



B1

ISSN: 2595-1661

ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portal.periodicos.capes.gov.br)

Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>

ISSN: 2595-1661

Revista JRG de
Estudos Acadêmicos

Governança pública e a efetividade do planejamento orçamentário: uma análise jurídica do Plano Plurianual como instrumento de gestão

Public governance and the effectiveness of budgetary planning: a legal analysis of the Multi-Year Plan as a management tool

DOI: 10.55892/jrg.v9i20.3120

ARK: 57118/JRG.v9i20.3120

Recebido: 26/03/2026 | Aceito: 29/03/2026 | Publicado on-line: 01/04/2026

Vitória Gabriela Santos Lopes¹

<https://orcid.org/0009-0000-4782-7396>

<http://lattes.cnpq.br/5294874186464558>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: vitoria.gs@unitins.br

Jorlan Lima Oliveira²

<https://orcid.org/0000-0002-4489-3934>

<http://lattes.cnpq.br/2133566576133890>

Universidade Estadual do Tocantins, TO, Brasil

E-mail: jorlan.lo@unitins.br

José Fernando Bezerra Miranda³

<https://orcid.org/0000-0001-8134-2106>

<https://lattes.cnpq.br/8740725588483348>

Unitins/Araguatins, TO, Brasil

E-mail: jose.fb@unitins.br

Francisco Dimitre Rodrigo Pereira Santos⁴

<https://orcid.org/0000-0003-3036-7631>

<https://lattes.cnpq.br/0192084108260337>

Unitins/Palmas, TO, Brasil

E-mail: francisco.dr@unitins.br



Resumo

O presente artigo analisa a relação entre governança pública e planejamento orçamentário, com enfoque na efetividade do Plano Plurianual (PPA) como instrumento de gestão na administração pública brasileira. Parte-se da premissa de que o PPA, previsto constitucionalmente, constitui um dos principais mecanismos de planejamento estatal, responsável por orientar a execução das políticas públicas de médio prazo. No entanto, questiona-se sua efetividade prática diante de desafios como a descontinuidade administrativa, a baixa integração entre planejamento e execução e a fragilidade dos mecanismos de governança. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com método dedutivo, analisando a legislação vigente,

¹ Graduada em Direito pela Unidade de Ensino Superior do Sul do Maranhão (UNISULMA).

² Mestre em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, pela Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará/Marabá (UNIFESSPA).

³ Doutor em Educação (UFT), Pós-graduado graduado em Gestão Pública e MBA em docência do Ensino Superior. Coordenador do Curso Tecnológicos em Gestão Pública do Projeto TO Graduado, Unitins/TO. Docente na Unitins/TO.

⁴ Doutor em Engenharia Biomédica pela Universidade Anhembi Morumbi. Mestre em Ciências da Saúde (UFT). Docente na Unitins/TO.



especialmente a Constituição Federal de 1988, bem como doutrinas relacionadas a temática.

Palavras-chave: Governança pública; Planejamento orçamentário; Plano Plurianual; Administração pública; Gestão pública.

Abstract

This article analyzes the relationship between public governance and budgetary planning, focusing on the effectiveness of the Multi-Year Plan (PPA) as a management tool in Brazilian public administration. It starts from the premise that the PPA, constitutionally mandated, constitutes one of the main mechanisms of state planning, responsible for guiding the execution of medium-term public policies. However, its practical effectiveness is questioned in the face of challenges such as administrative discontinuity, low integration between planning and execution, and the fragility of governance mechanisms. The research adopts a qualitative approach, of a bibliographic and documentary nature, with a deductive method, analyzing current legislation, especially the 1988 Federal Constitution, as well as specialized doctrine in Administrative Law and Public Management.

Keywords: Public governance; Budgetary planning; multi-year plan; Public administration; Public management.

1. Introdução

A administração pública contemporânea tem sido cada vez mais demandada a atuar de forma eficiente, transparente e orientada a resultados, especialmente em contextos de escassez de recursos e crescente complexidade das demandas sociais. Nesse cenário, o planejamento orçamentário assume papel central, constituindo-se como instrumento essencial para a organização das ações governamentais e para a efetivação de políticas públicas.

