

**ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE – UNIPACE  
MBA EM ASSESSORIA PARLAMENTAR**

**O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUA IMPORTÂNCIA NA TOMADA DE  
DECISÕES NA GESTÃO PÚBLICA ORÇAMENTÁRIA**

**Isabela Veras Brito**

**FORTALEZA-CE  
2023**

# O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUA IMPORTÂNCIA NA TOMADA DE DECISÕES NA GESTÃO PÚBLICA ORÇAMENTÁRIA

Isabela Veras Brito<sup>1</sup>

## RESUMO

A gestão orçamentária é um plano financeiro baseado nas receitas e despesas de uma empresa esperadas ao longo de um período de tempo. A gestão orçamentária ajuda a estimar os gastos, identificar o capital disponível e prever a receita. Assim, o presente artigo evidencia a relevância no acompanhamento da sociedade civil e do cidadão comum ao planejamento orçamentário público. Em tempos de falta de confiança na gestão pública, por conta dos escândalos de corrupção e impunidade, e da facilidade de se fazer esse acompanhamento das ações da Gestão Pública, o presente artigo tem o objetivo de evidenciar a importância do planejamento público enquanto ferramenta e execução das finanças públicas; compreender a função da Administração Pública, bem como do conceito de Gestão Pública e de seus princípios, fazendo uma contextualização socioeconômica. Assim como identificar fatores essenciais, ligado ao Fundo Público e Orçamento Público, Gestão Orçamentária e Orçamento Participativo. Por fim, verificar o funcionamento das leis orçamentárias, conforme dispõe o art. 165 da Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por fim, o orçamento público, se usado de forma correta, poderá garantir o planejamento estratégico e a elaboração de metas necessárias para trazer o bem estar da população em geral, minimizando a desigualdade social.

**Palavras-chaves:** Orçamento Participativo. Política Pública. Gestão Pública. Planejamento Estratégico.

## 1 INTRODUÇÃO

No setor público, um dos maiores entraves da gestão pública moderna e de sua eficiência é, sem dúvida, a corrupção, presente em toda a história da humanidade. Ela deve ser considerada como um dos empecilhos para a eficácia de uma gestão pública de qualidade. No Brasil o nível de impunidade e corrupção vigente, representado por atos impensados de alguns agentes públicos das variadas esferas da Gestão é alarmante. Conceituada por grandes doutrinadores como um desvio de conduta grave, insuportável, a corrupção é também vista como fato inaceitável aos padrões de moral e dos bons costumes. (RICCITELLI, 2011).

Segundo Rodrigues (2004) o contexto atual das organizações estimula algumas reflexões sobre os desafios da Gestão Pública enquanto prática e como ciência. Pode-se resumi-los em quatro pontos principais: pressões ligadas à globalização, pressões relativas ao controle de custos, pressões que se referem às relações de confiança entre os *stakeholders* e demandas sobre o comportamento

---

<sup>1</sup>MBA em Assessoria Parlamentarpela Escola Superior do Parlamento Cearense – UNIPACE.

ético e a responsabilidade corporativa. Esses quatro desafios estão ligados a alguns paradoxos que as empresas enfrentam atualmente.

Assim, o presente artigo trata de uma questão de suma importância para a gestão pública que é o planejamento estratégico orçamentário enquanto instrumento impulsionador na construção de políticas públicas na gestão pública. Esta temática é importante, pois essas discussões sobre corrupção e boa aplicação dos recursos está em alta. De maneira que o objetivo do mesmo é o de evidenciar a importância do planejamento público enquanto ferramenta e execução das finanças públicas, compreendendo a função da Gestão Pública, bem como do seu conceito e de seus princípios, fazendo uma contextualização socioeconômica aplicada às políticas públicas. Assim como identificar fatores essenciais, ligado ao Fundo Público e Orçamento Público, Gestão Orçamentária e Orçamento Participativo. Por fim, verificar o funcionamento das leis orçamentárias, conforme dispõe o art. 165 da Constituição Federal (Brasil, 1988): o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A metodologia de pesquisa do presente artigo é de natureza bibliográfica qualitativa, conforme Oliveira (1999) “tem por finalidade conhecer diferentes formas de contribuições científicas que se realizam sobre determinado assunto ou fenômeno”. Para a elaboração deste estudo foram consultados artigos de periódicos, livros e realizadas pesquisas na internet, com a intenção de investigar importância do planejamento orçamentário enquanto instrumento de gestão, verificando sua eficácia e suas fragilidades, levando em conta a produção literária de autores como: PRESTES (2013), ABRUCIO (2007), SALVADOR (2012), SANTOS (2002), dentre outros, que foram importantes para a construção dessa análise. Nesse sentido, é de suma importância estar atentos, enquanto cidadãos as políticas públicas que estão ligadas à gestão, no sentido de acompanharmos a sua execução e defendermos uma prática que seja efetivamente transparente, participativa e que ajude a sociedade a ser menos desigual.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Gestão Pública e caracterização dos seus princípios**

