

**Governança orçamentária: princípios que contribuem para o alinhamento estratégico na gestão pública.**

**DAIANE FERREIRA DA COSTA**  
UNIVERSIDADE POTIGUAR (UNP)

**LEANDRO TRIGUEIRO-FERNANDES**  
UNIVERSIDADE POTIGUAR (UNP)

**FRANCISCO ROMERIO TEIXEIRA DO NASCIMENTO**  
UNIVERSIDADE POTIGUAR (UNP)

## **Governança orçamentária: princípios que contribuem para o alinhamento estratégico na gestão pública.**

### INTRODUÇÃO

Pensar estrategicamente as organizações requer o desenvolvimento de competências essenciais para a construção de uma arquitetura de estratégias baseada em sistemas e estruturas integrados, os quais determinam a vantagem competitiva e o sucesso organizacional (Prahalad & Hamel, 1990). Dentro dessa arquitetura, o planejamento estratégico atua como um processo sistemático de formulação de estratégias, garantindo o alinhamento entre objetivos, recursos organizacionais e as condições do ambiente externo (Ansoff, 1993).

No processo de planejamento os recursos e capacidades internos fornecem a direção básica para a estratégia de uma organização (Grant, 1991) e, portanto, o orçamento funciona como um dos pilares, sendo um subsistema que instrumentaliza os objetivos do planejamento no plano da alocação de recursos financeiros públicos, havendo assim entre eles, uma profunda e indissociável ligação (Toni, 2021).

Considerando o orçamento como uma ferramenta que instrumentaliza o planejamento e define a priorização dos objetivos, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE (*Organization for Economic Cooperation and Development - OECD* em inglês) sintetizou os princípios de boa governança orçamentária a fim de fornecer uma visão geral e concisa de boas práticas em orçamento aos governos para projetar, implementar e melhorar os sistemas orçamentários no enfrentamento dos desafios da área (OECD, 2015).

No contexto das últimas décadas, estudos indicam que o orçamento governamental tem evoluído de uma abordagem centrada em custos para uma orientação gerencial, com foco em desempenho e resultados (Giacomoni, 2023). A ênfase deslocou-se de inputs (recursos gastos) para outputs (impactos e realizações), com o objetivo de aprimorar a eficiência, eficácia e transparência na alocação dos recursos públicos (OECD, 2007; 2019). Essa nova concepção possibilita maior integração entre planejamento estratégico, planejamento financeiro de longo prazo, medidas de desempenho, orçamento e avaliação, priorizando os resultados em detrimento da estrutura organizacional (Giacomoni, 2023).

Levantamento realizado pela OECD em 2019 identificou o uso sistemático do orçamento de desempenho na maioria dos países membros, com ampla evolução a partir da década de 1990 (OECD, 2019). Corroborando esse cenário, estudo bibliométrico internacional revela que, entre 1998 e 2004, intensificaram-se os debates sobre medição de desempenho e orçamento baseado em desempenho (Scheren; Machado; Oro, 2024).

O uso sistemático de informações de desempenho nas decisões orçamentárias contribui para a alocação estratégica de recursos, promovendo maior transparência e responsabilidade, ao fornecer dados públicos sobre os objetivos dos gastos e os resultados alcançados (OECD, 2019). Planejamento e orçamento tornam-se pilares essenciais para uma gestão pública eficaz e transparente (Scheren; Machado; Oro, 2024).

Na gestão pública, o alinhamento entre prioridades políticas e recursos financeiros é essencial para o cumprimento das missões governamentais (OECD, 2019). Estudo

quantitativo sobre o alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico em instituições públicas evidenciou sua importância para a implementação eficaz da estratégia, com impactos positivos no desempenho organizacional, eficiência orçamentária e alocação de recursos (Garozzi & Raupp, 2020).

Na pesquisa de Santos (2011) foi analisado o impacto das decisões orçamentárias nas políticas públicas a partir da investigação de bases de dados de orçamento. Seu estudo destaca a importância de estudar bases orçamentárias por entendê-las como fontes de conhecimento explicativo da realidade. Por isso a relevância de explorar dados orçamentários a partir do processo orçamentário, como *locus* de compreensão e decisões táticas e estratégicas dentro do ciclo das políticas públicas (Santos, 2011).

Neste campo a discussão sobre governança orçamentária emergiu como essencial para a saúde orçamentária e fiscal dos países, sendo necessário estabelecer princípios para orientar as práticas de governança orçamentária (Bijos, 2014). Tais preceitos foram reforçados pela OECD (2015), que formulou recomendações sobre boa governança orçamentária, destacando dez princípios para orientar os países membros. Um desses princípios enfatiza a importância de alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo, indo além do ciclo orçamentário anual, a fim de atender aos objetivos nacionais (OECD, 2015).

Toni (2021) trouxe reflexões sobre o planejamento estratégico no setor público, destacando que é essencial que haja vinculação entre o planejamento e orçamento. Já o estudo de Silva e Nascimento (2023) buscou encontrar os determinantes da governança orçamentária e apontaram relação positiva de princípios como transparência, participação, sustentabilidade, integridade e planejamento. Contudo ainda há necessidade de ampliar a pesquisa sobre esses determinantes, a fim de melhor compreender essa relação, sobretudo em contextos específicos (Silva e Nascimento, 2023).

O alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico já foi objeto do estudo de Garozzi e Raupp (2020), que levantou o estado da arte em instituições públicas brasileiras de educação, constatando haver ainda pouco estudos que tratam diretamente da matéria, e apontaram a necessidade de novos estudos que identifiquem quais os fatores que atuam como facilitadores ou barreiras ao alinhamento do orçamento ao planejamento estratégico nas organizações (Garozzi e Raupp, 2020).

Desse modo, formula-se como **problema de pesquisa** a seguinte questão: *como os princípios de governança orçamentária contribuem para o alinhamento entre o orçamento e o planejamento estratégico nas organizações públicas?*

A partir da problemática apresentada, este estudo tem como **objetivo analisar as contribuições que os princípios de governança orçamentária podem trazer para o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico na gestão pública**, examinando as publicações de caráter teórico e empírico no contexto da gestão pública que trazem análises sobre o alinhamento entre estas temáticas.

