

## ***O estado da arte em pesquisas sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas brasileiras de educação***

Este artigo teve como objetivo caracterizar o estado da arte em pesquisas sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas brasileiras de educação. De natureza predominantemente qualitativa e caráter exploratório, realizou-se levantamento de estudos anteriores sobre o tema, conforme bases de dados e critérios de filtro e seleção pré-definidos. Realizou-se análise de conteúdo para a identificação de elementos que evidenciassem abordagem do alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico nos trabalhos. Como resultado foram identificados 19 trabalhos no total, sendo o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico objeto de estudo em 3 destes. Os trabalhos foram sistematizados, apresentando-se a síntese das principais contribuições, bem como a evolução quantitativa de publicações ao longo dos anos. Foi possível compilar os principais subtemas trabalhados e fatores que influenciam tal alinhamento nestas instituições, auxiliando pesquisas futuras sobre o tema. Corroborou-se a importância do alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico para sua efetiva implantação, bem como sua contribuição para o aumento de desempenho, eficiência e otimização na alocação de recursos. Observou-se ênfase recente quanto ao tema, oportunizando o amadurecimento de pesquisas na área.

**Palavras-chave:** Alinhamento; Orçamento; Planejamento estratégico; Instituição Públicas de Educação.

## ***The state of the art in research on budget alignment with strategic planning in Brazilian public education institutions***

This article aimed to characterize the state of the art in research on budget alignment with strategic planning in Brazilian public education institutions. Predominantly qualitative and exploratory in nature, previous studies on the subject were surveyed, according to databases and predefined filter and selection criteria. Content analysis was performed to identify elements that evidenced the budget alignment approach to the strategic planning in the works. As a result, 19 works were identified in total, with budget alignment and strategic planning being studied in 3 of these. The works were systematized, presenting the synthesis of the main contributions, as well as the quantitative evolution of publications over the years. It was possible to compile the main subthemes and factors that influence such alignment in these institutions, helping future research on the subject. Corroborated the importance of budget alignment to strategic planning for its effective implementation, as well as its contribution to increase performance, efficiency and optimization in resource allocation. There was recent emphasis on the subject, enabling the maturation of research in the area.


**Keywords:** Alignment; Budget; Strategic planning; Public Institutions of Education.


Topic: **Gestão Pública**

Reviewed anonymously in the process of blind peer.

Received: **13/12/2019**

Approved: **21/01/2020**

**Eduardo Beeck Garozzi**   
Instituto Federal Catarinense, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/9484428723570494>  
<http://orcid.org/0000-0002-3166-6003>  
[edugarozzi@gmail.com](mailto:edugarozzi@gmail.com)

**Fabiano Maury Raupp**   
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/5713468691984238>  
<http://orcid.org/0000-0001-9533-2574>  
[fabianoraupp@hotmail.com](mailto:fabianoraupp@hotmail.com)



DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2020.001.0007

### **Referencing this:**

GAROZZI, E. B.; RAUPP, F. M.. O estado da arte em pesquisas sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas brasileiras de educação. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.11, n.1, p.78-91, 2020. DOI: <http://doi.org/10.6008/CBPC2179-684X.2020.001.0007>

## **INTRODUÇÃO**

A transição do orçamento público tradicional, cuja função principal era de controle político sobre as receitas e despesas do Estado, para o orçamento público moderno, marcou sua crescente ênfase como instrumento de administração ao longo do século XX (GIACOMONI, 2017). A partir da segunda metade do século passado é dada ênfase à questão do planejamento governamental, como forma de manter o bem-estar social à coletividade diante da escassez de recursos (KOHAMA, 2014). Oliveira (2009) destaca a importância da evolução do orçamento se tornando elemento indispensável ao planejamento, além de instrumento de política econômica, não mais se caracterizando somente como peça de escrituração contábil.

A conexão entre orçamento e planejamento ocorre através da concepção do Orçamento-Programa, a partir da segunda metade do século XX, que criou um elo entre o planejamento e as funções executivas da organização (GIACOMONI, 2017). Visa a consecução de objetivos e metas, os quais são expressos em planos e programas que integram o orçamento. Assim, permite a operacionalização dos planos de forma quantificada, em conformidade com as disponibilidades de recursos financeiros (MACHADO JÚNIOR et al., 2003).

No Brasil, a institucionalização do Orçamento-Programa se dá através do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, conforme afirma Nascimento (2010). Posteriormente, a Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, traz importantes inovações na integração entre orçamento e planejamento ao introduzir o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) em seu art. 165. O PPA pode ser compreendido como um instrumento de planejamento e gestão estratégica, estabelecendo compromisso político que ultrapassa o período do mandato presidencial, orientando a formulação de planos, leis orçamentárias, e estabelecendo metas passíveis de avaliação pelos três poderes (PAULO, 2010). A incorporação no PPA da definição de objetivos e metas físicas, bem como a possibilidade de sua revisão, são mecanismos importantes para a utilização do orçamento como instrumento de planejamento (OLIVEIRA, 2009).

Particularmente em relação ao planejamento estratégico, apresentado por Mintzberg et al. (2010) como uma das dez escolas de pensamento sobre formulação de estratégia, de caráter prescritivo, processo formal e deliberado, teve origem na administração do setor privado e seu auge durante a década de 1970, dominando a área da Administração Estratégica desde a década de 1980. O alinhamento do orçamento anual ao planejamento estratégico é um dos fatores críticos para a sua efetiva implantação (JOYCE, 1999). Kaplan et al. (2006) destacam a importância do alinhamento organizacional à estratégia como forma de comunicá-la a todos os seus níveis, associando objetivos estratégicos com metas de longo prazo e orçamentos anuais. Hambrick et al. (1989) e Hrebiniak (2006) compartilham do posicionamento quanto à importância do alinhamento para a implementação da estratégia.

