

O PLANEJAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO E O IMPACTO DO CONTROLE PARA SUA EFETIVIDADE

MARCELO GOMES DA CUNHA*
Capitão de Corveta (IM)

JOANNA D'ARC KIRSCHNER FREIRE**
Terceiro-Sargento (T) da Força Aérea Brasileira

SUMÁRIO

Introdução
A relevância do Orçamento Público
Definições de Orçamento Público
Os Princípios Orçamentários
As Técnicas Orçamentárias
O Ciclo Orçamentário
O controle na Administração Pública
A efetividade do controle na Administração
Conclusão

INTRODUÇÃO

De acordo com os autores estudados, o Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 40 e 70 do século passado, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental. Desde os primeiros exercícios, no imediato pós-Segunda

Guerra, por meio, entre outros, do Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas cinco ou seis décadas, diversas

* Vice-Diretor do Centro de Intendência da Marinha em Rio Grande. Graduado em Economia, pós-graduado em Finanças e Gestão Corporativa, mestre em Administração e auditor honorário.

** Serve na 5ª Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica. Graduada em Administração, MBA em Gestão Pública, Direito do Estado, Auditoria e Perícia Contábil.

tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico (GIACOMONI *et* PAGNUSSAT, 2007).

Segundo Giacomoni *et* Pagnussat *apud* Roberto Campos, o conceito de planejamento empregado pelos administradores brasileiros sempre sofreu de uma grande imprecisão terminológica, tendo sido utilizado tanto para o microplanejamento setorial como para o planejamento macroeconômico mais integrado, processo observado principalmente na formulação dos planos de tentativas de estabilização econômica, ao longo dos anos 80 e 90. Num esforço de precisão semântica, ele propunha distinguir entre simples declarações de política e programas e planos de desenvolvimento.

O presente artigo busca uma visão ampla e a inter-relação entre o planejamento e o controle, com vistas a suprir a sociedade com os bens e serviços necessários para a vida social. Assim, o orçamento público tem um papel essencial nesta correlação entre o poder público e a sociedade, que será apresentado nos tópicos seguintes.

A relevância do Orçamento Público

O orçamento público tem sido tema relevante até mesmo por leigos nos últimos três anos. As denúncias de má administração por parte de gestores públicos é assunto de constantes debates entre políticos e a sociedade, assim como reflexão entre o próprio cidadão no seu cotidiano como forma de expressar a indignação. Dessa forma, pretende-se, com este trabalho, aprofundar conhecimentos em pontos estratégicos que levam o administrador e seus colaboradores à busca constante de um resultado eficiente para a efetividade do objetivo único, que deveria ser do gestor público, pois o ad-

ministrador não é dono da administração pública, uma vez que a mesma pertence ao povo.

Assim, será abordada a importância do planejamento orçamentário, que foi reconhecida desde a implantação da sistemática do orçamento quando da criação do PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*, traduzido no Brasil como SPPPO – Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento). O planejamento tem o papel essencial em todo o processo, e isso somente é possível devido ao estágio alcançado pelas modernas técnicas de informação que visam auxiliar a análise e a tomada de decisões.

Atualmente, a crise econômica que atinge o País, com a conseqüente escassez de recursos para novos projetos e manutenção dos atuais e para a conclusão de obras iniciadas em governos anteriores, exige que o planejamento orçamentário seja elaborado o mais profissional e eficaz possível, com tudo o que for necessário para melhor atender ao cidadão.

Do ponto de vista material e pessoal, não se pode perder de vista que a falta de pessoal especializado, aliada aos paradoxos provocados pelas dificuldades políticas, torna esta tarefa ainda mais difícil. Cumpre registrar que o Legislativo, responsável por apreciar o orçamento, ainda vê com desconfiança um orçamento proposto pelo Executivo, excessivamente amparado em argumentos técnicos, conforme será demonstrado no decorrer deste trabalho.

Conforme Zamboni (2010), em revisão da obra *Orçamento Público* (15ª edição), o orçamento continua sendo um instrumento básico de administração e, como tal, deve cumprir múltiplas funções, como forma de adaptar-se às novas realidades. Neste contexto, os países que passam por um longo período de ajustamento à crise

econômica, e os gastos públicos de cada um, por expressão, têm um papel-chave nesses esforços de ajustamento. O orçamento cumpre papel de instrumento de controle, não do tipo político ou administrativo, mas econômico.