## REFERENCIAL TEÓRICO

### 1. Princípios de governança orçamentária

A governança pública compreende práticas de liderança, estratégia e controle que orientam as organizações estatais a melhor atender às demandas sociais por meio de políticas e serviços públicos (Brasil, 2020). Seu objetivo é maximizar o valor entregue à sociedade, promovendo eficiência, redução de custos e gestão de riscos.

No Brasil, a consolidação da governança pública teve impulso com a atuação do TCU em 2014 e a edição do Decreto nº 9.203/2017, que instituiu a Política de Governança da Administração Pública Federal. A partir daí, diversos normativos foram implementados em diferentes esferas governamentais, reforçando práticas de governança (Brasil, 2020).

A governança também contribui para a implementação mais efetiva das políticas públicas, conforme apontam Hill e Hupe (2002), ao aproximar as ações do Estado dos cidadãos e ao contextualizar melhor suas aplicações. Nesse cenário, o orçamento assume papel central como instrumento de concretização de objetivos governamentais, ao lado de outras ferramentas como leis e parcerias institucionais (OECD, 2015).

A governança orçamentária envolve o conjunto de processos, leis, instituições e estruturas que asseguram o bom funcionamento do sistema orçamentário, promovendo sustentabilidade e alcance de metas (Bijos, 2014). No Brasil, guias e referenciais elaborados a partir de recomendações da OCDE e do Banco Mundial consolidaram princípios norteadores como: capacidade de resposta, integridade, transparência, equidade e participação, accountability, confiabilidade e melhoria regulatória (Brasil, 2018; 2020).

A OCDE reuniu, em 2015, dez princípios de boa governança orçamentária para orientar países na estruturação de seus sistemas. Destacam-se práticas como planejamento dentro de limites fiscais previsíveis, alinhamento do orçamento a prioridades estratégicas, transparência de dados, participação social e auditorias independentes. Esses princípios fortalecem a governança orçamentária e incentivam sua modernização contínua. O referencial da OCDE teve o intuito de trazer orientação clara para projetar, implementar e melhorar os sistemas orçamentários dos países (OECD, 2015). Os princípios estão apresentados no quadro 1 a seguir:

#### Quadro 1 - Princípios da boa governança orçamentária da OCDE

1. Gerenciar orçamentos dentro de <b>limites</b> claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
2. Alinhar os orçamentos com as <b>prioridades</b> estratégicas de médio prazo do governo.
3. Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de <b>desenvolvimento</b> nacional de modo coerente e custo-efetivo.
4. Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
5. Propiciar debate inclusivo, <b>participativo</b> e realista sobre as escolhas orçamentárias.
6. <b>Prestar contas</b> das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.
7. <b>Planejar</b> , gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
8. Integrar avaliações de <b>desempenho</b> e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
9. Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a <b>sustentabilidade</b> fiscal e outros riscos fiscais.
10. Promover a <b>integridade</b> e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

Fonte: Adaptado de OECD (2015)

Para a gestão estratégica destaca-se o segundo princípio que é alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo. Isso exige que o processo

orçamentário vá além do ciclo anual, estruturando alocações de forma coerente com os objetivos nacionais (OECD, 2015).

Paralelamente, o FMI também propôs um Código de Transparência Fiscal com quatro pilares que muito contribuí para a governança orçamentária: relatórios fiscais, orçamento fiscal, gestão de riscos e receitas de recursos. Cada princípio é detalhado por práticas que se classificam em três níveis (básicas, boas e avançadas) que permitem adaptação à realidade de diferentes países (IMF, 2019).

Embora semelhantes, governança fiscal e orçamentária se diferenciam. A primeira foca no equilíbrio das contas públicas e trajetória da dívida, enquanto a segunda enfatiza a eficiência e eficácia do gasto público, ambas, no entanto, são fundamentais para fortalecer as finanças públicas e a gestão do Estado (Bijos, 2014).

A governança orçamentária é, portanto, essencial para enfrentar os desafios da gestão pública e consolidar a sustentabilidade fiscal. No entanto, sua implementação requer mudanças estruturais complexas, alinhadas a padrões internacionais e traduzidas em práticas locais (Bijos, 2014).

Nesse contexto, Santos (2022) analisou os desafios enfrentados pelo Brasil na adesão à OCDE, agrupando os princípios da governança orçamentária em quatro dimensões: fiscal, programática, participativa e de *accountability*. Entre os principais obstáculos, destacam-se a falta de articulação entre os níveis de governo e a desconexão entre planejamento orçamentário e políticas públicas (Santos, 2022).

O estudo aponta ainda que, embora os dados orçamentários sejam acessíveis, sua utilidade informativa ainda é limitada. Isso enfraquece a participação social e prejudica a avaliação e efetividade das políticas (Santos, 2022).

Portanto, a busca pela adesão à OCDE vai além do reconhecimento institucional: representa uma oportunidade de aprimorar o aparato estatal e qualificar a governança como via para o desenvolvimento nacional (Santos, 2022).

Por fim, a reflexão de Bijos (2014) reforça a importância de integrar os princípios clássicos do orçamento com os valores da nova governança pública, como integridade, transparência e participação. Assim, a governança orçamentária se alinha aos desafios atuais, promovendo maior qualidade do gasto público e sustentabilidade fiscal (Bijos, 2014).

## **2. Planejamento Estratégico**

Planejar estrategicamente requer competências que permitam estruturar processos sistemáticos de formulação de estratégias. É fundamental alinhar objetivos e recursos organizacionais às oportunidades e ameaças externas, visando vantagem competitiva e êxito institucional (Prahalad & Hamel, 1990; Ansoff, 1993).

O conceito de planejamento estratégico evoluiu de uma abordagem linear e operacional para uma visão que reconhece a complexidade e a dinamicidade do processo estratégico, cuja mudança ampliou sua aplicabilidade, inclusive no setor público (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 2010).

Na administração pública, o planejamento estratégico foi introduzido nos anos 1980 como uma inovação emprestada do setor privado e já na década de 1990,

consolidou-se como prática relevante, tornando-se mais integrado ao orçamento e envolvendo múltiplos atores (Berry & Wechsler, 1995).

No Brasil, as reformas inspiradas na Nova Administração Pública (*New Public Management*) trouxeram foco em resultados e eficiência, mas apesar dos avanços, essa ênfase gerencial comprometeu o desenvolvimento do pensamento estratégico, ao negligenciar a discussão sobre propósitos e finalidades (Toni, 2021).

