.** *Social Indicators Research*, 2014

Hauner, D., & Kyobe, A. **Determinants of government efficiency.** World Development, 2010

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 10 outubro 2023.

CUNHA, Carla da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”**, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006. Digitalizado.

PINTO, Alan K., XAVIER, Júlio A. N., **Manutenção Função Estratégica.** Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 2001.

Gerhardt, TE; Silveira, **D.T. Métodos de Pesquisa.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

MILANI, Carlos. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias.** Revista de Administração Pública, 2006.

LÜCHMANN, Lígia. **Participatory Budgeting and Democratic Innovation: Some Analytical Variables.** PROGRAMA CAPES/FCT, EDITAL No 39/2014, 2017

CARDOSO, José; SANTOS; Eugênio. **PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática,** Brasília: IPEA, 2015

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RODRIGUES, Wilson. **A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública.** Revista Controle, 2017.

CICONELLO, Alexandre. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil,** 2007.

CICONELLO, Alexandre. **Relatório do Seminário: Novas Estratégias para Ampliar a Democracia e a Participação,** 2006

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea.** São Paulo: Atlas, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Controle de contas e transformação da administração pública.** Ceará: Fundação Demócrito Rocha, 2018.

VENTURA, Otávio. et al. **PPA, LDO E LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle,** Brasília: IPEA, 2015.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**, Rio Grande do Sul, 1999.

COMPARAT, Fábio. **A afirmação histórica dos direitos humanos**, São Paulo: Ed. Saraiva, 2003.