Embora originário no setor privado, o planejamento estratégico ganha interesse no setor público, por parte de estudiosos e pesquisadores, a partir da década de 1980, devido à escassez de recursos e crescente demanda por eficiência na gestão pública (RING et al., 1985). Bulgacov et al. (2007) sugere a

pesquisa científica referente à estratégia em organizações sem fins econômicos como tema emergente na área. Considerando a importância do alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico apontada na literatura, oportunizando a sua efetiva implementação e a otimização na aplicação de recursos, e a atualidade do tema para o setor público, o artigo tem como objetivo caracterizar o estado da arte em pesquisas sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas brasileiras de educação. Busca-se apresentar a evolução dos estudos ao longo do tempo, os principais subtemas trabalhados e as principais conclusões constatadas, a fim de contribuir para futuras pesquisas sobre o tema. O presente artigo, após o capítulo introdutório, apresenta referencial teórico sobre os temas 'Orçamento Público', 'Planejamento Estratégico no Setor Público' e 'Alinhamento Estratégico'. Em seguida traz os procedimentos metodológicos, apresentação e análise dos resultados. Por fim, apresenta as considerações finais.

## **REVISÃO TEÓRICA**

### **Orçamento Público**

Giacomoni (2017) apresenta a evolução conceitual do orçamento público dividido em duas fases, o orçamento tradicional e o orçamento moderno. O autor aponta o surgimento do orçamento público como instrumento formalmente acabado no ano de 1822 na Inglaterra, em meio a um contexto de neutralidade econômica do estado. O liberalismo econômico em desenvolvimento à época implicava em “forte consciência contrária ao crescimento das despesas públicas” (GIACOMONI, 2017). Sob este cenário, sua função principal era de controle político, por meio da autorização das despesas públicas.

Entre o final do século XIX e início do século XX passa a ser abandonada a neutralidade econômica do estado. A partir da década de 1930, sob influência da doutrina keynesiana, surge o reconhecimento da importância de sua intervenção a fim de estabilizar ou ampliar os níveis da atividade econômica (GIACOMONI, 2017). Neste contexto é idealizado o orçamento moderno, onde passa a ser concebido como instrumento de administração. Agrega a função econômica, como instrumento da política fiscal de governo, e passa a se integrar gradativamente ao planejamento, como forma de se adequar às demandas criadas pelo aumento das despesas públicas (GIACOMONI, 2017).

Kohama (2014) aponta que enquanto o orçamento público tradicional tinha como função principal o controle político sobre as atividades financeiras do Poder Executivo, sua concepção moderna passa a considerar a integração do processo planejamento-orçamento. Machado Júnior et al. (2003) define-o como um instrumento de trabalho, além de uma consolidação de planos físicos e de recursos, descrevendo seu maior significado moderno como a ligação dos sistemas de planejamento e de finanças, quantificando física e financeiramente os programas de trabalho de todas as esferas de governo. Baleeiro (2003) define o orçamento público como:

(...) ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.

Seu aspecto político se encontra na definição da forma de direcionamento dos recursos conforme os interesses regionais, partidários ou de classes. O aspecto econômico se refere ao seu impacto sobre a política fiscal e o cenário econômico. Seu aspecto jurídico está presente na vinculação do orçamento às normas legais (BALEEIRO, 2003). O aspecto técnico se refere aos procedimentos de classificação de receitas e despesas, cálculos e relatórios (BALEEIRO, 2003), na elaboração da estimativa da receita e fixação da despesa segundo Paludo (2013). As demais funções, tais como instrumento de planejamento e programação, gerência e administração, contabilidade e administração financeira, controle e avaliação, para Sanches (2006) são na verdade desdobramentos de seu aspecto político.

A evolução do orçamento moderno demonstra a mudança de foco nas suas funções, conforme as diferentes tipologias desenvolvidas. O orçamento por desempenho passa a dar ênfase aos produtos e seus custos, ao invés do controle de insumos. O sistema de planejamento, programação e orçamentação (PPBS), idealizado por Allen Schick, enfatiza o planejamento, alinhando-o ao orçamento por meio de programas (DIAMOND, 2006). O orçamento Base-Zero, idealizado por Peter Pyhrr, enfatiza a tomada de decisão quanto à alocação de recursos, por meio da revisão e avaliação de todos os programas governamentais existentes e possíveis, em contrapartida ao incrementalismo (GIACOMONI, 2017). O Orçamento Participativo enfatiza a participação popular na decisão referente alocação de parte dos recursos públicos (PALUDO, 2013). O novo orçamento por desempenho enfatiza a medição de resultados, e não apenas de insumos e produtos (GIACOMONI, 2017). Paralelamente ao novo orçamento de desempenho, é idealizado o orçamento por resultados, o qual segundo Giacomoni (2017), possibilita alinhamento entre planejamento estratégico, planejamento financeiro de longo prazo, medidas de desempenho, orçamento e avaliação.

### **Planejamento Estratégico no Setor Público**

Motivado pela escassez de recursos e a pressão por eficiência na gestão pública, o planejamento estratégico passou a ser estudado e incorporado ao setor público também a partir da década de 1980 (RING et al., 1985). Ansoff (1983) aponta para a inadequação da distinção entre organizações públicas e privadas num contexto no qual as empresas privadas são cada vez mais pressionadas a desempenhar atividades inerentemente sem fins lucrativos observando a ética social, tal qual organizações públicas sem fins lucrativos buscam maior eficiência diante do aumento gradual dos orçamentos governamentais em relação ao Produto Nacional Bruto. O autor denomina ambas como Organizações a Serviço do Ambiente, às quais o orçamento estratégico se apresenta como um dos fatores para otimização de seu desempenho, conforme o comportamento de recursos determinado para seu impulso estratégico diante da turbulência ambiental.