Atualmente, o modelo estratégico no setor público brasileiro associa gestão e governança.

A governança orienta o planejamento, enquanto a gestão operacionaliza e monitora os resultados. Práticas estratégicas incluem gestão de riscos, formulação e acompanhamento da estratégia, e avaliação de desempenho (Brasil, 2020).

Nesse contexto, Kaplan e Norton (1997) desenvolveram o *Balanced Scorecard* (BSC), sistema que foca na criação de valor sustentável. A ferramenta mede aspectos críticos da estratégia e pode ser adaptada à realidade do setor público, com ênfase no cumprimento da missão institucional (Kaplan e Norton, 1997).

O BSC organiza objetivos em quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento. No setor público, a perspectiva financeira representa os interesses da sociedade, que financia e se beneficia das políticas públicas (Kaplan & Norton, 2004).

A implementação do BSC requer: traduzir a visão em objetivos estratégicos; comunicar metas; planejar ações; e promover feedback contínuo. A perspectiva financeira serve de eixo integrador, conectando as demais em uma cadeia de valor que contribui para o desempenho organizacional (Kaplan & Norton, 1997).

Kaplan e Norton (2008) defendem que o orçamento deve ser instrumento estratégico, e não apenas de controle financeiro. Isso demanda mudanças culturais e metodológicas, com ênfase no alinhamento entre planejamento e alocação de recursos para sustentar a execução da estratégia.

### **3. Alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico**

Alinhar o planejamento estratégico ao orçamento é essencial para uma gestão pública eficaz. Desde seus primórdios, defende-se a integração de processos, vinculação com metas estratégicas, definição de prioridades, medição de desempenho e flexibilidade para ajustes como formas de fortalecer esse alinhamento (Berry e Wechsler, 1995).

Na prática, no entanto, observa-se que esses dois instrumentos operam de forma dissociada. Planos estratégicos são elaborados sem considerar restrições orçamentárias, enquanto orçamentos são construídos sem conexão com objetivos estratégicos (OECD, 2019). Falta uma definição clara de prioridades, gerando sobreposição de planos, inconsistência de metas e indicadores mal formulados (OECD, 2019).

Essa desconexão compromete o cumprimento de missões governamentais. Apesar de muitos países da OCDE contarem com metas nacionais definidas, poucos as integram aos seus sistemas orçamentários e estatísticos. A ausência dessa articulação limita a efetividade das políticas públicas (OECD, 2019).

O Brasil reconhece a importância desse alinhamento no Referencial Básico de Governança Organizacional do Tribunal de Contas da União. O documento recomenda que o processo orçamentário esteja alinhado com estratégias nacionais, considerando o

desempenho anterior, análise de viabilidade e a definição clara de prioridades com base em levantamentos objetivos (Brasil, 2020).

Esse reconhecimento reforça o entendimento de Santos (2011), onde concluiu que decisões orçamentárias impactam diretamente a implementação de políticas públicas, sendo necessário que as intenções da agenda estejam refletidas no orçamento, garantindo a execução e os efeitos esperados (Santos, 2011).

Santos (2011) destaca que existe diferença entre a agenda formal (normas e leis) e a agenda substantiva (ações concretas), onde a efetividade das políticas públicas depende desta última, e se manifesta por meio de incentivos, mobilização de atores, campanhas, formação de competências e produção de conhecimento (Santos, 2011).

Embora ainda escassos, os estudos existentes sobre orçamento e planejamento estratégico mostram crescente atenção ao tema. Garozzi e Raupp (2020) apontam a importância do alinhamento para o desempenho organizacional, eficiência orçamentária e alocação de recursos. Para os autores, o orçamento é visto como um instrumento crítico para decisões políticas e administrativas, portanto, importante para que estudos analisem seu alinhamento à implementação da estratégia (Garozzi; Raupp, 2020).

Scheren, Machado e Oro (2024) identificaram aumento nas publicações sobre o tema, especialmente após 2018, com foco em orçamento por desempenho, gestão estratégica e governança. A literatura destaca a abrangência teórica do orçamento público, sendo estudado sob perspectivas diversas como economia, psicologia e sociologia (Scheren, Machado e Oro, 2024).

Silva e Nascimento (2023) propõem um framework de governança orçamentária composto por 12 determinantes que se agrupam pelos seguintes fatores: participação social, transparência, planejamento, sustentabilidade e integridade. Para os autores, esses elementos devem ser integrados em uma abordagem pública e social, apoiada por regras e estruturas institucionais (Silva e Nascimento, 2023).

Ferreira, Souza e Sogabe (2022) reforçam a relevância da governança para eficiência e eficácia, ressaltando aspectos como captação de recursos, estabilidade institucional, responsabilidade e redução da corrupção.

Garozzi e Raupp (2020) também indicam que os estudos sobre orçamento e planejamento estratégico ganharam força a partir de 2015, com predominância de abordagens empíricas. Os resultados do seu estudo identificaram fatores que funcionam como facilitadores ou barreiras ao alinhamento. Entre os facilitadores, destacam-se: Transparência, que melhora o controle dos gastos; Integração, essencial para decisões coordenadas; Foco em resultados, que aumenta o desempenho; Eficiência, que otimiza a gestão de recursos. Como barreiras, apontam-se: Falta de flexibilidade orçamentária; Ausência de participação sistematizada de stakeholders.

Pesquisas empíricas reforçam a importância da compatibilidade entre metas e objetivos nos diferentes níveis organizacionais, facilitando o monitoramento (Toni, 2021). Também demonstram que transparência e accountability favorecem o uso eficiente de recursos, especialmente em áreas como saúde e educação (Santos e Rover, 2019).

Estudo da OCDE (2019) identificou sete boas práticas de orçamento por desempenho adotadas por países-membros, muitas delas alinhadas à governança e à gestão estratégica.

Diante disso, é fundamental aprofundar a compreensão sobre como os princípios da governança orçamentária podem contribuir para a elaboração e implementação do

planejamento estratégico. Esse alinhamento é chave para melhorar a alocação de recursos e atingir metas organizacionais de forma eficaz (Berry e Wechsler, 1995).