DEFINIÇÕES DE ORÇAMENTO PÚBLICO

O orçamento possui muitas conceituações, todas bem completas e abrangentes. A seguir, apresentamos uma delas: “A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades quer na execução de seus projetos, se materializa através do orçamento, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de ação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem arrecadados, bem como os dispêndios a serem efetuados.”

Para Abrúcio e Loureiro (2004), “o orçamento é um instrumento fundamental de governo, seu principal documento de políticas públicas. Através dele os governantes selecionam prioridades, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade e como distribuí-los entre diferentes grupos sociais, conforme seu peso ou força política”.

Podemos dizer que é um documento produzido pelo Poder Executivo e apreciado pelo Poder Legislativo, que pode inclusive alterá-lo em alguns aspectos. Documento legal, período de tempo, plano de trabalho, previsão e autorização – os autores são unânimes em afirmar que, “no tocante às despesas, o orçamento apenas

fixa seu limite máximo. Assim, diz-se que o orçamento é autorizativo; assim, se um agente público fosse obrigado, pela lei orçamentária, a realizar todas as despesas previstas, estaríamos diante do chamado orçamento impositivo”.

Os Princípios Orçamentários

De acordo com Mendes (2015), os princípios orçamentários são premissas, linhas norteadoras a serem observadas na concepção da Lei Orçamentária. Visam aumentar a consistência e a estabilidade do sistema orçamentário.

Para Jund (2006), o orçamento público surgiu para atuar como instrumento de controle parlamentar das atividades financeiras governamentais, isto é, daquelas desempenhadas pelo Executivo. Para que o controle fosse mais eficaz, era necessária

O orçamento cumpre papel de instrumento de controle, não do tipo político ou administrativo, mas econômico

a vinculação do orçamento a normas e regras que orientassem a sua elaboração e execução. “A partir daí foram criados os chamados Princípios Orçamentários”, que visam estabelecer as regras orçamentárias.

As informações a seguir são resultantes da pesquisa realizada nos autores compilados na bibliografia.

– Anualidade/ Periodicidade

Este princípio é também denominado de princípio de periodicidade, em que as estimativas de receitas e despesas devem referir-se a um período limitado de tempo, em geral um ano. Exercício financeiro é o nome dado ao período de vigência do orçamento.

– Unidade

O orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um só orçamento

para o exercício financeiro. Desta forma, procura-se eliminar a existência de múltiplos orçamentos (orçamentos paralelos). A Constituição consagra também o Princípio da Totalidade, que é uma derivação do princípio de unidade. O princípio da totalidade prevê a coexistência de múltiplos orçamentos que, no entanto, devem ser consolidados em um só orçamento.

– Universalidade

O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos poderes da União, seus fundos, órgão e entidades da administração direta e indireta. As últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) têm exigido que as estatais dependentes integrem o orçamento fiscal e da seguridade, e não o orçamento de investimentos das estatais.

– Exclusividade

Segundo este princípio, o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária, não incluindo em seu projeto de lei assuntos estranhos.

– Especificação

Também chamado de princípio da especialização ou da discriminação, visa vedar as autorizações de despesas globais, isto é, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal que facilite a análise por parte das pessoas.

– Publicidade

O conteúdo orçamentário deve ser divulgado pelos veículos oficiais de comunicação/divulgação para conhecimento público e para eficácia de sua validade, enquanto ato oficial de autorização de arrecadação de receitas e execução de despesas. A publicidade deve ser feita no *Diário Oficial da União*. Além disso, a Constituição Federal exige publicação do relatório resumido da execução orçamentária em até 30 dias após o encerramento de cada bimestre.

– Equilíbrio

O equilíbrio orçamentário estabelece, de forma extremamente simplificada, que as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro. No entanto, devem-se observar as contas orçamentárias internamente, por meio das contas do Orçamento Corrente e de Capital. Nestas contas “escondem-se” os desequilíbrios orçamentários.