Ring et al. (1985) apontam a necessidade de reconhecer as regras e as diferenças que regem as organizações públicas e privadas. A implantação do planejamento estratégico no setor público deve ser adaptada conforme as diferenças existentes entre os setores. Dentre as restrições para a implantação dos modelos do setor privado, os autores apontam a ambiguidade política e o modelo de tomada de decisão incremental existentes. A tomada de decisão é dificultada no setor público por fatores políticos, financeiros e legais, segundo Ansoff et al. (1993). Outra limitação apontada pelos autores é a cultura de minimização de

risco existente. Andrade (2012) explica que as estratégias no setor público são parcialmente deliberadas, em função das influências governamentais, parcialmente emergentes. São dependentes das políticas de governo definidas por governantes, devendo estar alinhadas a estas.

Bryson (2004) aponta a diversidade de *stakeholders*, objetivos, critérios de avaliação e accountability, muitas vezes conflitantes entre si no setor. O autor aponta que o ambiente é favorável ao planejamento estratégico no setor, o qual pode se prestar como facilitador da tomada de decisão entre os diversos níveis e funções das organizações públicas. Para o sucesso da implantação do planejamento estratégico no setor público, Bryson (2004) aponta sete fatores críticos: um patrocinador do processo; um líder para conduzi-lo; um time de planejamento estratégico; consciência de que haverá atrasos e disrupturas; predisposição a ter flexibilidade quanto ao conteúdo do plano estratégico; habilidade de juntar informações e pessoas convergentes a pontos chave, para discussões e decisões importantes; predisposição para construir e considerar argumentos sob diferentes critérios de avaliação.

Outros elementos apontados por Joyce (1999) incluem o engajamento do pessoal envolvido e a integração do planejamento estratégico às estratégias funcionais e ao orçamento. Andrade et al. (2015) apontam ainda que o planejamento estratégico pode contribuir com o gerenciamento eficaz dos recursos limitados do setor público, sendo necessário o alinhamento das compras governamentais à estratégia da organização.

### **Alinhamento Estratégico**

Bulgacov et al. (2007) define o conceito de alinhamento estratégico como a “medida de adequação entre a capacidade de interpretação do contexto externo, sua configuração em termos de objetivos e ações estratégicas e a obtenção e a utilização de processos e recursos internos.” Isto envolve o alinhamento entre os objetivos e metas operacionais da organização. O alinhamento também deve fundamentar o processo de tomada de decisão para o sucesso de uma gestão estratégica.

Venkatraman et al. (1984) apresentam o estudo quanto ao conteúdo do alinhamento (o que deve ser alinhado à estratégia?), subdividido em três categorias: externo, quanto ao alinhamento da estratégia às condições ambientais, relacionado à fase de formulação da estratégia; interno, quanto ao alinhamento dos mecanismos administrativos e organizacionais à estratégia, relacionado à fase de implementação, e; integrado, considerando tanto as fases de formulação como de implantação da estratégia, abrangendo, portanto, o alinhamento aos fatores externos e internos. Dentre os elementos da organização a serem alinhados na fase de implementação, apontam o modelo de gestão como foco principal, envolvendo elementos como sistemas de recompensa e cultura.

Kathuria et al. (2007) apresentam os estudos quanto ao alinhamento categorizados também como verticais ou horizontais. O alinhamento vertical se refere à configuração das estratégias, objetivos, planos de ação e decisões nos diversos níveis organizacionais, quais sejam, corporativo (institucional ou estratégico), negócios (tático) e funcional (operacional). Este ocorre efetivamente quando as decisões tomadas nos níveis inferiores são consistentes com as decisões dos níveis superiores. O alinhamento horizontal se refere

principalmente aos níveis funcionais, e ocorre quando as decisões são coerentes entre a equipe de uma função e entre as diversas unidades funcionais da organização.

Kaplan et al. (2006) apontam a necessidade de alinhar não apenas as atividades-fim da organização, mas também as atividades de apoio, criando um mapa estratégico para cada destas unidades, de forma a criar valor para o atingimento dos objetivos institucionais. Para o autor, o desdobramento de forma alinhada é fator crítico para o sucesso, servindo como instrumento de comunicação da estratégia, padronização de procedimentos e integração da gestão. Para Bulgacov et al. (2007), dentre os desafios para o alinhamento se encontra a superação dos limites e o acesso a recursos, e o desenvolvimento de capacidades internas com o tempo. Observa-se, portanto, o alinhamento interno como a área de estudos quanto à implementação da estratégia, envolvendo principalmente os modelos de gestão.

## **METODOLOGIA**

A presente pesquisa é de natureza predominantemente qualitativa, pois busca caracterizar o estado da arte em pesquisas sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas brasileiras de educação, a partir de levantamento e análise de estudos anteriores sobre o tema. Quanto ao seu objetivo possui caráter exploratório, devido à necessidade de levantamento e revisão dos estudos anteriores, possibilitando, desta forma, a identificação de referencial para embasamento de pesquisas futuras sobre o tema. Foi utilizado levantamento bibliográfico de artigos, teses e dissertações para composição da amostra a ser analisada, conforme critérios previamente definidos, os quais se descreve a seguir: a) Busca no banco de dados da CAPES pela expressão 'Alinhamento AND (Planejamento Estratégico) AND ([setor público] OR [administração pública])', com a obtenção de 377 artigos revisados por pares até 12 de julho de 2019; b) Busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações pela expressão 'Alinhamento AND (Planejamento Estratégico) AND ([setor público] OR (administração pública))', com a obtenção de 128 resultados até 12 de julho de 2019.