## METODOLOGIA

Como estratégia geral desta pesquisa, optou-se pela **revisão narrativa**, justificada pela possibilidade de uma abordagem mais ampla, adequada para descrever e discutir o desenvolvimento teórico e contextual do tema, evidenciando o "estado da arte" na área. Diferentemente das revisões sistemáticas ou estruturadas, a revisão narrativa permite maior flexibilidade, ao não exigir critérios rígidos de seleção, o que favorece uma análise qualitativa mais profunda dos estudos selecionados (Rother, 2007).

Para atender ao objetivo da pesquisa, realizou-se uma busca na literatura com o intuito de identificar como o tema tem evoluído no meio acadêmico, com ênfase no contexto da gestão pública. Buscou-se contemplar tanto abordagens tradicionais quanto tendências recentes, além de possíveis correlações relevantes que pudessem enriquecer o estudo e contribuir para o aprimoramento da gestão estratégica e orçamentária no setor público.

A primeira etapa consistiu na **coleta de dados**, por meio da busca de artigos realizada entre dezembro de 2024 e janeiro de 2025. As buscas foram efetuadas nas seguintes plataformas: Portal de Periódicos da CAPES, Google Acadêmico e Research Rabbit — ferramentas que reúnem estudos científicos e referências bibliográficas nacionais e internacionais.

A estratégia de busca utilizou combinações das seguintes palavras-chave, em português e em inglês: planejamento estratégico; gestão da estratégia; gestão estratégica; governança orçamentária; planejamento orçamentário; princípios de governança orçamentária; alinhamento entre orçamento e planejamento; *strategic planning*; *strategy management*; *strategic management*; *budget governance*; *budget planning*; *principles of budget governance*; *alignment between budget and planning*.

Inicialmente não foi aplicado filtro temporal, no entanto, diante da elevada quantidade de resultados (1.137 trabalhos), tornou-se necessário estabelecer **critérios adicionais de seleção**, alinhados ao objetivo da pesquisa.

Os **critérios de inclusão** adotados foram: (i) artigos publicados em português ou inglês; (ii) artigos teóricos, empíricos ou de revisão; (iii) estudos que abordassem o tema no contexto da gestão pública; (iv) publicações a partir do ano 2000. Os **critérios de exclusão** foram: (i) artigos em idiomas distintos do português ou inglês; (ii) estudos relacionados à administração privada; (iii) teses e dissertações; (iv) artigos publicados antes do ano 2000.

A partir da leitura dos títulos e resumos, foram selecionados **8 artigos** que relacionavam os princípios da governança orçamentária ao planejamento estratégico. A segunda etapa consistiu na leitura integral e no fichamento dos artigos, com registro em planilha eletrônica (Excel®).

Para a **análise dos dados**, foram definidos os princípios de governança orçamentária a serem examinados, com base nos dez princípios da boa governança orçamentária elencados pela OCDE (2015). A escolha justifica-se pela relevância do documento, que resulta de anos de trabalho de comitês especializados em orçamento e

governança e pelo prestígio da organização, reconhecida internacionalmente por sua atuação em prol do desenvolvimento socioeconômico dos países-membros.

A partir da descrição desses princípios, extraiu-se uma lista de dez palavras-chave representativas: *limites; prioridades; desenvolvimento; transparência; participação; prestação de contas; planejamento; desempenho; sustentabilidade; integridade.*

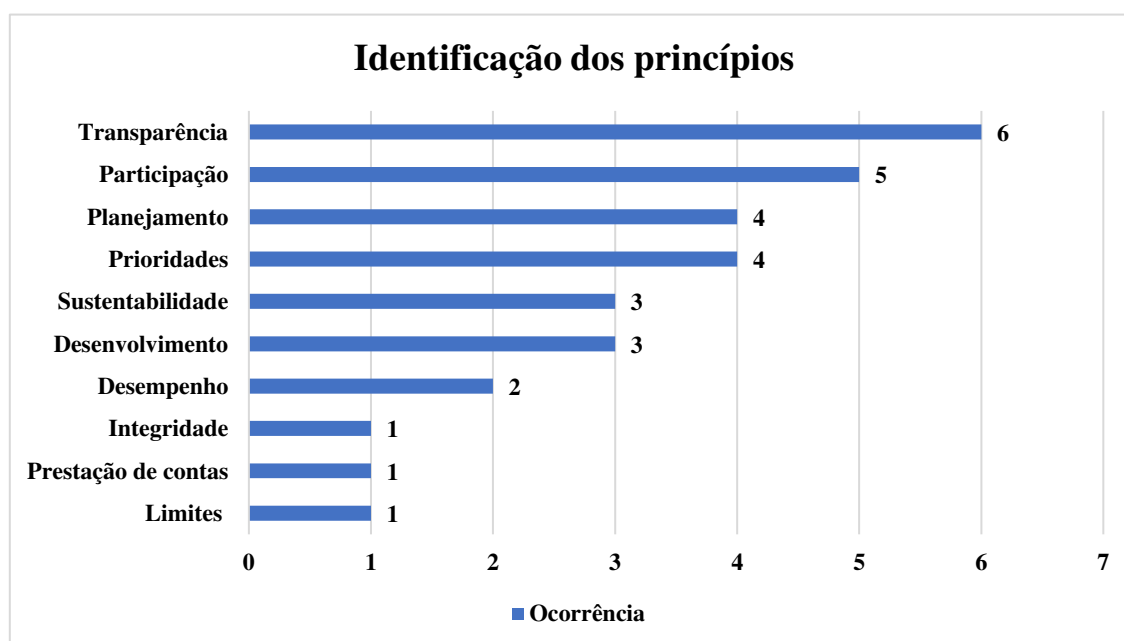
Essas palavras-chave foram utilizadas como base para a análise dos artigos, buscando-se identificar menções explícitas ou implícitas a esses princípios nas conclusões e discussões. As relações identificadas entre os princípios, o orçamento e o planejamento estratégico foram extraídas e registradas, compondo uma síntese analítica. Os resultados foram organizados em uma planilha eletrônica, categorizados conforme os dez princípios, e sumarizados em um quadro apresentado na próxima seção.