No ordenamento jurídico brasileiro, o planejamento estatal encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, que estabelece, entre outros instrumentos, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Dentre esses, o PPA destaca-se por sua função estratégica, ao definir diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, orientando a atuação estatal de médio prazo (BRASIL, 1988).

Entretanto, apesar de sua relevância normativa, observa-se que o Plano Plurianual nem sempre cumpre, na prática, seu papel como instrumento efetivo de gestão. Em muitos casos, o PPA assume caráter meramente formal, sendo elaborado para atender exigências legais, sem que haja efetiva integração com a execução orçamentária e com as decisões administrativas cotidianas.

Nesse contexto, surge a importância da governança pública, entendida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle voltados à condução da administração pública de forma eficiente e responsável. A governança está diretamente relacionada à capacidade do Estado de planejar, executar e avaliar políticas públicas de maneira integrada e orientada a resultados.

Diante dessa problemática, o presente artigo busca responder ao seguinte questionamento: o Plano Plurianual, enquanto instrumento de planejamento orçamentário, tem sido efetivo na promoção da governança pública no Brasil, ou permanece limitado a uma função meramente formal no âmbito da administração pública?



Parte-se da hipótese de que, embora o PPA possua relevante estrutura normativa e potencial estratégico, sua efetividade é comprometida por fragilidades institucionais, ausência de cultura de planejamento e limitações na governança pública.

O objetivo geral deste estudo é analisar a efetividade do Plano Plurianual como instrumento de gestão à luz da governança pública. Como objetivos específicos, pretende-se compreender o conceito de governança pública, examinar o planejamento orçamentário no Brasil, analisar o papel do PPA e identificar os principais desafios à sua efetividade.

A relevância da pesquisa reside na necessidade de aprimorar os instrumentos de planejamento estatal, de modo a garantir maior racionalidade na gestão dos recursos públicos e maior efetividade na implementação de políticas públicas.

2. Metodologia

A presente pesquisa possui finalidade descritiva e exploratória, desenvolvida por meio de abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com método dedutivo. Tal delineamento metodológico foi adotado em razão da análise da governança pública e do planejamento orçamentário, com ênfase no Plano Plurianual (PPA) como instrumento de gestão na administração pública brasileira.

O levantamento teórico foi realizado a partir da análise de livros, artigos científicos e legislações pertinentes à temática, com enfoque para a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e o Decreto nº 9.203/2017. A pesquisa bibliográfica permitiu a sistematização dos principais conceitos relacionados à governança pública, ao planejamento estatal e aos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA), conforme delineado na fundamentação teórica do estudo.

3. Resultados e Discussão

3.1 Governança Pública: fundamentos teóricos e normativos

A noção de governança pública emerge no contexto das transformações do Estado contemporâneo, especialmente diante da necessidade de superação de modelos burocráticos tradicionais e da busca por uma administração orientada a resultados, eficiência e accountability. Diferentemente da concepção clássica de governo, centrada na autoridade estatal, a governança pública envolve a articulação entre Estado, sociedade e mercado na formulação e implementação de políticas públicas.

A governança pública refere-se aos mecanismos de liderança, estratégia e controle utilizados para direcionar e monitorar a atuação estatal (TCU, 2020). Tal conceito está diretamente relacionado à capacidade do Estado de implementar políticas públicas com eficiência e responsabilidade.

Nesse sentido, destaca-se o Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado pelo TCU, que consolida diretrizes essenciais para a boa governança no setor público, enfatizando princípios como transparência, integridade, responsabilidade e foco em resultados.

No campo doutrinário, o entendimento é pacífico de que a governança pública está diretamente relacionada à capacidade do Estado de implementar políticas públicas de forma eficiente, destacando a transição do modelo burocrático para o modelo gerencial como elemento fundamental para o aprimoramento da administração pública. Sendo assim, a eficiência e o controle de resultados tornam-se centrais na gestão pública contemporânea (BRESSER; SPINK, 2007).