Nas classificações orçamentárias brasileiras, é possível verificar que o *déficit* aparece embutido nas contas públicas por meio das contas denominadas operações de crédito, que classificamos como financiamentos de investimentos estatais de longo prazo, bem como a rolagem da dívida, por meio das operações de curto prazo para recompor seu caixa. Para evitar tais operações a Constituição Federal de 1988 (CF/88), no artigo 167, inciso III, optou por restringir as operações de crédito às despesas de capital (Regra de Ouro).

– Orçamento Bruto

Este princípio estabelece que todas as parcelas de receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. Busca-se, com esta regra, impedir a inclusão de importâncias líquidas, ou seja, que sejam descontadas despesas que serão efetuadas por outras entidades, impedindo, com isso, sua completa visão, conforme preconiza o princípio de universalidade.

– Não-Efetuação de Receitas

O propósito deste princípio é definido da seguinte maneira: nenhuma parcela de receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender aos certos e determinados gastos. Esta é uma exigência de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de seu orçamento sem restrições ou comprometimentos e, dessa forma, atender às despesas conforme suas prioridades e necessidades.

As Técnicas Orçamentárias

De acordo com Mendes (2015, pg. 27), historicamente, a Carta Magna, outorgada no início do século XIII pelo Rei João Sem Terra, é considerada o embrião do orçamento, por meio de seu artigo 12:

“Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios serão razoáveis em seu montante”.

Ainda segundo o autor, esse artigo não trata da despesa pública, mas aparece como a primeira tentativa formal de controle das finanças do rei. Trazendo para atualidade, temos os poderes Legislativo e Executivo.

Conforme material disponível no curso em questão (Gestão Pública), elaborado pelo Professor Nazareno Araújo (2015), as técnicas de elaboração do orçamento podem ser classificadas, de acordo com a atuação do processo decisório, em três formas: *top-down*, *up-down* e processo intermediário ou misto.

O processo *top-down*, ou descendente, é aquele no qual os objetivos são definidos pela administração central em função das necessidades, sem considerar os meios necessários para o alcance dos resultados. No nível mais baixo da hierarquia, cabe elaborar os planos de trabalho em conformidade com os objetivos estabelecidos. Essa metodologia propicia um melhor conhecimento do todo, adequando os recursos aos objetivos esperados, dando maior mobilidade às ações e incorrendo em menos riscos de duplicar esforços. Por outro lado, os objetivos podem ser definidos por alguém que não conhece as necessidades

reais da organização, e isso pode conduzir a uma mera peça de ficção, pois as áreas da hierarquia mais baixa podem não aderir ou se comprometer com o alcance dos objetivos.

O processo *up-down*, ou ascendente, é aquele no qual os objetivos são traçados pelos órgãos inferiores da hierarquia, sendo posteriormente aprovados pela administração central. Cada unidade pensa os seus objetivos e faz a adequação destes ao orçamento e aos meios necessários para atingi-los. Há um pragmatismo maior nesse processo, pois o orçamento está sendo elaborado por quem de fato conhece as necessidades, mas com uma visão limitada. Como cada área faz a sua programação, há um risco maior de diferentes áreas estarem realizando os mesmos projetos, configurando duplicação de esforços.

O processo intermediário é aquele no qual as diretrizes e os objetivos alinhados com os meios disponíveis são delineados pela administração central; a partir desses, as unidades operacionais elaboram seus planos de trabalhos, as unidades setoriais (ministérios ou secretarias de Estado) conferem a consistência e consolidam em seus âmbitos de atuação e, por último, o órgão central de planejamento faz a consolidação final. Assim é feito o orçamento no Brasil.

Outras técnicas também são utilizadas, como o Orçamento Incremental e o Orçamento Base Zero ou por Estratégia (OBZ).

O Orçamento Incremental é aquele no qual os recursos a serem alocados nos programas são apenas ajustados de forma marginal nos itens de receitas e despesas. Como não há mudança da estrutura do exercício anterior, as prioridades são as mesmas e não há alterações ao longo do tempo, fazendo com que o orçamento não reflita as novas demandas da sociedade.

O OBZ é uma técnica voltada para a elaboração do orçamento-programa e trata-se de uma revisão crítica dos gastos anuais de cada área. Exige que o administrador, a cada novo exercício, justifique detalhadamente quais são os recursos a serem utilizados e quais objetivos busca-se atingir. É um orçamento base zero, pois não há direitos adquiridos sobre as verbas autorizadas em exercícios anteriores. Com essa técnica, busca-se criar alternativas para a hierarquização das prioridades a serem consideradas pela administração superior nos próximos exercícios.