Após os levantamentos, foi realizada a leitura dos resumos, selecionando um total de 9 trabalhos, os quais abordavam, de alguma forma, o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições de educação do setor público brasileiro. Foram realizadas buscas complementares ainda, utilizando o termo 'Alinhamento' combinado alternadamente com 'Planejamento Estratégico', 'Orçamento', 'Setor Público' ou 'Administração Pública', identificando 1 resultado no banco de dados da revista *Gestão Universitária na América Latina (G.U.A.L.)*, 3 resultados no banco de dados de teses e dissertações do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), e; 6 resultados em ferramenta de pesquisa na internet Google. Os resultados foram selecionados após sua identificação, seguindo os mesmos critérios descritos anteriormente, totalizando 19 trabalhos identificados.

Após a seleção do material, foi realizada sua leitura na íntegra, realizando-se análise de conteúdo temática qualitativa (BARDIN, 2004), a fim de identificar a presença de elementos como: os fatores que influenciam o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico; as contribuições do alinhamento do

orçamento para a implementação da estratégia; as contribuições do alinhamento para a otimização da alocação de recursos; demais contribuições do alinhamento e fatores a serem considerados para pesquisas futuras sobre o tema. Segundo a autora, a análise de conteúdo permite ao pesquisador a realização de inferências sobre os resultados, utilizando-os para fins teóricos ou pragmáticos. Desta forma, foi possível corroborar os principais aspectos do alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico à luz dos fundamentos teóricos, contribuindo para uma agenda prática de pesquisas sobre o tema na área. A apresentação sintetiza o conteúdo, trazendo resumo quanto às principais contribuições e constatações identificadas sobre o tema nas obras selecionadas e a evolução dos estudos ao longo do tempo.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os trabalhos selecionados se apresentam distribuídos no período de 2000 a 2019, não sendo delimitado este recorte voluntariamente, o que aponta uma possível preocupação recente quanto a estudos sobre o tema na área. Observa-se sua evolução ao longo do tempo, principalmente a partir de 2015 até 2019, período no qual se concentram 73,68% das pesquisas. O ápice se encontra em 2015 com 5 trabalhos identificados. A distribuição de quantidade de publicações é apresentada a seguir no Gráfico 1.

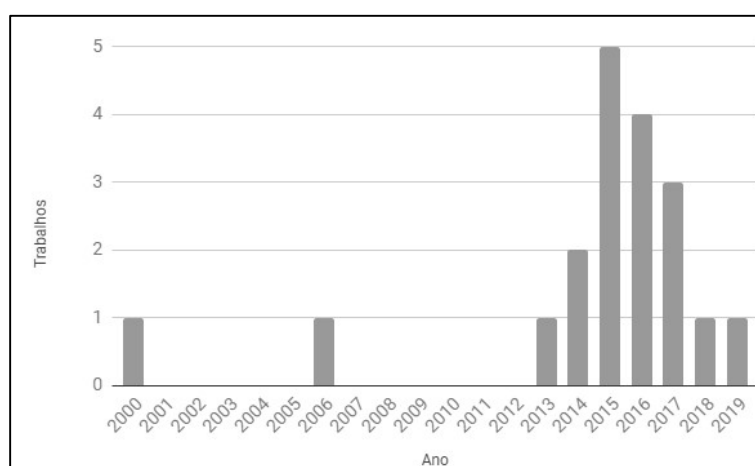


Gráfico 1: Quantidade de trabalhos ao longo dos anos.

Apresenta-se a síntese dos trabalhos identificados, no Quadro 1, por ordem de atualidade. Ao final consta resumo do conteúdo selecionado. Dos dezenove trabalhos identificados, três destes trabalharam diretamente o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico como objeto de estudo. Lucas (2015), em pesquisa qualitativa, de objetivos descritivo e exploratório, apontou a possibilidade da integração entre o orçamento e planejamentos de nível estratégico, tático e operacional proporcionarem uma alocação eficiente e dinâmica de recursos, em seu estudo de caso realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia - Campus Camaçari. Para tanto, após levantamento bibliográfico e análise documental, apresentou duas estratégias para concretização deste alinhamento. A primeira consiste na sistematização do processo de planejamento institucional, envolvendo a participação dos diversos stakeholders em sua elaboração. A segunda consiste em melhorar o desempenho da alocação de recursos por meio do rompimento do incrementalismo no orçamento, utilizando as metas, ações e os respectivos custos

decorrentes do Plano de Metas Institucional para sua elaboração.