Além disso, instituições internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), têm contribuído significativamente para a consolidação do conceito de governança pública, associando-o à capacidade institucional do Estado de formular políticas eficazes, garantir transparência e promover a participação social. A OCDE enfatiza que a boa governança é condição indispensável para o desenvolvimento sustentável e para a confiança da sociedade nas instituições públicas.

No ordenamento jurídico brasileiro, embora o termo “governança pública” não esteja expressamente previsto na Constituição Federal, seus fundamentos encontram-se implícitos nos princípios da administração pública, especialmente aqueles previstos no art. 37, como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Determinados princípios orientam a atuação estatal e servem de base para a construção de práticas de governança.

Adicionalmente, normas infraconstitucionais vêm reforçando a importância da governança no setor público. Destaca-se o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo diretrizes voltadas à melhoria da gestão pública, com foco na geração de valor público.

Dessa forma, a governança pública se apresenta como elemento estruturante da administração contemporânea, sendo indispensável para a efetividade do planejamento estatal, especialmente no que se refere à integração entre formulação, execução e avaliação das políticas públicas.

3.2 Planejamento Orçamentário no Brasil: PPA, LDO e LOA

O planejamento orçamentário no Brasil constitui um dos principais instrumentos de organização da atuação estatal, sendo estruturado a partir de um sistema integrado previsto na Constituição da República de 1988. Esse sistema é composto por três instrumentos fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais se articulam de forma a viabilizar o planejamento e a execução das políticas públicas.

Nos termos do art. 165 da Constituição Federal, cabe ao Poder Executivo estabelecer o planejamento governamental por meio desses instrumentos, que possuem funções distintas, porém complementares. O Plano Plurianual é responsável por definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, orientando a atuação estatal no médio prazo (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, tem como finalidade estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Já a LOA é o instrumento que estima as receitas e fixa as despesas públicas, viabilizando a execução concreta das ações governamentais (GIACOMONI, 2023).

O sistema orçamentário brasileiro então, deve ser compreendido como um processo contínuo de planejamento, no qual o PPA exerce função estratégica, a LDO atua como elemento de conexão e a LOA concretiza as ações planejadas. A efetividade desse sistema depende da integração entre seus instrumentos, evitando a fragmentação das políticas públicas.

Nesse mesmo sentido o planejamento governamental constitui elemento essencial para a boa gestão pública, sendo indispensável para a racionalização do uso dos recursos públicos e para a promoção do desenvolvimento econômico e social, a ausência de planejamento adequado compromete a eficiência administrativa e reduz a capacidade do Estado de atender às demandas da sociedade (PEREIRA, 2018).



Além da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), também desempenha papel fundamental na consolidação do planejamento orçamentário no Brasil. A LRF estabelece normas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal, exigindo planejamento, transparência e controle das contas públicas, o que reforça a importância da integração entre os instrumentos orçamentários.

A integração entre PPA, LDO e LOA é essencial para assegurar a coerência das ações governamentais. No entanto, na prática, essa articulação nem sempre ocorre de forma eficaz, o que compromete a execução das políticas públicas e evidencia fragilidades na governança pública. Muitas vezes, observa-se que o planejamento estabelecido no PPA não se reflete adequadamente na LOA, gerando descompasso entre o planejamento estratégico e a execução orçamentária.

De acordo com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, um dos principais desafios do planejamento público no Brasil reside na baixa integração entre planejamento e orçamento, bem como na dificuldade de monitoramento e avaliação das políticas públicas. Tal cenário evidencia a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de governança, de modo a garantir maior efetividade ao planejamento estatal.

Dessa forma, o planejamento orçamentário brasileiro apresenta estrutura normativa robusta, mas enfrenta desafios significativos no que se refere à sua implementação prática, especialmente no que diz respeito à efetiva integração entre os instrumentos e à sua utilização como ferramenta de gestão.