Pensar soluções para a problemática da gestão pública brasileira é um desafio complexo, dado a grandiosidade destes problemas e sua abrangência,

agravado por questões contemporâneas que são do conhecimento geral. No entanto, esse desafio motiva cada vez mais a geração que ainda acredita em uma gestão pública eficiente e comprometida com o bem estar social. Uma geração que pode fazer a diferença quando se trata de minimizar as desigualdades sociais num país que parece mergulhar, cada vez mais, em um abismo que separa ricos de pobres.

Historicamente a gestão pública, segundo Prestes (2013), começou a se organizar nos séculos XVIII e XIX. Nessa época a gestão pública era ainda embrionária devido ao Estado Absolutista, que anteriormente detinha todo o poder centralizado e não permitia um desenvolvimento público. Com a Revolução Francesa é que se estabelece o Estado de Direito e a criação dos poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário. Com isso se começa a se pensar normas que irão nortear a gestão pública como conhecemos na contemporaneidade (LEITE, 2021).

Durante sua evolução, a gestão pública tem aprimorado os serviços prestados pelo Estado à população, levando-se em conta suas transformações e demandas, buscando sempre o melhor para a sociedade. A gestão pública no decorrer do tempo foi se modificando, sendo que teve três períodos que podemos observar. O período patrimonialista, em que os governantes entendiam que o patrimônio era seu de direito e os governados estavam ao seu serviço, como se fossem seus súditos, gerando dúvidas entre o que era público e privado (DE CAMPOS, 2018).

O período burocrático foi marcado pela separação do que era público e do que era privado. Nesse caso, o Estado tenta assumir a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais, com o intuito de combater a corrupção e o nepotismo que permeavam o modelo patrimonialista (CAMPELO, 2010). Nesse momento, surge a ideia de hierarquia funcional e de carreira pública e profissionalização do servidor. São criadas normas que fazem um controle mais rígido dos processos e desburocratizam os serviços. No entanto, os esforços para combater a corrupção no setor não surtem os efeitos esperados (DE CAMARGO, 2016).

Ao último período, deu-se o nome de período público gerencial. Nele, observou-se a necessidade de uma nova gestão eficaz, eficiente, transparente, democrática e participativa, focada no planejamento estratégico das ações a serem desenvolvidas pelo poder público, e que permita a presença da sociedade em debates públicos, visando garantir que se façam valer os direitos da

coletividade(DOS SANTOS, 2017). Assim, a gestão pública evoluiu fazendo surgir o termo gestão pública, para definir esse novo pensamento da gestão pública (AMORIM, 2016).

Para Pereira (1998), nos anos 90, tornou-se cada vez mais evidente a necessidade de uma reforma no Estado, principalmente no setor Administrativo e de gestão pública, suscitando a questão de como definir um novo Estado em um mundo globalizado:

Também no Brasil ocorreu esta mudança de perspectiva. Uma das principais reformas às quais se dedica o Governo Fernando Henrique Cardoso é a reforma da gestão pública, embora não estivesse entre os temas da campanha eleitoral de 1994. Entretanto, o novo Presidente decidiu transformar a antiga e burocrática secretaria da presidência, que geria o serviço público, em um novo ministério, da Gestão Federal e Reforma do Estado. Ao acrescentar a expressão “reforma do Estado” ao nome do novo ministério, o Presidente não estava apenas aumentando as atribuições de um determinado ministério, mas apontando na direção de uma prioridade do nosso tempo: reformar ou reconstruir o Estado. (PEREIRA, 1998, p. 21).

Mesmo percebendo que nos últimos anos um processo crescente de desvalorização e exclusão social, não se encontraram soluções definitivas para amenizar tais questões. Assim, soluções paliativas e assistencialistas foram tomando corpo, gerando cada vez mais um estado de miséria, sem realmente avançar no sentido de construir uma sociedade mais justa, igualitária e cidadã. Aos poucos podemos vislumbrar saídas, a partir da redemocratização iniciada na década de 80 e a partir da Constituição Cidadã de 1988.

Enquanto que o princípio da impessoalidade refere-se à imparcialidade e objetividade das ações, já que orienta que estas devem ser destinadas ao bem coletivo, sem prejudicar ou favorecer grupos ou indivíduos específicos. O princípio da moralidade refere-se à avaliação da conduta das ações administrativas, pois algumas delas mesmos legais poderão ser entendidas como imorais, nesse caso, é importante buscar um equilíbrio entre legalidade e finalidade, observando sempre o que será melhor para a coletividade.