**Quadro 1:** Estudos anteriores.

<b>Autores</b>	<b>Ano</b>	<b>Título</b>
Edjane Cortez da Cruz	2019	Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal
Fábio de Oliveira Cardozo	2018	O planejamento do Instituto Federal Sul-rio-grandense: uma análise sob a ótica do Balanced Scorecard
Nauana Gaivota Silveira; Laís Karine Sardá Martins; João Lunkes; Valdirene Gasparetto	2017	Alinhamento entre o planejamento estratégico e o planejamento orçamentário em uma instituição pública federal de ensino
Thiago Cesar Bezerra Moreno; Silvana Anita Walter; Elói Junior Damke	2017	Sistemas de controle e alinhamento estratégico: uma análise do equilíbrio entre as alavancas de Simons e o alinhamento com a estratégia de uma instituição pública de ensino superior
Sula Patrícia Maciel Sa; Rosalia Aldraci Barbosa Lavarda	2017	Alinhamento estratégico no contexto de contingenciamento orçamentário em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
Cleber Roberto Souza	2016	Gestão estratégica dos recursos públicos: superação de limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária ao Planejamento Estratégico nas instituições federais
Marcos Ribeiro Cunha; Lúcia Kratz	2016	Fatores críticos de sucesso no processo de implementação do Balanced Scorecard: um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior
Cinthia Alexsandra de Medeiros	2016	Análise do processo de implantação do plano de desenvolvimento institucional 2010-2014, da Universidade Federal de Santa Catarina
Glauce Cavalcante Lindoso	2016	Integração entre planejamento estratégico e orçamento como forma de otimizar recursos e criar valor para a organização: um estudo na Universidade Federal do Amazonas
João Gilberto Torres Aranha	2015	Plano de desenvolvimento institucional e gestão por competências: percepções de seus desafios por gestores de instituições federais de ensino
Antonio Rubens Oliveira Lucas	2015	Planejamento para aperfeiçoar a gestão de recursos do IFBA - Campus Camaçari
Kahan Elizabeth Monteiro de Carvalho	2015	Impactos do PMO no desempenho da organização pública: o caso de uma instituição de ensino superior
Otávio Vanderlei Berlanda	2015	A gestão dos recursos orçamentários e financeiros na universidade pública: previsão e execução de metas
Alexandre Rodrigues Santos	2015	Planejamento, orçamento e desempenho nas instituições federais de ensino superior do nordeste
Clayton de Mendonça Julião	2014	O uso de indicadores de desempenho: um estudo de caso sobre a aderência do modelo de gestão Todos por Pernambuco à Literatura
Francisco Ebison Souto Canuto	2014	Gestão estratégica à luz das perspectivas do Balanced Scorecard: um estudo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
Heloisa Cristina Martins Amaral	2013	O processo de planejamento estratégico do Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina: entre a intenção e a prática
Patricia Tavares Magalhães de Toledo	2006	Método de integração do Balanced Scorecard com o modelo Quality as a Business Strategy
Rolando Juan Soliz Estrada	2000	Os rumos do planejamento estratégico na universidade pública

Lindoso (2016), em estudo de caso de natureza qualitativa e objetivo exploratório, ressaltou a importância de as organizações otimizarem os recursos cada dia mais escassos, apontando o planejamento estratégico como ferramenta adequada para tanto e a necessidade de sua interligação explícita e direta com o orçamento da instituição. Em seu estudo na Universidade Federal do Amazonas, por meio da utilização de pesquisa bibliográfica, documental e observação participativa, concluiu pela utilização do Plano Interno (PI) como melhor alternativa à questão, o qual proporciona detalhamento pormenorizado das dotações orçamentárias para fins gerenciais da execução orçamentária, maior visibilidade e transparência para controle efetivo das despesas.

Silveira et al. (2017), em estudo de caso realizado no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC), de natureza quali-quantitativa, constatou a existência do alinhamento entre planejamento estratégico e planejamento orçamentário por meio da obrigatoriedade de vinculação



dos projetos desenvolvidos pelos Campi a um dos objetivos estratégicos. De objetivo descritivo, utilizou em sua pesquisa a análise documental e aplicação de questionários. Verificou a presença de elementos constantes na literatura que favorecem o alinhamento, como políticas e diretrizes adequadas, orçamento com papel de planejamento, sequenciamento entre planejamento e orçamento, ferramentas de comunicação e definição de responsabilidade entre as áreas, suporte em todos os níveis da organização, eficiência dos sistemas de apoio e pessoas e áreas envolvidas na construção das duas ferramentas de gestão. Verificou fatores que dificultam o alinhamento, como a falta de flexibilidade do orçamento, a heterogeneidade de necessidades, percepções e critérios de priorização de objetivos dentre os Campi. Apontou ainda a necessidade de obter mais objetividade no processo de mensuração da contribuição do orçamento para o alcance dos resultados.

Os demais trabalhos apontados no Quadro 1, embora não tenham o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico como objeto central de estudo, trazem contribuições e achados sobre o tema, abordando-o indiretamente, como fatores críticos, barreiras e facilitadores ao alinhamento estratégico, benefícios proporcionados, dificuldades decorrentes da falta de alinhamento, experiências com metodologias de alinhamento e práticas de gestão estratégica do orçamento, dentre outros elementos.

A utilização do Balanced Scorecard é um dos temas mais abordados. Cunha et al. (2016), utilizando o modelo de Paul Niven, apresentaram as principais adequações do BSC para sua aplicação no setor público: a consideração do caráter legal, a readequação das perspectivas com foco no cliente, e o conhecimento dos fatores que podem restringir ou impulsionar as estratégias. Apresentaram as principais barreiras à implementação da estratégia, onde a não vinculação do orçamento e a falta de priorização de recursos se encontram entre os fatores críticos. Canuto (2014) demonstrou o modelo como forma de atingir as metas e objetivos, possibilitando a execução do orçamento conforme os objetivos e estratégias. Novamente não traz a perspectiva financeira como foco, mas de forma alinhada para atingir os objetivos da perspectiva dos alunos e sociedade (clientes). Destaca práticas como a mensuração de desempenho da execução orçamentária e envolvimento da comunidade no processo de tomada de decisão quanto às prioridades para alocação de recursos, como forma de promover sua participação e compartilhar responsabilidades. Cardozo (2018) constatou como barreira ao alinhamento através do modelo o fato do planejamento anual ser realizado após o prazo de envio da proposta orçamentária anual, considerando a necessidade de separar do orçamento operacional o montante necessário para custear as iniciativas estratégicas, garantindo recursos para sua execução. Toledo (2006) constatou a possibilidade de melhora do desempenho global por meio da integração entre os modelos BSC e Quality as Business Strategy (QBS). No modelo proposto pela autora o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico ocorre na etapa de elaboração do plano de ação para implementação do planejamento estratégico. Para cada contrato de melhoria de produto ou processo estratégico priorizado deve ser elaborado plano de ação, com ações específicas, responsáveis e prazos, sendo indicados pelo Comitê Diretivo os recursos necessários a serem alocados. Havendo indisponibilidade da totalidade de recursos, iniciam-se as ações prioritárias com recursos alocados, ficando na espera aquelas que aguardam pela disponibilidade de recursos. Apontou que a perspectiva financeira do BSC no setor público é