3.3 O Plano Plurianual (PPA) Como Instrumento de Gestão na Administração Pública

O Plano Plurianual (PPA) constitui o principal instrumento de planejamento estratégico da administração pública brasileira, assumindo papel central na organização das ações governamentais e na definição das prioridades estatais em médio prazo. Previsto no art. 165, §1º, da Constituição Federal de 1988, o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos, orientando a atuação governamental e a alocação de recursos públicos (BRASIL, 1988).

Diferentemente da Lei Orçamentária Anual (LOA), que possui caráter eminentemente operacional, e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que exerce função intermediária, o PPA apresenta natureza estratégica, sendo responsável por estruturar o planejamento governamental em uma perspectiva de continuidade administrativa. Sua função transcende a simples previsão de gastos, abrangendo a definição de programas, ações e metas que devem orientar a atuação do Estado ao longo de seu período de vigência.

Nesse sentido, o PPA deve ser compreendido não apenas como um instrumento formal de planejamento, mas como uma ferramenta de gestão pública orientada a resultados. O planejamento governamental, quando devidamente estruturado, possibilita maior racionalidade na tomada de decisões, contribuindo para a eficiência administrativa e para a efetividade das políticas públicas. Para o autor, a ausência de planejamento consistente compromete a capacidade do Estado de promover o desenvolvimento e atender às demandas sociais (PEREIRA, 2018).

A estrutura do PPA está organizada em programas de governo, os quais agregam ações destinadas à consecução de objetivos específicos. Essa lógica programática aproxima o planejamento orçamentário de uma abordagem gerencial, voltada à obtenção de resultados concretos, em consonância com os princípios da governança pública. Nesse



aspecto, o PPA representa um avanço em relação a modelos tradicionais de planejamento, ao buscar integrar planejamento, execução e avaliação.

De acordo com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o PPA deve ser concebido como instrumento fundamental para a articulação entre políticas públicas e gestão orçamentária, permitindo maior alinhamento entre prioridades governamentais e alocação de recursos. No entanto, o próprio instituto reconhece que a efetividade desse instrumento depende da qualidade de sua elaboração, bem como da existência de mecanismos adequados de monitoramento e avaliação.

Sob a perspectiva da governança pública, o PPA assume função ainda mais relevante, uma vez que se insere no eixo estratégico da gestão estatal. Conforme o Tribunal de Contas da União (TCU), a governança pública envolve a definição de estratégias e o monitoramento de resultados, sendo o planejamento um de seus pilares fundamentais. Nesse contexto, o PPA deve atuar como instrumento orientador das decisões governamentais, contribuindo para a coerência e a efetividade das políticas públicas.

Entretanto, apesar de sua relevância normativa e potencial estratégico, o PPA enfrenta importantes limitações no âmbito da administração pública brasileira. Um dos principais problemas identificados refere-se à sua frequente dissociação da realidade administrativa. Em muitos casos, o plano é elaborado de forma genérica, com metas pouco mensuráveis e baixa vinculação com a execução orçamentária, o que compromete sua utilidade como instrumento de gestão.

Além disso, a descontinuidade administrativa representa um obstáculo significativo à efetividade do PPA. Considerando que sua vigência ultrapassa o mandato do chefe do Poder Executivo, é comum que mudanças de governo resultem na despriorização ou reformulação de programas previamente estabelecidos, enfraquecendo a lógica de planejamento de médio prazo.

Outro aspecto relevante diz respeito à fragilidade dos mecanismos de monitoramento e avaliação. A ausência de indicadores claros e de sistemas eficientes de acompanhamento dificulta a mensuração dos resultados das políticas públicas, comprometendo a capacidade de ajuste e aprimoramento das ações governamentais. Nesse ponto, observa-se uma lacuna entre o planejamento formal e a gestão baseada em evidências.

A efetividade do planejamento orçamentário depende não apenas da existência de instrumentos normativos, mas também da capacidade institucional do Estado de utilizá-los de forma integrada e orientada a resultados. Para o autor, o planejamento deve ser concebido como um processo dinâmico, que envolve formulação, execução, monitoramento e avaliação contínua (GIACOMONI, 2023).