## RESULTADOS

Com o objetivo de analisar as contribuições que os princípios de governança orçamentária podem promover para o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico na gestão pública, foram levantadas as publicações de artigos teóricos, empíricos e de revisão, que trataram do estudo e interligação destas temáticas, observando seus resultados e conclusões.

A partir da leitura dos resultados e conclusões das pesquisas selecionadas, foram buscadas as palavras-chaves de cada princípio e assim, identificados as contribuições que os princípios de governança orçamentária trouxeram naqueles resultados. As pesquisas nas quais foram identificados a presença de tais princípios foram agrupadas e extraídas suas principais contribuições. Os resultados da frequência da ocorrência de tais princípios se encontram apresentados no gráfico 1 a seguir:

**Gráfico 1: Frequência de ocorrência dos princípios**



Fonte: Elaboração própria

Os dados mostram que o princípio da Transparência é o mais recorrente, verificando-se que suas contribuições foram citadas em 6 artigos. O princípio da Participação é o segundo que mais aparece nos artigos, com a verificação de citações sobre suas contribuições em 5 artigos. Em seguida, constata-se que 4 artigos que trazem contribuições sobre o princípio do Planejamento, 4 artigos trazem contribuições sobre o princípio das Prioridades, 3 artigos que trazem contribuições sobre o princípio da Sustentabilidade, 3 artigos que trazem contribuições sobre o princípio do Desenvolvimento, 2 artigos que trazem contribuições sobre o princípio do Desempenho, 1 artigo traz contribuição sobre o princípio dos Limites, 1 artigo que traz contribuições sobre o princípio da Prestação de Contas e 1 artigo que traz contribuições sobre o princípio da integridade.

Os autores cujos trabalhos mencionaram contribuições dos princípios de governança para o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico foram agrupados e apresentados no Quadro 2 a seguir:

**Quadro 2 – Autores que trazem contribuições acerca dos princípios de governança orçamentária no alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico**

Princípios	Autores
Limites	Bijos (2014)
Prioridades	Santos (2011); Toni (2021); OECD (2019); Garozzi e Raupp (2020)
Desenvolvimento	Ferreira, Souza e Sogabe (2022); Toni (2021) Garozzi e Raupp (2020)
Transparência	Ferreira, Souza e Sogabe (2022); Silva e Nascimento (2023); Toni (2021); Santos e Rover (2019); OECD (2019); Garozzi e Raupp (2020)
Participação	Santos (2011); Silva e Nascimento (2023) Toni (2021); Santos e Rover (2019); Garozzi e Raupp (2020)
Prestação de contas	Ferreira, Souza e Sogabe (2022)
Planejamento	Garozzi e Raupp (2020); Santos (2011) Silva e nascimento (2023); Toni (2021)
Desempenho	OECD (2019); Garozzi e Raupp (2020)
Sustentabilidade	Silva e nascimento (2023); Garozzi e Raupp (2020); Bijos (2024)
Integridade	Silva e Nascimento (2023)

Fonte: Elaboração própria

Os resultados da análise revelam que o tema no contexto da administração pública ainda é pouco estudado e considerado recente, pois os artigos identificados datam de 2011 a 2023. A literatura aponta que, mesmo quando tratados de forma isolada, os temas do orçamento e do planejamento estratégico mantêm entre si uma relação de influência mútua (Ferreira, Souza e Sogabe, 2022; Toni, 2022; Garozzi e Raupp, 2020). O alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico já foi analisado de forma específica por Garozzi e Raupp (2020), o que demonstra o interesse da literatura em aprofundar a compreensão dessa relação e dos fatores que a influenciam.

Identificado como o princípio mais citado, a **Transparência** é apontada como promotora da sustentabilidade das ações estatais, da integridade governamental e da boa governança orçamentária (Silva e Nascimento, 2023). A transparência proporciona maior

visibilidade e controle das despesas (Garozzi e Raupp, 2020), além de facilitar a supervisão sistemática pelo legislativo e pela sociedade civil (OECD, 2019). Em áreas específicas como a educação e saúde, a transparência e o *accountability* contribuem para melhores índices de gestão, influenciando de modo positivo a eficiência da aplicação dos recursos públicos (Santos e Rover, 2019).

As pesquisas mostram ainda, que elementos de governança de tecnologia da informação (TI) proporcionam maior transparência e acesso facilitado aos interessados nas ações da instituição (Ferreira, Souza e Sogabe, 2022). Contudo, destaca-se um ponto negativo, que é quando a necessidade de transparência e responsabilização acaba gerando um enrijecimento jurídico e normativo da gestão orçamentária com ênfase crescente para o controle fiscal do gasto público (Toni, 2021).

O princípio da **Participação**, o segundo mais citado, contribui para o alinhamento das ações às necessidades setoriais e para a governança orçamentária, além de colaborar para outros princípios como para a transparência e prestação de contas e para a integridade das ações do governo (Silva e Nascimento, 2023). Ademais, traz a vantagem de que a discussão com os atores do processo aumenta as chances de implementação bem sucedida das políticas públicas e um maior monitoramento da aplicação de decisões tomadas, e, portanto, do controle social (Santos, 2011).

Destarte, a falta de participação da sociedade e dos grupos envolvidos nos impactos e efeitos dos planos torna o planejamento governamental inefetivo (Toni, 2021). Destaca-se ainda, que há necessidade de sistematizar a participação dos *stakeholders* no processo de planejamento (Garozzi e Raupp, 2020), corroborando com o achado de Santos e Rover (2019) que mostrou efeito neutro e/ou negativo da participação da sociedade civil na tomada de decisão nos conselhos municipais para o alcance de melhores resultados e serviços públicos mais eficientes (Santos e Rover, 2019).

Quanto ao princípio do **Planejamento** sua contribuição está na necessária integração com o orçamento, sendo, portanto, crítico para a tomada de decisão (Garozzi e Raupp, 2020), pois o orçamento sozinho não tem valor intrínseco, precisando refletir as decisões tomadas em cada fase dentro do ciclo das políticas públicas (Santos, 2011). A programação orçamentária precisa estar coerente com o previsto no planejamento estratégico (Santos, 2011), pois o alinhamento das ações é essencial para a operacionalização do planejamento (Toni, 2021), influenciando positivamente também na governança orçamentária (Silva e Nascimento, 2023).