mais vinculada à maximização do aproveitamento orçamentário, captação de recursos e controle de despesas, constatando ainda dificuldades na definição de objetivos e mensuração financeiras.

O gerenciamento de projetos também aparece como tema de destaque nos estudos anteriores. Carvalho (2015) destacou sua importância na implementação da estratégia através da captação de recursos, definição de orçamentos, dentre outros requisitos para a concretização de projetos estratégicos. Cruz (2019) abordou a importância tanto do gerenciamento de projetos para o alcance dos objetivos estratégicos, como do alinhamento entre o planejamento estratégico, planejamento de compras e orçamento, articulação proporcionada pelo sistema de Plano de Gerenciamento e Planejamento das Contratações e Plano Anual de Contratações (PGC), previsto pela Instrução Normativa nº 01, de 29 de março de 2018, da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Práticas de gestão também apresentaram destaque nos trabalhos levantados. A gestão por desempenho foi apontada por Santos (2015) segundo o qual, objetivos e metas estratégicas podem balizar o desempenho das instituições de ensino, aprimorando-o quanto à eficiência, eficácia e efetividade, desde que haja monitoramento e controle pela gestão, através de práticas e políticas de gestão voltadas para resultados. Berlanda (2015) apontou o planejamento estratégico como importante ferramenta relacionada ao desenvolvimento do orçamento, para apoio e orientação na gestão de investimentos e projetos educacionais. Como práticas para aprimoramento da gestão orçamentária sugeriu ações como treinamento, manuais, definição de atribuições, indicadores e metodologia. Aranha (2015) apresentou a prática da Universidade Federal Fluminense de utilização de editais de Comissão Mista de Orçamento e Metas, que disponibilizam parte do orçamento anual para projetos aprovados (submetidos por Pró-Reitorias, superintendências e demais unidades administrativas), que devem apontar a relação com os objetivos estratégicos, metas e indicadores do PDI, a fim de assegurar a execução da estratégia. A nível estadual, Julião (2014) constatou em caso estudado no Estado de Pernambuco que o alinhamento ocorre com a correspondência dos elementos programáticos do orçamento: função, subfunção, programa, ação, subação; aos elementos do planejamento estratégico: perspectiva, objetivos, resultados, ações, medidas, respectivamente. Uma gestão orientada por indicadores de desempenho, com transparência e publicidade aos resultados, e premiação aos servidores que alcancem as metas, são alguns fatores que contribuem para o alinhamento, enquanto a ausência de estudo das relações de causa e efeito das perspectivas, de avaliação dos pontos críticos, de sistema próprio para acompanhamento dos indicadores dotação das entidades avaliadas com infraestrutura básica são fatores que dificultam.

Outros trabalhos abordaram a influência do alinhamento do orçamento/alocação de recursos para a implantação do planejamento estratégico. Estrada (2000) apontou as limitações orçamentárias, a insuficiência e o uso hábil pelas instituições dos recursos financeiros como barreiras à implantação do planejamento estratégico, externas à organização. Amaral (2013) enfatizou a necessidade de alinhamento estratégico entre estrutura, cultura, liderança que apoie sistematicamente a capacidade coletiva de aprender e um processo de comunicação que motive a construção de projetos a serem assumidos coletivamente para a implantação do planejamento estratégico. Apontou que os orçamentos desenvolvidos devem alocar

recursos em atividades críticas para o sucesso estratégico. Medeiros (2016) apontou também a importância da vinculação do orçamento ao Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) para sua implantação no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina. Maciel et al. (2017) apontaram como fatores críticos para o alinhamento estratégico em uma Instituição Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: a vinculação do planejamento estratégico à Matriz Orçamentária; priorização na aplicação de recursos tendo em vista contingenciamentos orçamentários que fogem ao controle da organização; a elaboração conjunta do planejamento estratégico entre diretores e responsáveis pela execução financeira, bem como seu acompanhamento pelo setor de Desenvolvimento Institucional.

Souza (2016) apresentou o Estado da Arte em pesquisas sobre planejamento estratégico em Organizações Públicas até o ano de 2016, evidenciando suas contribuições para o desempenho e eficiência, bem como a preocupação de instituições de ensino em fomentar e incentivar a aplicação desta ferramenta. Dentre os treze fatores apontados que dificultam a sua implementação, encontram-se os bloqueios de recursos e limitações orçamentárias. Em seguida apontou as dificuldades para execução orçamentária: falta de capacitação para elaboração das compras; falta de integração dos processos de compra da organização como um todo; necessidade de profissionais com formação específica para execução de algumas licitações; dificuldade para se obter orçamentos (cotação de preços) para instrução do processo; dificuldade de se identificar e especificar adequadamente os materiais ou serviços necessários para a aquisição; dificuldades externas (incapacidade de empresas vencedoras da licitação em atender à demanda da organização); demora para liberar o remanejamento de recurso, entre as ações ou entre investimento e custeio; falta de tempo entre a definição do orçamento anual (MEC) e a definição e a votação do orçamento; falta de flexibilização no processo de aquisição no que se refere à generalização da lei.