Dessa forma, verifica-se que o Plano Plurianual possui potencial significativo como instrumento de governança e gestão pública, mas sua efetividade está condicionada à superação de desafios estruturais, institucionais e culturais. A consolidação do PPA como ferramenta estratégica exige não apenas aprimoramentos técnicos, mas também o fortalecimento de práticas de governança que promovam a integração entre planejamento e execução.

3.4 Desafios À Efetividade do PPA na Governança Pública

Apesar da robusta previsão normativa do Plano Plurianual (PPA) no ordenamento jurídico brasileiro, sua efetividade como instrumento de governança pública ainda enfrenta uma série de entraves estruturais, institucionais e culturais. Esses desafios comprometem a capacidade do PPA de cumprir sua função estratégica, reduzindo-o, em



muitos casos, a um instrumento meramente formal, dissociado da dinâmica real da gestão pública.

Um dos principais obstáculos à efetividade do PPA reside na fragilidade da cultura de planejamento no setor público brasileiro. Historicamente, a administração pública foi marcada por práticas burocráticas e reativas, nas quais o planejamento assume papel secundário em relação às demandas imediatas. A ausência de uma cultura consolidada de planejamento compromete a racionalidade das decisões administrativas e dificulta a implementação de políticas públicas de longo prazo (PEREIRA, 2018).

Outro fator relevante diz respeito à desarticulação entre planejamento e execução orçamentária. Embora o PPA deva orientar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), na prática, observa-se que essa integração nem sempre ocorre de forma efetiva. Muitas vezes, as ações previstas no PPA não são devidamente contempladas no orçamento anual, o que compromete a execução das políticas públicas e evidencia falhas na governança.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a baixa integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento constitui um dos principais gargalos da gestão pública brasileira, resultando em inconsistências entre as prioridades estabelecidas e a alocação de recursos (IPEA, 2019).

Além disso, a descontinuidade administrativa configura um dos desafios mais recorrentes à efetividade do PPA. Em razão da alternância de governos e da ausência de mecanismos institucionais robustos que garantam a continuidade das políticas públicas, é comum que programas previstos no plano sejam despriorizados ou substituídos ao longo de sua vigência. Essa dinâmica enfraquece o caráter estratégico do PPA e compromete a estabilidade das ações governamentais.

Nesse contexto, a administração pública brasileira ainda enfrenta dificuldades na consolidação de um modelo gerencial orientado a resultados, em razão de fatores como instabilidade política, fragilidade institucional e baixa profissionalização da gestão pública (BRESSER; SPINK, 2007).

Outro entrave significativo refere-se à deficiência dos mecanismos de monitoramento e avaliação. A efetividade do PPA pressupõe a existência de indicadores claros, metas mensuráveis e sistemas de acompanhamento capazes de avaliar o desempenho das políticas públicas. No entanto, a ausência ou inadequação desses instrumentos dificulta a análise de resultados e limita a capacidade de correção de rumos na gestão pública.

O Tribunal de Contas da União ressalta que a governança pública exige não apenas o planejamento adequado, mas também o monitoramento contínuo e a avaliação sistemática das ações governamentais. A falta desses elementos compromete a geração de valor público e reduz a efetividade das políticas implementadas (TCU, 2020).

Ademais, a baixa capacitação técnica dos agentes públicos representa um fator que impacta diretamente a qualidade do planejamento. A elaboração do PPA exige conhecimento técnico especializado, tanto na definição de metas quanto na estruturação de programas e indicadores. A ausência de qualificação adequada pode resultar em planos genéricos, pouco consistentes e de difícil execução.

Outro aspecto relevante é o excesso de formalismo que ainda permeia a administração pública brasileira. Em muitos casos, o cumprimento das exigências legais relacionadas ao PPA se sobrepõe à preocupação com sua efetividade prática, transformando o planejamento em um procedimento burocrático, voltado ao atendimento de requisitos normativos, em detrimento da busca por resultados concretos.



Por fim, destaca-se a limitada participação social no processo de elaboração e acompanhamento do PPA. Embora a Constituição Federal preveja mecanismos de participação democrática, na prática, a construção do plano muitas vezes ocorre de forma centralizada, com baixa inserção da sociedade civil. Essa limitação compromete a legitimidade do planejamento e reduz sua aderência às reais demandas sociais.