No que se refere ao princípio da publicidade, é importante ressaltar que muito tem se conquistado nesse campo, já que tradicionalmente, a gestão pública evitava publicizar suas ações. Assim, essa divulgação de ações realizadas poderá garantir aos cidadãos acompanhar o seu desenvolvimento, sua execução e a cobrança do que foi ali proposto, incentivando a participação social. É também um dever da gestão pública garantir a transparência de suas ações para qualquer cidadão que solicite seu conhecimento.

Quanto ao princípio da eficiência, este se refere ao ato de minimizar o mau uso de recursos públicos, incentivando o planejamento de ações a curto, médio e longo prazo que garantam a qualidade e eficácia do serviço proposto. Assim, na Constituição Federal estes princípios são fundamentais para balizar as ações dos administradores públicos na tentativa de que estes possam cumprir seu papel de forma clara e seguindo uma orientação legal. É importante que se diga que não só os administradores públicos precisam conhecer essas informações, mas a sociedade em geral necessita apropriar-se deste conhecimento para que faça o acompanhamento através do controle social destas. Assim, para Borges (1993):

Um dos campos em que a Constituição Brasileira de 1988 se revelou bastante fértil em inovações marcantes foi certamente o da parte relativa à Gestão Pública, dedicando-lhe todo um capítulo especial. E nisso veio bem a propósito. Desalentador e frustrante se vem revelando o quadro atual da Gestão pública brasileira: desgastada pela corrupção generalizada; pela desorientação, ao sabor de choques econômicos e planos desconcertantes; pela falta de credibilidade das autoridades públicas em todos os escalões, bem como pela impunidade institucionalizada com que sempre todos se acomodaram, mesmo quando sérios escândalos vêm à tona e passam a ser do conhecimento público. (BORGES, 1993, p. 49)

Entretanto, é importante que se diga que muitos avanços já foram conquistados, com inovações no setor, deixando-o mais moderno e operante. Não devemos ficar somente apontando o lado negativo e nos fecharmos para as mudanças que foram significativas, se olharmos toda a trajetória evolutiva da gestão pública em nosso país. Abrucio (2007) traça uma trajetória da gestão pública brasileira, fazendo um balanço crítico, culminando com a renovação da agenda de reformas:

Um balanço sobre o processo de reforma nos últimos 20 anos revela uma dupla realidade. Por um lado, houve avanços e inovações, em alguns casos deixando raízes mais profundas de modernização. Mas, por outro, constata-se que os resultados foram desiguais e fragmentados para o conjunto do Estado, afora alguns problemas não terem sido devidamente atacados. Separar o joio do trigo desta trajetória reformista é o intuito deste artigo. Com base tanto numa sintética reconstrução histórica quanto nos ideais recentes da nova gestão pública, procura-se aqui ter um olhar crítico sobre o passado recente com vistas à criação de uma agenda efetiva e de longo prazo em torno do tema da gestão pública.

Nas últimas décadas, o povo brasileiro esteve envolvido no processo de redemocratização do país, mesmo que indiretamente e sem ter muita certeza que rumos tomar, buscando alternativas de reforma do Estado. Essa é uma tentativa de construir um modelo de gestão pública capaz de tornar o país mais aberto às

necessidades dos cidadãos, mais focado no interesse público e muito mais eficiente na condução da economia e na qualidade dos serviços públicos.

## **2.2 Fundo Público e Orçamento Público, Gestão Orçamentária e Orçamento Participativo.**

Diante de todas essas questões levantadas acerca da Gestão Pública e seus princípios é que devemos compreender que realizar uma boa gestão orçamentária é um processo absolutamente essencial para o sucesso e estabilidade de qualquer gestão que tenha esse perfil. De modo que a gestão orçamentária envolve uma série de caminhos a serem percorridos, como a estruturação do plano orçamentário, projeção de cenários e avaliação de resultados.

É de extrema importância que possamos compreender, inclusive, a complexidade que é a Gestão Pública. Realmente é um desafio enorme lidar com questões tais como: Fundo Público, Gestão Orçamentária, Orçamento Público e, ainda mais difícil propor um Orçamento Participativo, como temos visto alguns bons exemplos na gestão pública brasileira. Nesse caso, é necessário compreender cada um desses instrumentos e questionar suas implicações no processo de desenvolvimento de políticas sociais que tenham relevância na vida dos cidadãos brasileiros.

Se levarmos em consideração o contexto sócio econômico e político atual do Brasil e principalmente se olhando para o quadro deixado após a pandemia de COVID-19, podemos afirmar que o capitalismo brasileiro atravessa e poderá enfrentar futuramente uma crise sem precedentes. Essa crise se alastra em três dimensões principais: na acumulação, na cena política e na relação entre o bloco no poder e o Estado. Essa crise irá influenciar principalmente no campo econômico, fazendo com que façamos uma reflexão de como funciona o fundo público brasileiro, suas implicações e importâncias.