Quanto ao princípio do estabelecimento de **Prioridades**, traz como contribuição a importância de que as prioridades do governo estejam integradas ao planejamento (Toni, 2021), assim como o orçamento voltado ao desempenho precisa alinhar as despesas com as metas e prioridades estratégicas do governo (OECD, 2019). O desalinhamento de comportamentos, interesses e prioridades dos atores envolvidos contribui para a inefetividade das políticas públicas (Santos, 2011).

Ressalta-se que a escolha das prioridades para a alocação de recursos deve ser tomada com envolvimento da comunidade e com responsabilidade compartilhada (Garozzi e Raupp, 2020), relacionando-se assim com o princípio da participação, pois o orçamento participativo configura-se como um processo em que as pessoas têm a oportunidade de afetar a alocação de recursos públicos sob a perspectiva do governo local e consideradas as prioridades setoriais (Santos, 2011).

Quanto ao princípio do **Desenvolvimento**, este contribui para uma alocação mais eficiente e dinâmica de recursos (Garozzi e Raupp, 2020), uma vez que as despesas relacionadas ao investimento, devem ser focalizadas sob a perspectiva da eficácia e efetividade numa dimensão plurianual (Toni, 2021). A partir dessa visão, a governança proporciona maior eficiência, eficácia e efetividade nas ações, colaborando para a responsabilidade e responsabilização, diminuindo a corrupção, promovendo a estabilidade política e jurídica, e, assim, fomentando o desenvolvimento econômico e humano (Ferreira, Souza e Sogabe, 2022).

Quanto ao princípio do **Desempenho**, verificamos como contribuição a derrubada do tradicional orçamento feito sob a ótica do incrementalismo (Garozzi e Raupp, 2020). Seu preceito é de que deve haver relação entre gastos e resultados, e que deve haver a constante avaliação de programas e revisão de gastos, assegurada a flexibilidade para lidar com a natureza diversa das atividades governamentais (OECD, 2019). O alinhamento estratégico do orçamento contribui para o aumento do desempenho por meio das metas, ações e custos do planejamento (Garozzi e Raupp, 2020).

Quanto ao princípio da **Sustentabilidade**, temos como contribuição sua influência na integridade do governo e na governança orçamentária (Silva e Nascimento, 2023), permitindo que a gestão do gasto público se torne sustentável por meio do orçamento planejado, possibilitando o cumprimento de metas de longo prazo (Garozzi e Raupp, 2020).

Quanto ao princípio da **Integridade**, quando este está presente nas ações do governo, traz alinhamento das ações estatais àquilo que foi planejado e assim, contribui positivamente na governança orçamentária (Silva e Nascimento, 2023).

Quanto ao princípio dos **Limites**, sua contribuição está na efetividade das regras fiscais, por meio da existência de mecanismos de monitoramento e controle, trazendo efeitos positivos também na governança orçamentária (Bijos, 2014).

Quanto ao princípio da **Prestação de Contas**, este contribui gerando maior confiabilidade na governança, que proporciona maior captação de recursos e investimentos, gerando assim, maior eficiência, eficácia e efetividade nas ações planejadas (Ferreira, Souza e Sogabe, 2022).

## DISCUSSÃO

Com o intuito de analisar as contribuições que os princípios de governança orçamentária podem promover para o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico — considerando que é essencial haver uma vinculação entre esses dois instrumentos (Toni, 2021) e que se faz necessária a ampliação do conhecimento sobre os determinantes da governança orçamentária, especialmente em contextos específicos (Silva e Nascimento, 2023) —, discute-se a seguir os principais achados desta pesquisa no âmbito da gestão pública.

Os princípios da **Transparência** e da **Participação** foram os que mais se destacaram nos resultados da pesquisa, confirmando a importância da dimensão participativa e de *accountability* mencionada por Santos (2022) e da necessidade da gestão pública se pautar pelos princípios da nova governança pública em busca da efetiva qualidade do gasto público, como assevera Bijos (2014).

Dentre as principais contribuições trazidas por estes princípios está a ampliação do controle social, e o monitoramento do desempenho e resultados, o que remete aos pilares do tripé da governança organizacional pública, que é formado pela liderança, estratégia e controle (Brasil, 2020).

Esses princípios também se articulam com a lógica da gestão estratégica preconizada pelo *Balanced Scorecard* (Kaplan e Norton, 2004), no qual a perspectiva financeira está vinculada ao desempenho no cumprimento da missão institucional. Nesse sentido, os resultados orçamentários devem refletir os objetivos esperados pela sociedade, principal *stakeholder* da administração pública, funcionando como mecanismo estratégico para a criação de valor público.

Quantos aos princípios do **Planejamento** e das **Prioridades**, também entre os mais recorrentes nos resultados da pesquisa, trazem como principal contribuição o maior alinhamento entre o planejamento estratégico e a alocação de recursos como fator crítico para a tomada de decisões estratégicas. Corroboram assim, para o preceito de Kaplan e Norton (2008), que estabelece que o processo orçamentário deve estar vinculado diretamente aos objetivos estratégicos desenhados pelo BSC, garantindo que os recursos sejam direcionados para as iniciativas que vão impulsionar a estratégia. Assim como, confirma-se o argumento de Berry e Wechsler (1995), que defendem esse alinhamento por meio de fatores que tragam integração de processos, vínculo com metas estratégicas, definição de prioridades e incorporação de medidas de desempenho.

Apesar das evidências sobre a contribuição do princípio do planejamento para o alinhamento entre orçamento e estratégia, observa-se que sua aplicação na gestão pública brasileira ainda enfrenta desafios significativos. Na prática, há uma frágil articulação entre os planejamentos federal, estadual e municipal, bem como uma desconexão entre o ciclo orçamentário e o ciclo das políticas públicas, comprometendo a capacidade de monitoramento e análise de desempenho e, conseqüentemente, enfraquecendo a gestão estratégica (Santos, 2022).

A pesquisa evidencia os 4 princípios que mais contribuem para o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico — Transparência, Participação, Planejamento e Prioridades — corroborando com os achados de Silva e Nascimento (2023) acerca dos determinantes da governança orçamentária, onde eles propõem um *framework* que se agrupa em 4 fatores: 1. participação social, 2. transparência, 3. planejamento e 4. sustentabilidade e integridade.