Nessa técnica, o processo orçamentário visa qualificar a análise dos objetivos e as necessidades de gastos e faz uma forte ligação entre planejamento e orçamento. As lideranças intermediárias avaliam melhor as necessidades de aplicação de recursos e, em função dessas lideranças terem participado ativamente do processo de elaboração, é garantida uma boa adesão à busca pelo atingimento

dos objetivos por parte nos níveis hierárquicos mais baixos.

De acordo com Giacomoni (2009), apesar das dificuldades que cercaram a implantação do PPBS, boa parte de seus elementos conceituais está presentemente integrada no orçamento-programa, cuja feição moderna, conforme já afirmado, incorporou quase todas as ideias reformistas geradas, especialmente, após a Segunda Guerra Mundial. O orçamento-programa resultante dessas modernas orientações é mais ambicioso e, conseqüentemente, de mais difícil aplicação prática. Isso é compreensível, pois aumentou a distância a ser ultrapassada entre as formas tradicionais e modernas de orçamentação.

Segundo o Professor Ramos, um comentário adicional precisa ser feito acerca do chamado Orçamento Base Zero, ou Orçamento por Estratégia. Trata-se de uma técnica que pode ser usada para a elaboração do orçamento e que consiste basicamente no seguinte:

Orçamento Tradicional	Orçamento-Programa
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e de gestão.	1. O orçamento se toma o elo entre o planejamento e a gestão das várias funções da organização.
2. A definição das dotações orçamentárias de cada órgão tem por objetivo viabilizar a aquisição de recursos.	2. A definição das dotações orçamentárias dá prioridade aos custos de realização dos programas, visando o alcance de metas e de resultados.
3. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão – “quem gasta” e “o que se gasta”.	3. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento – “como se gasta” e “para que se gasta”.
4. Os principais critérios para classificação de receitas e despesas são determinados em função das unidades administrativas e da natureza de cada item de receita e despesa.	4. Os principais critérios de classificação enfatizam a estrutura dos programas e as diversas funções desempenhadas pelo Governo.
5. Não há uma preocupação com sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, bem como dos resultados.	5. Ocorre uma utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados alcançados.
6. O controle é feito para verificar sobretudo a legalidade no cumprimento do orçamento, ou seja, a adequação da aplicação dos recursos às normas vigentes.	6. O controle enfatiza a avaliação da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais.

Tabela 1 – Comparações Orçamento Tradicional x Orçamento-Programa
Fonte: Giacomoni (2009)

– A cada exercício, em vez de o gestor ou administrador de um determinado órgão se basear no seu histórico de despesas para apurar as necessidades do próximo ano, ele deverá justificar detalhadamente todos os recursos solicitados ao órgão central de planejamento e orçamento.

– A cada novo exercício, o gestor deve sempre justificar os recursos solicitados, sem se basear na execução orçamentária de períodos anteriores – daí o nome “base zero”; o gestor não pode argumentar que necessita de certo montante de recursos apenas porque no ano passado foi este o montante gasto.

– Todos os gastos efetuados no passado devem passar por um processo crítico de revisão, dando origem a uma nova estimativa de gastos, os quais serão alocados numa escala de prioridades, de acordo com os objetivos e os programas a serem implementados no exercício seguinte.

Em suma, a técnica do Orçamento Base Zero pretende eliminar uma “memória de gastos” trazida do passado, uma vez que é muito comum os gestores

formularem suas necessidades de recursos por meio de métodos simplistas, tais como apenas repetir o montante gasto no ano anterior, acrescentado de certa expectativa de inflação, aumento de tarifas, reajustes contratuais etc.

O Ciclo Orçamentário

De acordo com Mendes (2015, p. 79), o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final.

Para o autor, é um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, planeja, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro.

Para o Professor Jund (2006), o processo e os ciclos orçamentários no âmbito federal estão divididos em planejamento, orçamentação, execução, controle e avaliação, conforme descrito na Tabela 2.