Segundo Oliveira (1998), “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”. (OLIVEIRA, 1998, p.19-20). Assim sendo, a estruturação do capitalismo como se apresenta hoje não se sustentaria sem a utilização dos recursos públicos, ou seja, com o apoio que este recebe do Estado. Portanto, o que sustenta o capitalismo é também, os recursos

públicos que se encontram presente no capital. Assim, para Salvador (1998), o fundo público está presente na reprodução do capital nas seguintes formas:

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.
- iv. No capitalismo contemporâneo, o fundo público é responsável por uma transferência de recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para as classes dos rentistas (SALVADOR, 2010).

Assim, segundo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal, no seu Manual técnico de orçamento (2016), das Origens que compõem as Receitas Correntes: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, Contribuições, Receita Patrimonial, Receita Agropecuária, Receita Industrial, Receita de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes. E Origens que compõem as Receitas de Capital: Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital. (BRASIL, 2016, p. 21-22).

Esse planejamento é vital para que os recursos sejam realmente empregados em bens e serviços essenciais para a população, focando nos pontos mais críticos e precisam melhorar qualitativamente, como: saúde, educação, segurança, habitação e saneamento básico. Dessa maneira, o orçamento público, tem a dupla função de estimar as receitas que o Governo espera arrecadar e ainda fixar as despesas a serem aplicadas com o dinheiro arrecadado. Dessa forma, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados podem sofrer variações de um ano para outro, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.

Nesse caso, o orçamento público é um dos instrumentos de gestão de maior relevância e, ainda muito provavelmente, o mais antigo da gestão pública. É um instrumento que os governos adotam para o planejamento, a organização e o equilíbrio dos seus recursos financeiros. Partindo da intenção inicial de controle, o orçamento público tem evoluído e vem incorporando novas instrumentalidades. Assim, segundo Silberschneider (1998):

O orçamento público é certamente o mais importante documento para ação governamental. Anualmente, o Poder Executivo consolida, por força dos

preceitos constitucionais, o programa de trabalho, que pretende realizar, e a previsão de receitas e despesas, que espera obter para viabilizá-lo. Em princípio, toda e qualquer despesa ou programa de trabalho (princípio da universalidade) a ser implementado devem estar previstos na lei orçamentária, o que lhe confere posição central na institucionalidade.

No Brasil, o orçamento reveste-se de diversas formalidades legais. Sua existência está prevista constitucionalmente, materializada anualmente numa lei específica que “estima a receita e fixa despesa” para um determinado exercício. Por causa dessa característica, as despesas só poderão ser realizadas se forem previstas ou incorporadas ao orçamento. Enfim, o orçamento público é uma peça fundamental de planejamento que organiza as finanças públicas para uma gestão eficaz, podendo traçar metas para o controle dos gastos públicos, zelando pela qualidade de vida do cidadão.

Para tanto, a compreensão de como esse processo de elaboração do orçamento se faz, é bastante complicado, pois envolvem as prioridades do Brasil, um país continental, cheio de diferenças regionais e com necessidades completamente diferentes. Embora seja um desafio demasiadamente grande, esse tipo de planejamento é essencial para a melhor aplicação dos recursos públicos e quando alguém se propõe a assumir um cargo público, já sabe de antemão que terá que lidar com esse desafio, em primeira mão, já as regras são de conhecimento público. Assim, para Abreu e Gomes (2013, p. 517):

Os instrumentos de planejamento — como definição de objetivos, metas, desafios e riscos — são relevantes para compor uma estratégia de desenvolvimento, porém é a política macroeconômica o alicerce desse processo, com as definições monetária, cambial e fiscal. Cabe ressaltar que a política fiscal foi priorizada, estrategicamente, como parte no processo decisório de elaboração dos projetos de lei do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), visando estabilizar a economia do país após a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esse processo de planejamento envolve a complexidade da execução de inúmeras etapas, das quais as mais importantes são: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), das quais detalharemos no próximo tópico. Enfim, cada uma dessas leis é proposta pelo Poder Executivo, a partir de objetivos específicos, e depende da aprovação do Congresso Nacional. Isso permite que os deputados e senadores eleitos como nossos representantes influenciem o orçamento, adequando as leis às

necessidades mais críticas da população que representam segundo sua interpretação. Assim, de acordo com Lunelli (2008):

O Orçamento Público, em sentido amplo, é um documento legal (aprovado por lei) contendo a previsão de receitas e a estimativa de despesas a serem realizadas por um Governo em um determinado exercício, geralmente compreendido por um ano. No entanto, para que o orçamento seja elaborado corretamente, ele precisa se basear em estudos e documentos cuidadosamente tratados que irão compor todo o processo de elaboração orçamentária do governo. O Orçamento Público no Brasil (Orçamento Geral da União) inicia-se com um texto elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo para discussão, aprovação e conversão em lei. O documento contém a estimativa de arrecadação das receitas federais para o ano seguinte e a autorização para a realização de despesas do Governo. Porém, está atrelado a um forte sistema de planejamento público das ações a realizar no exercício.