As principais contribuições identificadas desses princípios estão sintetizadas no Quadro 3 a seguir:

**Quadro 3 – Resumo das principais contribuições dos 4 princípios mais recorrentes**

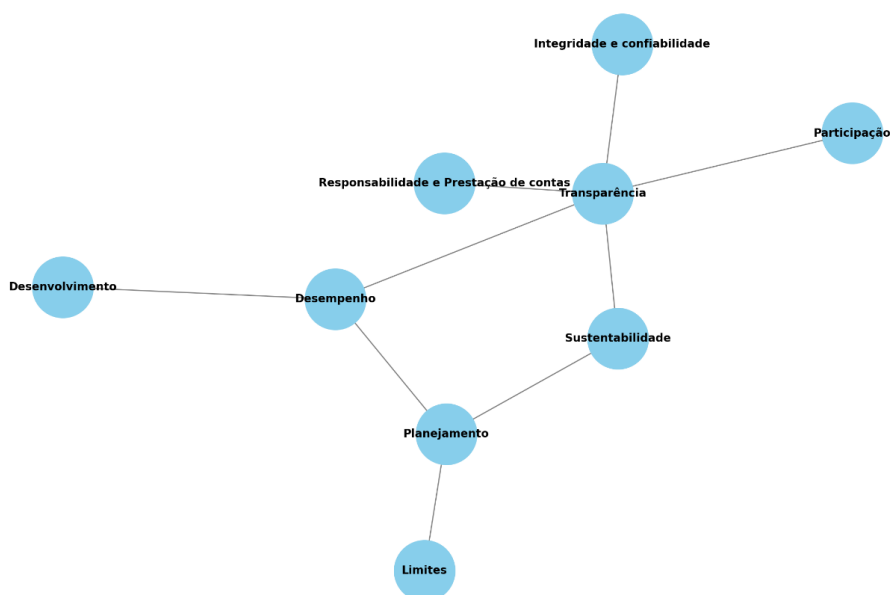
Princípio	Contribuições
1. Transparência	<ul style="list-style-type: none"><li>- Promove boa governança orçamentária, integridade e sustentabilidade das ações estatais (Silva e Nascimento, 2023).</li><li>- Amplia visibilidade e controle das despesas públicas (Garozzi e Raupp, 2020).</li><li>- Facilita a supervisão social e legislativa (OECD, 2019).</li><li>- Impacta positivamente a gestão em áreas como saúde e educação (Santos e Rover, 2019).</li><li>- Fortalece o acesso à informação por meio da TI (Ferreira, Souza e Sogabe, 2022).</li><li>- Amplia o controle fiscal do gasto público (Toni, 2021).</li></ul>

<p><b>2. Participação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alinha ações às necessidades setoriais e aumenta o controle e integridade. (Silva e Nascimento, 2023).</li> <li>- Fortalece a governança e o controle social e amplia as chances do sucesso das ações (Santos, 2011).</li> <li>- Maior efetividade e impacto dos planos (Toni, 2021).</li> <li>- Alcance de melhores resultados e serviços mais eficientes (Santos e Rover, 2019).</li> <li>- Sistematização da participação no planejamento (Garrozi e Raupp, 2020).</li> </ul>
<p><b>3. Planejamento</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- É essencial para a integração e coerência com o orçamento (Garrozi e Raupp, 2020).</li> <li>- Orienta a tomada de decisão em todo o ciclo das políticas públicas (Santos, 2011).</li> <li>- Vinculação entre plano e orçamento é essencial para a operacionalização (Toni, 2019).</li> <li>- Alinhamento entre ações e planejamento tem efeito positivo na integridade e na governança orçamentária (Silva e Nascimento, 2023).</li> </ul>
<p><b>4. Prioridades</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- As prioridades devem ser refletidas no planejamento e no orçamento orientado ao desempenho (OECD, 2019).</li> <li>- O desalinhamento de interesses prejudica a efetividade das políticas públicas (Santos, 2011).</li> <li>- A definição de prioridades deve envolver a comunidade (Garrozi e Raupp, 2020).</li> <li>- O planejamento deve estar integrado às prioridades do governo (Toni, 2021).</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

Apesar da maior incidência desses quatro princípios, é possível perceber nos resultados uma interdependência significativa entre todos os princípios da governança orçamentária, quando demonstram, na sua aplicabilidade, haver implicações diretas de uns sobre os outros, reforçando, portanto, a essencialidade de todos nesse processo de alinhamento do orçamento com os objetivos estratégicos. O gráfico 2 a seguir mostra a conexão identificada entre estes princípios:

**Gráfico 2 - Conexões entre os princípios de governança orçamentária**



Fonte: Elaboração própria

A análise destas conexões evidencia a **Transparência** como um nó central na gestão pública orçamentária, conectando-se a Participação, Responsabilidade e Prestação

de contas, Desempenho, Integridade e Sustentabilidade. A Transparência impacta para a participação, a prestação de contas, o desempenho e a integridade, pois proporciona maior visibilidade e controle das despesas (Garozzi e Raupp, 2020; OECD, 2019; Ferreira, Souza e Sogabe, 2022), melhoria dos índices de gestão (Santos e Rover, 2019) e aumento do desempenho (Garozzi e Raupp, 2020), influencia na sustentabilidade e integridade das ações estatais (Silva e Nascimento, 2023).

O princípio do **Planejamento** impacta nos **Limites e Sustentabilidade**, pois estabelece processos e estruturas que atendam a múltiplos objetivos de maneira sustentável e duradoura (Bijos, 2014). O princípio do **Desempenho** impacta no **Planejamento e Desenvolvimento**, pois exigem que as despesas de investimento focalizem uma perspectiva de eficácia e efetividade a longo prazo (Toni, 2020), promovendo o desenvolvimento econômico e humano (Ferreira, Souza e Sogabe, 2022).

Como implicações teóricas para os estudos em Administração Pública, infere-se que os dez princípios de governança orçamentária se configuram como fundamentos essenciais não apenas para a gestão eficiente dos recursos públicos, mas também para o fortalecimento do alinhamento entre orçamento e estratégia — elemento decisivo para a vantagem competitiva e o sucesso institucional.