Diante desse conjunto de desafios, torna-se evidente que a efetividade do Plano Plurianual depende não apenas de sua previsão normativa, mas do fortalecimento da governança pública, da profissionalização da gestão e da consolidação de uma cultura institucional orientada ao planejamento e à avaliação de resultados.

3.5 Governança Pública e Caminhos Para o Fortalecimento da Efetividade do PPA

A superação dos desafios que comprometem a efetividade do POA na administração pública brasileira exige o fortalecimento da governança pública em suas múltiplas dimensões, especialmente no que se refere à integração entre planejamento, execução e avaliação das políticas públicas. Nesse contexto, a adoção de mecanismos institucionais e gerenciais voltados à melhoria da qualidade do planejamento estatal revela-se fundamental para a consolidação do PPA como instrumento efetivo de gestão.

Um dos principais caminhos para o fortalecimento da efetividade do PPA consiste na consolidação de uma cultura de planejamento no âmbito da administração pública. Tal mudança implica a superação de práticas administrativas reativas e a adoção de uma postura estratégica, orientada à definição de objetivos claros, metas mensuráveis e resultados concretos. O planejamento governamental deve ser concebido como um processo contínuo e integrado, essencial para a racionalização da ação estatal e para a promoção da eficiência administrativa (PEREIRA, 2018).

Outro aspecto central refere-se à necessidade de aprimorar a integração entre os instrumentos de planejamento e orçamento, especialmente entre o PPA, a LDO) e a LOA. A coerência entre esses instrumentos é indispensável para garantir que as prioridades definidas no planejamento estratégico sejam efetivamente contempladas na execução orçamentária. Nesse sentido, a governança pública desempenha papel fundamental ao promover alinhamento institucional e coordenação entre os diversos níveis da administração.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, a melhoria da qualidade do gasto público depende diretamente da capacidade do Estado de alinhar planejamento e orçamento, evitando distorções que comprometam a efetividade das políticas públicas (IPEA, 2019).

Adicionalmente, o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas públicas é condição indispensável para a efetividade do PPA. A adoção de indicadores de desempenho, metas mensuráveis e sistemas de acompanhamento contínuo permite não apenas avaliar os resultados das ações governamentais, mas também promover ajustes e correções ao longo da execução do plano. Nesse contexto, a gestão baseada em evidências assume papel relevante, contribuindo para decisões mais racionais e fundamentadas.

O Tribunal de Contas da União enfatiza que a governança pública eficiente requer sistemas robustos de monitoramento e avaliação, capazes de assegurar a geração de valor público e a melhoria contínua da gestão (TCU, 2020).

Outro elemento essencial para o fortalecimento do PPA consiste na profissionalização da gestão pública. A qualificação técnica dos agentes públicos responsáveis pela elaboração, execução e avaliação do planejamento é fator determinante para a qualidade do plano. A ausência de capacitação adequada tende a resultar em



instrumentos frágeis, com baixa capacidade de orientar a ação estatal. Nesse sentido, a valorização da formação técnica e o investimento em capacitação contínua são medidas indispensáveis.

Além disso, a ampliação da transparência e da participação social no processo de elaboração e acompanhamento do PPA constitui importante mecanismo de fortalecimento da governança pública. A participação da sociedade civil contribui para a legitimidade das decisões governamentais, além de possibilitar maior aderência das políticas públicas às demandas sociais. A transparência, por sua vez, favorece o controle social e a accountability, elementos essenciais para uma gestão pública eficiente.

No plano normativo, o Decreto nº 9.203/2017 representa importante avanço ao estabelecer diretrizes para a governança na administração pública federal, reforçando a necessidade de alinhamento estratégico, gestão de riscos e monitoramento de resultados. A implementação efetiva dessas diretrizes pode contribuir significativamente para o aprimoramento do planejamento governamental e para a consolidação do PPA como instrumento de gestão.