Dentro dessa perspectiva, surge a ideia do planejamento participativo, que nada mais é do que um instrumento relevante que poderá se complemento ao processo de democracia representativa, já que sugere que o cidadão construa um diálogo, em que possa propor e definir os destinos do orçamento de sua cidade, por exemplo. Nele, a população poderá seguir o ciclo orçamentário, ou seja, uma sequência de etapas: elaboração, apreciação legislativa, execução, controle e avaliação, exigida, por lei, para que o poder público possa realizar as diversas políticas públicas.

Em cada etapa desse processo que desemboca no Orçamento Participativo. Há uma série de ações que devem ser realizadas para o sucesso de um orçamento realmente participativo. Na elaboração, os cidadãos deverão realizar o Plano Diretor participativo, bem como outros planos específicos, tais como o da Educação, da Cultura, da Mobilidade Urbana, do Saneamento, dos Resíduos Sólidos, etc. Assim com o Plano Plurianual, participar no acompanhamento da elaboração das diretrizes orçamentárias no orçamento público municipal.

Por fim, na etapa de controle e avaliação, é necessário que a população se envolva na revisão do Plano Plurianual, do julgamento das contas municipais, zelando pelos princípios da legalidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública. De modo que a população passa a escolher as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados anualmente, com os recursos do orçamento participativo, estimulando o exercício cidadão, o comprometimento da população com o bem público e a responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. Assim, segundo Santos (2002) acerca do Orçamento Participativo-OP:

O principal objetivo do OP é encorajar uma dinâmica e estabelecer um mecanismo sustentado de gestão conjunta dos recursos públicos, através de decisões partilhadas sobre a distribuição dos fundos orçamentários e de responsabilidade administrativa no que diz respeito á efetiva implementação dessas decisões (SANTOS, 2002, p.471).

Entre as atribuições da Gestão Pública está o planejamento e a execução dos projetos nas mais variadas esferas dos setores públicos: educação, saúde, transporte, segurança, habitação, meio ambiente, etc. tudo isso visando o bem estar social da sociedade como um todo. As reuniões, assembleias, consultas públicas e audiências públicas são conduzidas pela própria Gestão Pública Municipal e realizadas em diversas e diferentes regiões do município. A comunidade elege uma pauta de demandas e seleciona, de acordo com critérios, as prioridades que serão acolhidas pela mesma.

### **2.3 Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA)**

Embora, muitos administradores públicos descumpram o que está previsto em lei e, em muitos casos, as leis orçamentárias são aprovadas sem um estudo prévio. Isto tem acontecido de forma constante, já que é cada vez mais desencorajado o acompanhamento e a fiscalização dessas práticas pela sociedade civil organizada. Para que o poder público possa desempenhar suas funções com critério, é necessário que haja um planejamento orçamentário consistente, que estabeleça com clareza as prioridades da gestão. Assim, de acordo com Kashiwakura (1997), o orçamento público consiste na:

Programação das atividades governamentais em um determinado período de tempo, geralmente um ano, a previsão dos recursos disponíveis para atender aos gastos correspondentes e a aprovação desse programa por um órgão representativo da soberania estatal (KASHIWAKURA, 1997, p. 7).

Existem três tipos de leis orçamentárias, conforme dispõe o art. 165 da Constituição Federal: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, de acordo com a Constituição Federal (1998):

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
I - o plano plurianual;  
II - as diretrizes orçamentárias;  
III - os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988)

Embora sejam três tipos de lei só há um orçamento, contido na Lei Orçamentária Anual. As outras duas leis têm como principal função orientar o planejamento dos gastos à longo prazo, no caso do Plano Plurianual e adequar metas fiscais e financeiras de curto prazo, no caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias. A Lei orçamentária traz o orçamento em si, autorizando os gastos em atividades específicas. (BLUME, 2019). Dessa maneira, para que fique mais claro, as características e objetivos de cada uma dessas leis, serão apresentados no QUADRO 01, sendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual.