Já como implicações práticas para a gestão pública brasileira, destaca-se que esses princípios ainda carecem de aplicação efetiva e integrada nos processos de planejamento e nas diferentes fases dos ciclos orçamentário e das políticas públicas, especialmente quando se trata da articulação entre as esferas de governo.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste artigo foi analisar as contribuições dos princípios de governança orçamentária para o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico na gestão pública, com base em publicações teóricas, empíricas e técnicas voltadas ao contexto da administração pública.

Em síntese, conclui-se que os princípios da governança orçamentária contribuem significativamente para o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico, reforçando a premissa de Kaplan e Norton (1997). Para os autores, dentro do processo estratégico, a perspectiva financeira tem o propósito de servir de foco para os objetivos estratégicos, devendo estar interrelacionado com as demais perspectivas (de clientes, de processos internos e do aprendizado e crescimento), numa cadeia de causa e efeito que direciona para o atingimento da estratégia.

Os princípios de governança orçamentária contribuem de fato para o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico, especialmente os princípios da Transparência, Participação, Planejamento e Prioridades que são os que mais contribuem nesse alinhamento, trazendo controle social, integração de processos, vínculo com metas estratégicas, e, portanto, contribuindo para a melhoria da administração pública e maior entrega de resultados à sociedade.

Como principais contribuições teóricas e práticas, este estudo reafirma a relevância dos princípios da Transparência, Participação, Planejamento e Prioridades e os destaca como os mais significativos no sentido de aproximar o orçamento do planejamento, oferecendo uma nova perspectiva sobre como esses princípios podem

transformar a gestão pública, resultando em maior eficácia na alocação de recursos e eficiência na entrega de resultados à sociedade.

Por fim, ressalta-se que as limitações inerentes deste estudo residem na natureza teórica e na abrangência restrita de pesquisas que embasaram o estudo. Portanto, sugere-se que pesquisas futuras possam analisar empiricamente de forma mais ampla as implicações que tais princípios possam ter dentro da prática orçamentária das organizações públicas ao implementarem seu planejamento estratégico.

## REFERÊNCIAS

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

Berry, Frances Stokes; Barton Wechsler. “State Agencies’ Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey.” **Public Administration Review**, vol. 55, no. 2, 1995, pp. 159–68. JSTOR, <https://doi.org/10.2307/977181>. Acesso em: 17 jan. 2025.

BIJOS, Paulo R. S. de. Governança orçamentária: uma relevante agenda em ascensão. **Série Orçamento em Discussão**, n. 12, Senado Federal, 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial\\_basico\\_governanca\\_organizacional\\_3\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/FB/B6/FB/85/1CD4671023455957E18818A8/Referencial_basico_governanca_organizacional_3_edicao.pdf). Acesso em: 09 jan. 2025.

BRASIL. **Guia da política de governança pública**. Casa Civil da Presidência da República – Brasília: 2018. 86 p. Disponível em: [https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-da-politica-de-governanca-publica\\_versao-defeso.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/arquivos/guia-da-politica-de-governanca-publica_versao-defeso.pdf). Acesso em: 09 jan. 2025.

FERREIRA, Matheus Gomes de Sousa; SOUZA, Paulo Augusto Ramalho de; SOGABE, Vergilio Prado. **Planejamento estratégico e governança: uma revisão sistemática**. In: Encontro de Administração Pública da Anpad, 9., 2022, On-line. Anais [...]. São Paulo: ANPAD, 2022. Disponível em: <https://anpad.com.br/uploads/articles/119/approved/f0f800c92d191d736c4411f3b3f8ef4a.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2024.

GAROZZI, Eduardo Beeck; RAUPP, Fabiano Maury. 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**, [S.L.], v. 11, n. 1, p. 78-91, 6 jan. 2020. Companhia Brasileira de Produção Científica. <http://dx.doi.org/10.6008/cbpc2179-684x.2020.001.0007>.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2023. E-book. p.186. ISBN 9786559775149. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559775149/>. Acesso em: 09 dez. 2024.

GRANT, Robert M. The Resource-Based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation. **California Management Review**, v. 33, n. 3, p. 114-135, 1991.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. London: Sage, 2002.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: Balanced Scorecard**. Tradução: Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro, 21ª ed. Editora Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Balanced Scorecard: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Tradução: Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro, Elsevier, 7ª reimp., 2004.

KAPLAN, R.; NORTON, D. P. **The Execution Premium: linking strategy to operations for competitive advantage**. Harvard Business Scholl Publishing Corporation, 2008.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, Gary. The Core Competence of the Corporation. **Harvard Business Review**, Boston, v. 68, n. 3, p. 79-91, May-June 1990.

OECD. **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>. Acesso em: 07 jan. 2025.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safari de estratégia**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010. E-book. p.10. ISBN 9788577807437. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788577807437/>. Acesso em: 09 dez. 2024.

Rother, Edna Terezinha. **Revisão sistemática X revisão narrativa**. Acta Paul Enferm., v. 20, n. 2, p. v-vi, fev. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>. Acesso em: 07 jan. 2025.

SANTOS, R. de C. L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. In: VAZ, F. T.; MARTINS, F. J. **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Anfip, 2011. p. 13-30.

SANTOS, Rita de Cássia Leal Fonseca. Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. **Governança orçamentária no Brasil** / Organizadores: Leandro Freitas Couto e Júlia Marinho Rodrigues – Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022.

SILVA, J. C. P.; NASCIMENTO, J. C. H. B. Determinantes da governança orçamentária: uma proposta de framework. **Revista de Gestão e Secretariado**, [S. l.], v. 14, n. 6, p. 9950–9967, 2023. DOI: <https://doi.org/10.7769/gesec.v14i6.2350>. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/2350>. Acesso em: 7 nov. 2024.

SCHEREN, Gilvane; ORO, Ieda Margarete; MACHADO, Nelson Santos. Planejamento e Orçamento Público: uma revisão bibliométrica internacional. RC&C. **Revista de Contabilidade e Controladoria**, [S. l.], v. 16, n. 2, 2024. DOI: <https://doi.org/10.5380/rcc.v16i2.90048>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rcc/article/view/90048>. Acesso em: 08 dez. 2024.

Toni, Jackson de. Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público / Jackson de Toni. 154 p. : iL – (Cadernos Enap, 84) – Brasília: Enap, 2021.