O trabalho de Moreno et al. (2017), não trabalhou o processo orçamentário e a alocação de recursos centralmente para o alinhamento estratégico, optando pela abordagem da implementação estratégica utilizando o sistema de alavancas de controle de Simons, modelo alternativo ao BSC, Orçamento, dentre outros. Segundo os autores, este modelo seria mais adequado ao setor público por lidar com a ausência de mecanismos de preços, retorno a acionistas, dentre outros fatores que traduzam o valor econômico das organizações. Embora posicionem a perspectiva financeira/orçamentária em segundo plano quanto ao alinhamento estratégico, os autores observaram que o alcance do melhor desempenho possível com o menor orçamento é obrigação constitucional das instituições públicas brasileiras.

Como síntese dos resultados referentes aos estudos anteriores levantados, observou-se o orçamento como elemento crítico a ser alinhado para a execução da estratégia organizacional. Foi recorrente a indicação da necessidade de alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico como forma a proporcionar a sua devida implementação. Além do benefício proporcionado ao planejamento estratégico, observou-se que o próprio orçamento também é favorecido, sendo apontado melhoras na eficiência e desempenho da alocação de recursos e execução orçamentária. O alinhamento estratégico também foi relacionado à melhoria da eficiência e do desempenho das organizações de forma geral.

Para que o alinhamento estratégico ocorra, em específico do orçamento ao planejamento

estratégico, os estudos anteriores contribuem com amplo rol de fatores que influenciam este processo, tais quais a utilização de indicadores, metas, objetivos, mensuração de desempenho, planos de ação, escritórios de projetos, sistemas de apoio, metodologias de alinhamento, instrumentos de gestão, comunicação, liderança, equipes, competências, aspectos relacionados à estrutura, cultura e tecnologia das organizações, dentre outros, que podem ser utilizados em uma agenda de pesquisa sobre o tema.

## **CONCLUSÕES**

A caracterização do estado da arte em pesquisas sobre o estado da arte em pesquisas sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas de educação foi possibilitada por meio do levantamento de estudos anteriores sobre o tema, conforme a metodologia proposta. Embora poucas pesquisas tenham apresentado a proposta de análise deste alinhamento como objeto de estudo, o rol de trabalhos levantados demonstra como a relação entre orçamento e planejamento estratégico é amplamente abordada em estudos que de alguma forma trabalham o alinhamento estratégico nas instituições. Seja por seus aspectos político, administrativo ou como instrumento de controle de receitas e despesas, conforme sugere a literatura, o orçamento é crítico para a tomada de decisão, o que o torna fator importante a ser analisado em trabalhos que busquem estudar o alinhamento e implementação da estratégia.

Conclui-se pela atualidade do tema, sendo abordado majoritariamente a partir de 2015, demonstrando preocupação acadêmica recente quanto ao alinhamento estratégico do orçamento na educação pública brasileira. O tema ainda é pouco explorado como objeto de estudo, sendo verificado 3 trabalhos com esta abordagem somente, identificando-se lacuna quanto ao aperfeiçoamento de metodologias para tanto. Não foi identificada a utilização de entrevistas por exemplo, que podem contribuir para maior compreensão do processo de alinhamento nas organizações e de aspectos subjetivos, possibilitando a triangulação com os métodos observados, tais quais levantamento documental, questionários e observação participativa.

O estado da arte corrobora a importância do alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico para a sua efetiva implementação, conforme apontado na literatura. Evidencia também a contribuição do alinhamento estratégico do orçamento para o aumento de desempenho das organizações, bem como da eficiência orçamentária e otimização na alocação de recursos.

O presente artigo contribui com uma série de elementos a serem observados para o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico, conforme puderam ser constatados em estudos sobre o tema. A depender do contexto geral, estes fatores se apresentam como facilitadores ou barreiras ao alinhamento. Também é influenciada a definição de quais fatores são pertinentes de análise, ou mais críticos, em cada caso. O estudo pode apresentar limitação quanto à abrangência da amostra levantada, considerando as bases de dados consultadas, os descritores e os critérios de filtro utilizados. Alinhamento estratégico, planejamento estratégico e orçamento são temas amplamente trabalhados, nem sempre de forma integrada ou como foco da pesquisa, podendo haver constatações quanto ao seu relacionamento em trabalhos não

identificados.