#### QUADRO 01 – LEIS ORÇAMENTÁRIAS: PPA, LDO E LOA

LEIS	CARACTERÍSTICAS	OBJETIVOS
<b>PLANO PLURIANUAL (PPA)</b>	<p>Principal instrumento de planejamento de médio prazo de ações do governo, abrangendo de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da gestão pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.</p> <p>O PPA estabelece as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pelo governo ao longo de um período de quatro anos. Tem vigência do segundo ano de um mandato governamental até o final do primeiro ano do mandato seguinte.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Definir com clareza as metas e prioridades do governo, bem como os resultados esperados.</li> <li>2. Organizar, em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade.</li> <li>3. Estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo.</li> <li>4. Possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do Plano.</li> <li>5. Explicitar a distribuição regional das metas e gastos do governo. Dar transparência à aplicação dos recursos e aos resultados obtidos</li> </ol>
<b>LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)</b>	<p>Estabelece diretrizes para a confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA), contendo metas e prioridades do governo federal, despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, alterações na legislação tributária e política de aplicação nas agências financeiras de fomento. Também fixa limites para os orçamentos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público e dispõe sobre gastos com pessoal e política fiscal, entre outros temas.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar;</li> <li>2. Traçar regras, vedações e limites para as despesas dos Poderes;</li> <li>3. Autorizar o aumento das despesas com pessoal;</li> <li>4. Regulamentar as transferências a entes públicos e privados;</li> <li>5. Disciplinar o equilíbrio entre as receitas e as despesas;</li> <li>6. Indicar prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.</li> </ol>

<b>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)</b>	<p>É no Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) que o governo define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A LOA disciplina todas as ações do Governo Federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo Governo Federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. No Congresso, deputados e senadores discutem, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), a proposta enviada pelo Executivo, fazem as modificações que julgam necessárias por meio das emendas e votam o projeto. Depois de aprovado, o projeto é sancionado pelo Presidente da República e se transforma em Lei.</p>	<p>A LOA compreende:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.O Orçamento Fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da gestão direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.</li> <li>2. O Orçamento de Investimento das Empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.</li> <li>3. O Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da gestão direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.</li> </ol>
-------------------------------------	---	--

**FONTE:** BLUME (2019)

Ainda de acordo com a Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

Pode-se afirmar que o Plano Plurianual faz parte da política de descentralização do governo federal, que já é prevista na Constituição vigente. Nas diretrizes estabelecidas em cada plano, é fundamental a participação e apoio das demais esferas da gestão pública, que sem dúvida têm mais conhecimento dos problemas e desafios que são necessários enfrentar para o desenvolvimento sustentável local. (BLUME, 2019).

No QUADRO 02, poderemos observar os prazos para envio e devolução das leis orçamentárias, segundo a legislação vigente. É importante que se diga que nem sempre esses prazos, estabelecidos em lei, são cumpridos de forma fidedigna, podendo, em alguns casos, prejudicar o orçamento público, na medida em que as etapas de sua realização não são cumpridas de forma correta. É necessário, nesse caso, um acompanhamento ou fiscalização para garantir a eficácia desse processo.

**QUADRO 02 - PRAZOS PARA LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

<b>PLANO PLURIANUAL (PPA)</b>	<b>Envio do poder executivo ao poder legislativo:</b> Até 04 meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato do chefe do poder executivo (31 de agosto).	<b>Devolução do poder legislativo ao poder executivo:</b> Até o término da sessão legislativa (22 de dezembro).
<b>LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)</b>	Até 08 meses e ½ antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril).	Até o término do primeiro período legislativo (17 de julho).
<b>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)</b>	Até 04 meses antes do encerramento do exercício financeiro (31 de agosto).	Até o término da sessão legislativa (22 de dezembro).

FONTE: deolhonosplanos.com.br

Com base no Plano Plurianual aprovado, o governo federal envia anualmente ao Congresso o projeto de outra lei: a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Esse projeto, que também precisa ser aprovado pelos parlamentares, define as prioridades que irão nortear a Lei Orçamentária da União, conhecida como Orçamento da União. Esta é então apresentada e votada no início do ano, e a LOA, no segundo semestre. Isso ocorre porque o planejamento deve ser feito com antecedência.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da gestão pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Todos os projetos das leis orçamentárias - PPA, LDO e LOA - têm autoria do presidente da República, como já dito. No Congresso Nacional, eles são alterados e votados, primeiramente, na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que é composta por deputados e senadores. Depois, os projetos seguem para serem votados em sessão plenária conjunta do Congresso. Após a aprovação, o projeto do Orçamento volta ao Executivo para a sanção pelo presidente da República, transformando-se em lei.