O ciclo orçamentário pode então ser definido como um processo de caráter

Planejamento	Planejar consiste em determinar os objetivos a alcançar e as ações a serem realizadas em determinado período, compatibilizando-as com os meios disponíveis para sua execução. Em outras palavras, planejar é elaborar, por etapas e com bases técnicas (especialmente no campo sócio-econômico), planos e programas com objetivos definidos. Os programas são os instrumentos de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurados por metas estabelecidas no Plano Plurianual – PPA.
Orçamentação	O orçamento é o instrumento que contém as ações governamentais, dispostas em metas físicas e financeiras, a serem realizadas em determinado período, bem como os meios necessários à viabilização dessas ações.
Execução	Etapa em que os atos e fatos são praticados na administração pública para implementação da ação governamental e na qual ocorre o processo de operacionalização objetiva e concreta de uma política pública.
Controle	É o processo de monitoramento (acompanhamento e supervisão) visando ao efetivo desempenho de uma política pública. Realiza-se, por meio da verificação da execução física e financeira das ações, inicialmente planejadas, visando preservar a probidade nos procedimentos orçamentários e financeiros.
Avaliação	Avaliação é a análise dos resultados da execução das ações de governo, com a mensuração de indicadores relacionados à eficiência, eficácia e efetividade.

Tabela 2 – Processo e ciclos orçamentários
Fonte: Sergio Jund – Administração Financeira e Orçamentária (2006)

contínuo através do qual se elabora, discute, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Logo, o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde a sua concepção até a apreciação final.

De acordo com Giacomoni (2009), o ciclo orçamentário pode ser também entendido por meio das Etapas do Processo de Elaboração da Proposta Orçamentária: 1ª etapa) fixação de diretrizes e normas globais; 2ª) montagem da nova estrutura do orçamento anual; 3ª) estimativa da receita; 4ª) definição de limites; 5ª) análise da distribuição dos limites, análise da proposta de expansão de atividades e análise dos projetos.

O controle na Administração Pública

Segundo Jund (2006, p. 419), na última década, com o sério agravamento da dívida pública, o Executivo Federal viu-se sob forte pressão para executar o controle e apresentar os resultados de sua eficiência operacional.

No que diz respeito ao controle dos gastos governamentais, a CF/88 inovou em vários aspectos quanto à forma de execução dos trabalhos de avaliação e julgamento das contas, bem como quanto à estrutura organizacional dos órgãos com tais competências. O artigo 13 do Decreto-Lei 200 de 1967 fixou o controle como sendo um dos princípios fundamentais da Administração Federal, estabelecendo que o controle das atividades da Administração Federal deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos.

– O Controle Interno

De acordo com Jund (2006), em virtude das normas do Direito Público, na

Administração Pública, o controle se faz necessário, a fim de que se certifique de que todas as suas ações foram executadas com legitimidade, dentro das normas pertinentes a cada ato e em conformidade com o interesse coletivo.

Na Administração Pública, o controle é a faculdade e, em determinados casos, a competência legal de avaliação, orientação e correção que um poder, um órgão ou uma autoridade exerce sobre a conduta funcional do outro.

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, deu ênfase ao controle nas entidades governamentais nos artigos 70 ao 74, determinando-lhes a sua organização, a fim de preservar os respectivos patrimônios.

A respeito, a Price Waterhouse (1989, p. 456), informa que “a obrigatoriedade de se manter um sistema de controle interno não é mais somente do Poder Executivo. A CF/88 a estende também aos poderes Legislativo e Judiciário”, conforme o disposto no art. 74.

De acordo com a publicação *Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle*, do TCU (17/7/2009), controle interno, controles internos e sistema ou estrutura de controle (s) interno (s) são expressões sinônimas, utilizadas para referir-se ao processo composto pelas regras de estrutura organizacional e pelo conjunto de políticas e procedimentos adotados por uma organização para a vigilância, fiscalização e verificação, que permite prever, observar, dirigir ou governar os eventos que possam impactar na consecução de seus objetivos. É, pois, um processo organizacional de responsabilidade da própria gestão, adotado com o intuito de assegurar uma razoável margem de garantia de que os objetivos da organização sejam atingidos. Cabe destacar aqui o registro de Wallace (1991, p. 51 *apud* ANTUNES, 1998, p. 54) para o fato de o

Instituto Americano de Auditores Independentes (American Institute of Certified Public Accounts – AICPA), na edição da norma de auditoria SAS 55 – Consideração da Estrutura de Controle Interno nas Auditorias de Demonstrações Financeiras, de 1988, ter introduzido um novo conjunto de terminologias para a área de controle.