Como algumas possíveis contribuições deste trabalho, aponta-se o desenvolvimento de pesquisas: que identifiquem os fatores que constituem barreiras ou facilitadores ao alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico nas organizações; que analisem como estes fatores influenciam o alinhamento em cada organização, sob uma perspectiva de contexto, processo e conteúdo; que analisem comparativamente a influência destes fatores entre organizações em comum; que analisem a correlação da influência dos fatores para o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em múltiplas organizações; que utilizem a triangulação de fontes e dados em estudos sobre o tema; que proponham a validação de metodologias de análise específica para o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico na área.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, H. C. M.. **O processo de planejamento estratégico do Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Catarina: entre a intenção e a prática.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.
- ANDRADE, A. R.. **Planejamento estratégico: formulação, implementação e controle.** São Paulo: Atlas, 2012.
- ANDRADE, J. I.; MARIA, R. C.. Planejamento Estratégico no setor público: análise das variáveis que influenciam o processo de compras em uma instituição de ensino. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 35. **Anais.** Fortaleza, 2015.
- ANSOFF, H. I.. **Administração Estratégica.** São Paulo: Atlas, 1983.
- ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J.. **Implantando a administração estratégica.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 1993.
- ARANHA, J. G. T.. **Plano de desenvolvimento institucional e gestão por competências: percepções de seus desafios por gestores de instituições federais de ensino.** Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.
- BALEIRO, A.. **Uma introdução à ciência das finanças.** 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BERLANDA, O. V.. **A gestão dos recursos orçamentários e financeiros na universidade pública: previsão e execução de metas.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: DOU, 1967.
- BRYSON, J. M.. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement.** 3 ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2004.
- BULGACOV, S.; SOUZA, Q. R.; PROHMANN, J. I. P.; COSER, C.; BARANIUK, J.; PIRES, P. J.. **Administração Estratégica: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 2007.
- CANUTO, F. E. S.. **Gestão estratégica à luz das perspectivas do Balanced Scorecard: um estudo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração e Controladoria) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2014.
- CARDOZO, F. O.. **O planejamento do Instituto Federal Sul-rio-grandense: uma análise sob a ótica do Balanced Scorecard.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2018.
- CARVALHO, K. E. M.. Impactos do PMO no desempenho da organização pública: o caso de uma Instituição de Ensino Superior. **Revista de Gestão e Projetos**, v.6, n.2, p.71-84, 2016.
- CRUZ, E. C.. **Desenvolvimento de um framework para o planejamento de compras públicas: estudo em uma Universidade Federal.** Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Processos Institucionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2019.
- CUNHA, M. R.; KRATZ, L.. Fatores críticos de sucesso no processo de implementação do balanced scorecard: um estudo de caso nas instituições federais de ensino superior. **Revista de Ciências da Administração**, v.18, n.46, p.96-108, 2016.
- DIAMOND, J.. Do orçamento por programas para o orçamento de desempenho: o desafio para economias de mercado emergentes. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L.. **Planejamento e orçamento governamental.** 2 ed. Brasília: ENAP, 2006.
- ESTRADA, R. J. S.. **Os Rumos do Planejamento Estratégico na Universidade Pública: um estudo de caso na Universidade de Santa Maria.** Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.

GIACOMONI, J.. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2017.

HAMBRICK, D. C.; CANELLA JUNIOR, A. A.. Strategy implementation as substance and selling. **Academy of Management Executive**, v.3, n.4, p.278-285, 1989.

HREBINIAK, L. G.. **Fazendo a estratégia funcionar**: o caminho para uma execução bem-sucedida. Porto Alegre: Bookman, 2006.

JOYCE, P.. **Strategic management for the public services**. Buckingham: Open University Press, 1999.

JULIÃO, C. M.. **O uso de indicadores de desempenho**: um estudo de caso sobre a aderência do modelo de gestão Todos por Pernambuco à Literatura. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P.. **Alinhamento**: usando o Balanced Scorecard para criar sinergias corporativas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

KATHURIA, R.; JOSHI, M. P.; PORTH, S. J.. Organizational alignment and performance: past, present and future. **Management Decision**, v.45, n.3, p.503-517, 2007.

KOHAMA, H.. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

LINDOSO, G. C.. **Integração entre planejamento estratégico e orçamento como forma de otimizar recursos e criar valor para a organização**: um estudo na Universidade Federal do Amazonas. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2016.

LUCAS, A. R. O.. **Planejamento para aperfeiçoar a gestão de recursos do IFBA, Campus Camaçari**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

MACIEL, S. P.; LAVARDA, R. A. B.. Alinhamento estratégico no contexto de contingenciamento orçamentário em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO DO SETOR PÚBLICO, 1. **Anais**. Florianópolis, 2017.

MACHADO JÚNIOR, J. T.; REIS, H. C.. **A Lei 4320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 31 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

MEDEIROS, C. A.. **Análise do processo de implantação do Plano de Desenvolvimento Institucional 2010-2014, da Universidade Federal de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J.. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORENO, T. C. B.; WALTER, S. A.; DAMKE JUNIOR, E.. Sistemas de controle e alinhamento estratégico: uma análise do equilíbrio entre as alavancas de Simons e o alinhamento com a estratégia de uma instituição pública de ensino superior. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, v.10, n.3, p.17-38, 2017.

NASCIMENTO, E. R.. **Gestão pública**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, D. P. R.. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

OLIVEIRA, F. A.. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PALUDO, A. V.. **Orçamento público, administração financeira e orçamentária e Lei de Responsabilidades Fiscal**. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PAULO, L. F. A.. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista do Serviço Público**, v.61, n.2, p.171-187, 2010.

RING, P. S.; PERRY, J. L.. Strategic management in public and private organizations: Implications of distinctive contexts and constraints. **Academy of Management Review**, v.10, n.2, p.276-286, 1985.

SANCHES, O. M.. Planejamento e Orçamento governamental: O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L.. **Planejamento e orçamento governamental**. 2 ed. Brasília: ENAP, 2006.

SANTOS, A. R.. **Planejamento, orçamento e desempenho nas instituições federais de ensino superior do Nordeste**. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) - Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2015.

SILVEIRA, G. N.; MARTINS, S. K. L.; LUNKES, J. R.; GASPARETTO, V.. Alinhamento entre planejamento estratégico e planejamento orçamentário em uma instituição pública federal de ensino. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v.8, n.1, p.221-235, 2017.

SOUZA, C. R.. **Gestão estratégica dos recursos públicos**: superação de limitações impostas pelo princípio da anualidade orçamentária ao planejamento estratégico nas instituições federais. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal de Viçosa, Florestal, 2016.

TOLEDO, P. T. M.. **Método de integração do Balanced Scorecard com o modelo Quality as a Business Strategy**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

VENKATRAMAN, N.; CAMILLUS, J. C.. Exploring the concept of 'fit' in strategic management. **Academy of Management Review**, v.9, n.3, p.513- 525, 1984.