A partir desse momento, inicia-se a fase de execução, que é a liberação das verbas. Para organização e viabilização da ação pública, o Plano Plurianual declara as políticas e metas previstas para um período de 04 anos, assim como o percurso para alcançá-las. A Lei de Diretrizes Orçamentária e a Lei Orçamentária Anual devem estar alinhadas às políticas e metas previstas no Plano Plurianual, que são elaboradas todos os anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias determina quais metas e prioridades do Plano Plurianual serão tratadas no ano seguinte - além de trazer algumas obrigações de transparência. A partir daí, a Lei Orçamentária Anual é elaborada, detalhando todos os gastos que serão realizados pelo governo: quanto será gasto, em que área de governo (saúde, educação, segurança pública) e para que. A ideia é terminar cada ano com a Lei Orçamentária Anual aprovada para o ano seguinte, ou seja, com todo o detalhamento dos gastos e receitas. Esta é o que chamamos, de fato, de orçamento anual. Ela por si só também é grande e complexa, por isso é estruturada em três documentos: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais.

### **3 MÉTODO**

A metodologia de pesquisa do presente artigo é de natureza bibliográfica qualitativa, conforme Oliveira (1999) “tem por finalidade conhecer diferentes formas de contribuições científicas que se realizam sobre determinado assunto ou fenômeno”. Para a elaboração deste estudo foram consultados artigos de periódicos, livros e realizadas pesquisas na internet, com a intenção de investigar importância do planejamento orçamentário enquanto instrumento de gestão, verificando sua eficácia e suas fragilidades, levando em conta a produção literária de autores como: PRESTES (2013), ABRUCIO (2007), SALVADOR (2012), SANTOS (2002), dentre outros autores que foram importantes para a construção dessa análise.

Essas informações foram de fundamental importância para a elaboração do referente projeto. Cervo e Bervian (2005) salientam que “a pesquisa bibliográfica é parte integrante de uma pesquisa descritiva, o qual tem o objetivo de levantar informações e conhecimentos sobre o problema ao qual se procura resposta”. É uma busca de informações que possam enriquecer o conteúdo sobre o tema abordado, com as informações que são levantadas é possível ter uma visão melhor acerca do tema. Assim, para Dezin; Lincoln (2006, p.17):

A pesquisa qualitativa envolve o estudo do uso e a coleta de uma variedade de materiais empíricos – estudo de casos; experiência pessoal; introspecção; história de vida; entrevista; artefatos; textos e produções culturais; textos observacionais/registros de campo; históricos interativos e visuais – que descrevem momentos significativos rotineiros e problemáticos na vida dos indivíduos. Portanto, os pesquisadores dessa área utilizam uma ampla variedade de práticas interpretativas interligadas na esperança de

sempre conseguirem compreender melhor o assunto que está ao seu alcance.

Segundo GIL (2007, p. 17), pesquisa é definida como o (...) procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos. Este tipo de pesquisa em especial refere-se á coleta de uma série de materiais empíricos, ou seja, baseados nas experiências e na observação, metódicas ou não. Estes, que podem ser desde estudo de caso a textos ou experiências sociais. Assim, tem a disposição do pesquisador uma enorme variedade de práticas interpretativas, sempre na tentativa de se obter a melhor compreensão a cerca do assunto pesquisado.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O planejamento estratégico teve seu início desde as mais antigas civilizações, quando houve a necessidade de decidir antecipadamente o que fazer entre reis e governantes, desde então o planejamento estratégico vem tendo seu espaço entre as organizações, onde o seu desenvolvimento é realizado a longo prazo, mas vale ressaltar que foi a partir dos anos que o planejamento estratégico foi direcionado a tratar com precedência os problemas econômicos. Para OLIVEIRA (2007):

O planejamento estratégico é uma das formas mais eficientes de se ter gestão do próprio negócio, pois através dele as empresas poderão delinear um futuro esperado e traçar maneiras para alcançá-lo, havendo também a possibilidade de mudar os planos, caso seja necessário, a fim de suprir as necessidades do consumidor, do colaborador e do mercado.

O planejamento estratégico nada mais é do que uma ferramenta que esquematiza os cenários buscando traçar o futuro da organização, através do gerenciamento de informações. Atualmente as empresas fazem o uso dessa ferramenta, na busca por resultados positivos, ou seja, dando a organizações condições que possibilitem visar resultados que possam incentivar as organizações a gerarem mais rendas.

As etapas do planejamento estratégico, na concepção de Stoner e Freeman (1992), são: definição de objetivos, identificação dos objetivos e da estratégia atuais, análise ambiental, análise dos recursos, identificação de oportunidades e ameaças, determinação do grau de mudança necessário, decisão da estratégia a ser adotada,

implantação da estratégia, mensuração e controle. Dessa forma fica claro que é necessário buscar por um plano para desenvolver esse planejamento, junto com esse plano é fundamental ter pessoas capacitadas que possam auxiliá-lo e de certa forma colocá-lo em prática, isso sim se torna ferramenta essencial.