Por fim, destaca-se a importância da adoção de práticas de inovação na gestão pública, especialmente no que se refere ao uso de tecnologias da informação e comunicação. Ferramentas digitais podem contribuir para o aprimoramento do planejamento, permitindo maior integração de dados, transparência e eficiência na gestão orçamentária. A modernização administrativa, aliada a práticas de governança, representa um caminho promissor para o fortalecimento do planejamento estatal.

Dessa forma, verifica-se que a efetividade do Plano Plurianual está diretamente condicionada à consolidação de práticas de governança pública que promovam integração institucional, qualificação técnica, transparência e orientação a resultados. A superação dos desafios identificados exige não apenas mudanças normativas, mas, sobretudo, transformações culturais e institucionais na administração pública brasileira.

4. Conclusão

O presente estudo teve como objetivo analisar a efetividade do Plano Plurianual como instrumento de gestão à luz da governança pública, considerando sua relevância no contexto do planejamento orçamentário brasileiro. A partir da análise desenvolvida, foi possível compreender que, embora o PPA possua sólida previsão normativa e represente um dos principais mecanismos de organização da atuação estatal, sua efetividade prática ainda se mostra limitada por uma série de fatores estruturais, institucionais e culturais.

No que se refere ao problema de pesquisa consistente em verificar se o PPA tem sido efetivo na promoção da governança pública ou se permanece restrito a uma função meramente formal, os resultados indicam que, apesar de seu potencial estratégico, o plano frequentemente não cumpre plenamente sua finalidade como instrumento de gestão. Tal constatação decorre, sobretudo, da fragilidade da cultura de planejamento na administração pública, da desarticulação entre planejamento e execução orçamentária, da descontinuidade administrativa e da insuficiência dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

A hipótese inicialmente formulada, no sentido de que a efetividade do PPA é comprometida por limitações institucionais e pela ausência de práticas consolidadas de governança pública, foi confirmada ao longo da pesquisa. Verificou-se que a existência de instrumentos normativos, por si só, não é suficiente para assegurar a eficiência da gestão pública, sendo imprescindível a adoção de práticas que promovam a integração entre planejamento, execução e controle.



Ademais, evidenciou-se que a governança pública desempenha papel central na superação dos desafios identificados, ao fornecer mecanismos capazes de fortalecer a capacidade estatal de planejar, executar e avaliar políticas públicas de forma eficiente e orientada a resultados. Nesse sentido, o PPA somente poderá cumprir sua função estratégica se estiver inserido em um ambiente institucional que valorize o planejamento, a transparência, a participação social e a gestão baseada em evidências.

A análise também permitiu identificar caminhos para o aprimoramento da efetividade do PPA, destacando-se a necessidade de fortalecimento da cultura de planejamento, a melhoria da integração entre os instrumentos orçamentários, a qualificação técnica dos agentes públicos e o desenvolvimento de sistemas eficazes de monitoramento e avaliação. Tais medidas, associadas à consolidação de práticas de governança, podem contribuir significativamente para a transformação do PPA em um instrumento efetivo de gestão pública.

Por fim, conclui-se que o desafio da administração pública brasileira não reside apenas na elaboração de instrumentos normativos adequados, mas, sobretudo, na capacidade de implementá-los de forma eficiente e integrada. O fortalecimento da governança pública, nesse contexto, apresenta-se como condição indispensável para a efetivação do planejamento orçamentário e para a promoção de uma gestão pública mais eficiente, transparente e orientada ao atendimento das demandas sociais.

Referências

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 10 mar. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 10 mar. 2026.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. Brasília: UnB, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/34179>. Acesso em: 5 mar. 2026.

BRESSER, Luiz Carlos Gonçalves Lereira; SOINK, Peter. **Governança pública e reforma do Estado**. 7. Ed. São Paulo: FGV, 2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Brasília: TCU, 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>. Acesso em: 24 fev. 2026.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Planejamento governamental e políticas públicas no Brasil.** Brasília: Ipea, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/>. Acesso em: 24 fv. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Recommendation of the Council on Public Governance.** Paris: OECD, 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/public-governance/>. Acesso em: 16 mar. 2026.