– O Controle Externo

De acordo com Jund (2006), o controle externo, cuja competência pertence ao Poder Legislativo, ficará, na União, a cargo do Congresso Nacional e será executado com o auxílio do TCU, ao qual cabem outras competências definidas no art. 71 da Constituição Federal.

A efetividade do controle na Administração

Para Jund (2006), o controle tem como finalidade geral avaliar e corrigir a operação da organização dentro da estrutura de padrões externos e internos. Segundo o autor, o controle bem-sucedido “elimina o caos e provê consistência a uma organização a fim de que as metas sejam atingidas” (Luthans, 1976, p. 143).

Segundo o Professor Fenili (2013), o controle da Administração Pública é um assunto amplo e de sistematização complexa, devido às inúmeras fontes de controle dos atos administrativos.

De modo geral, podemos dizer que o controle em determinado processo visa ao seu aprimoramento, evitando-se desperdícios, otimizando a prestação de serviços e provendo *feedback* a seus gestores.

Conforme relata Fenili (2013, p. 487), tanto as atividades de empresas privadas quanto de órgãos públicos estão sujeitas ao controle. No primeiro caso, visa-se, em última instância, ao incremento do lucro. Já na esfera pública, almeja-se maior eficiência.

Da leitura dos autores pesquisados, vemos que a exigência do controle na Administração Pública decorre do fato de o administrador ser um representante dos interesses da coletividade, gerindo recursos públicos. Outro ponto relevante da pesquisa é que os autores trazem à tona o que se chama “poder-dever de vigilância” da administração ou de outro poder, segundo Fenili (2013), significando que, ao mesmo tempo que há a prerrogativa de se controlar a atividade administrativa, o controle é também um dever do gestor público representante da sociedade.

Instrumentos de Planejamento e Controle Financeiro

De acordo com Femenick (2005), planejar é uma das tarefas mais importantes do gestor. É sabido que é por meio do planejamento que se realiza uma gestão eficaz e que administrar uma empresa sem planejar suas atividades é como pilotar uma aeronave sem fazer o plano de voo: fica-se sujeito a um pouso forçado a qualquer momento e lugar, podendo sofrer apenas um grande susto, como também ter destruição total. Se não planejar suas atividades, o gestor corre o risco de ser surpreendido por imprevistos e colocar a empresa em grandes dificuldades, ou até mesmo levá-la à falência.

O planejamento se faz necessário em todas as atividades da empresa, mas principalmente nas atividades da área financeira. Ross *et al.* (1995:522) afirmam que “o planejamento financeiro determina as diretrizes de mudança numa empresa. É necessário porque: 1) faz com que sejam estabelecidas as metas da empresa para motivar a organização e gerar marcos de referência para a avaliação de desempenho; 2) as decisões de investimento e financiamento da empresa não são inde-

pendentes, sendo necessário identificar sua interação; 3) num mundo incerto, a empresa deve esperar mudanças de condições, bem como surpresa”.

Segundo o autor, planejamento financeiro é o processo formal que conduz a administração da empresa a acompanhar as diretrizes de mudanças e a rever, quando necessário, as metas já estabelecidas. Assim, poderá a administração visualizar com antecedência as possibilidades de investimento, o grau de endividamento e o montante de dinheiro que considere necessário manter em caixa, visando a seu crescimento e sua rentabilidade.

O professor Gitman (1987, p. 250) afirma que “os planos financeiros e orçamentos fornecem roteiros para atingir os objetivos da empresa”. Além disso, esses veículos oferecem uma estrutura para coordenar as diversas atividades da empresa e atuam como mecanismo de controle, estabelecendo um padrão de desempenho contra o qual é possível avaliar os eventos reais.

– Planejamento e controle por meio do orçamento

Segundo Hoji (2014), “administrar sem um guia é como andar no escuro, sem nenhum tipo de apoio”. O planejamento orçamentário visa ao conhecimento antecipado de resultados e serve de guia para ações a serem executadas pelas unidades da empresa, definindo as responsabilidades pela gestão dos recursos e geração dos resultados de determinado período futuro.

Além de ser um instrumento de planejamento, o orçamento é um importante instrumento de controle. Mesmo que seja muito bem elaborado, um orçamento não terá utilidade se não for possível exercer adequado controle sobre os resultados projetados. Controlar significa acompanhar a execução de atividades e comparar periodicamente o desempenho efetivo

com o planejado. A função de controle envolve também a geração de informações para tomada de decisões e correção do eventual desvio do desempenho em relação ao originalmente projetado.

Segundo os autores pesquisados, o planejamento é um processo decisório para, visando a uma situação futura, estabelecer objetivos e decidir sobre qual é a melhor alternativa para alcançá-los. Observa-se então que, além dos elementos de gastos, o sistema orçamentário deveria passar a oferecer uma descrição das atividades do Estado em termos de funções: rodovias, escolas, armamento, energia...

Conforme destaca Oliveira (2007), o controle orçamentário possibilita o direcionamento para que o gestor seja capaz de tomar decisões que corrijam as possíveis falhas que podem ocorrer no plano durante a sua fase de execução, o que direciona para uma avaliação do planejamento periodicamente, conduzindo-a para resultados concretos e firmados de acordo com a realidade do mercado em que se encontra.

– O gasto público para o crescimento econômico

De acordo com Giuberti (2015), o impacto da política fiscal sobre o crescimento de uma economia pode ser medido de duas maneiras. A primeira avalia a produtividade e a eficiência do setor público, que são, em última instância, aspectos que afetam o crescimento. Nessa vertente da literatura estão os trabalhos que medem o desempenho do setor público e sua eficiência a partir das relações entre produto e insumo.

A segunda forma analisa a relação entre o nível e a composição do gasto público e o crescimento econômico. O foco inicial e que recebeu maior atenção da literatura foi o impacto do tamanho do governo (medido por variáveis fiscais, agregadas como gasto total) sobre o crescimento.

CONCLUSÃO

Para a efetividade do orçamento, é necessário um planejamento adequado e um controle contínuo. No presente artigo, buscou-se uma visão ampla e a inter-relação entre o planejamento e o controle, com vistas a suprir a sociedade com os bens e serviços necessários para a vida social. Assim, delimitou-se o estudo sobre o Planejamento do Orçamento Público e o impacto do controle para sua efetividade, tendo o orçamento público um papel essencial nesta correlação entre o poder público e a sociedade, apresentado durante os tópicos analisados.

A partir das análises realizadas, foi possível constatar a importância do planejamento e do controle no Orçamento Público, sob os aspectos de eficiência, eficácia e efetividade.

Importante destacar que, inicialmente, a seguinte questão foi levantada: para a efetividade do Orçamento: é necessário um planejamento adequado e um controle contínuo?

O intuito foi apresentar um tema relevante e constantemente discutido na política brasileira, uma vez que a CF/88 apresentou inovações em vários ramos da Administração Pública, entre os quais o planejamento e o controle. Atualmente, a preocupação dos gestores com a transparência pública, com os gastos públicos e

com o equilíbrio das contas governamentais torna o assunto complexo e atual. Os gestores públicos e a sociedade devem estar cada vez mais interessados em cumprir as legislações e estar preparados para desempenhar na Administração Pública cargos que exigem o conhecimento para o exame de suas contas.

No entanto, podemos concluir que muito há o que se fazer, pois os escândalos têm sido rotineiros nos noticiários, e cada vez mais encontramos casos de uso incorreto e desvios de recursos públicos. É notório que o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que impôs normas de planejamento e controle mais rigorosas, fez com que o orçamento e as finanças deixassem de ficar relacionadas somente a prestar contas, uma vez que muito se fala em gestão por competências e gestão por resultados e os gestores e a sociedade passaram a ficar mais atentos à gestão do governo.

Para realizar uma gestão capaz e efetiva, busca-se cada vez mais a transparência dos gastos públicos para que o cidadão comum possa compreender corretamente a ação dos governantes, realizar uma análise crítica destes gastos e saber se o contribuinte está sendo atendido de forma eficaz em suas necessidades.

O presente estudo não esgota o assunto, servindo como instrumento de pesquisa e avanços para posteriores trabalhos relativos ao tema orçamentário.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<ADMINISTRAÇÃO>; Orçamento; Controle;