Através do planejamento as organizações poderão traçar sua visão, e por fim alcançar sua missão. A formação e implementação da estratégia são processos que ficam frequentes dentro da empresa, onde organização minuciosamente organiza as atividades podendo então auxiliar a tomada de decisões, como por exemplo, onde alocar seus recursos. Esse processo não será possível caso o planejamento não esteja bem definido tudo precisa estar em ordem. O processo do planejamento estratégico pode ser esquematizado em seis etapas definidas da seguinte forma:

#### **QUADRO 03: PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E SUAS DEFINIÇÕES**

<b>PROCESSOS</b>	<b>DEFINIÇÃO</b>
<b>ANÁLISE DE CENÁRIOS</b>	Nessa etapa, devem ser analisados todos os fatores que afetam a organização, sejam eles demográficos, econômicos, sociopolíticos, tecnológicos, entre outros.
<b>ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO</b>	Ativos intangíveis e competências essenciais: tem por objetivo identificar os pontos fortes e as oportunidades para melhoria. Aqui, são analisados fatores como recursos, necessidades, características, desempenho, vantagem competitiva, entre outros.
<b>DEFINIÇÃO DAS ESTRATÉGIAS</b>	Quais possíveis estratégias a organização deve adotar para potencializar seus pontos fortes? Nessa etapa, é importante considerar os riscos empresariais e assegurar que o desenvolvimento sustentável esteja inserido na estratégia.
<b>DEFINIÇÃO DO MODELO DE NEGÓCIO</b>	Expressa a forma de atuação da organização. Compreende várias definições, como: produtos a serem fabricados, local de instalação das suas unidades, seleção de mercado, escolha de parceiros, forma de relacionamento com fornecedores e distribuidores e outros aspectos considerados relevantes para o sucesso do negócio.
<b>DEFINIÇÃO DE INDICADORES</b>	Metas e planos de ação: realizados de forma simultânea e interdependente, os indicadores vão mensurar o êxito do planejamento. As metas estabelecem padrões quantitativos para avaliar seu sucesso e o plano de ação
<b>MONITORAMENTO DAS ESTRATÉGIAS</b>	É o acompanhamento do status dos projetos que compõem os planos de ação necessários à implementação das estratégias.

Fonte: DE EXCELÊNCIA, 2007.

Para um planejamento estratégico efetivo e eficaz, as organizações precisam estabelecer uma rotina sistemática seguinte cada passo das etapas mencionadas acima, ou seja, ter esse processo bem elaborado atende muito dos requisitos a serem alcançados pelas organizações, cabe aos administradores tomarem todas as medidas para que esse planejamento seja seguido e formulado

de forma que chegue ao alcance dos objetivos que foram traçados. Cabe aos administradores tomarem todas as medidas para que esse planejamento seja seguido e formulado de forma que chegue ao alcance dos objetivos que foram traçados.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pensar soluções para a problemática da gestão pública brasileira é um desafio difícil, entretanto, esse desafio deve ser encarado como algo necessário na tentativa de minimizar as desigualdades sociais do Brasil. Nessa tentativa, busca-se construir um modelo de gestão pública capaz de tornar o país mais cidadão, mais eficiente na condução da economia e na qualidade dos serviços públicos. Assim, é na Gestão Pública e em seus princípios que devemos vislumbrar saídas para o caos em que estamos mergulhados. De modo que na gestão orçamentária temos a possibilidade de soluções e caminhos a serem percorridos, como a estruturação do plano orçamentário, projeção de cenários e avaliação de resultados.

Ao final do trabalho pudemos entender a complexidade que é a Gestão Pública e seus desdobramentos: Fundo Público, Gestão Orçamentária, Orçamento Público e, ainda mais difícil propor um Orçamento Participativo. Embora isso pudesse ajudar a focar nos problemas prioritários da população, contribuindo de forma fundamental para melhorar a situação social destes. De maneira que foi possível compreender cada um desses instrumentos e questionar suas implicações no processo de desenvolvimento de políticas sociais que tem relevância na vida dos cidadãos brasileiros.

Por fim, ficou claro que dentre as atribuições da Gestão Pública está o planejamento e a execução dos projetos nas mais variadas esferas dos setores públicos: educação, saúde, transporte, segurança, habitação, meio ambiente, etc. tudo isso visando o bem estar social da sociedade como um todo. E ainda que é de suma importância estarmos atentos, enquanto cidadãos, as políticas públicas que estão ligadas à gestão, no sentido de acompanharmos a sua execução e defendermos uma prática que seja efetivamente transparente, participativa e que ajude a sociedade a ser menos desigual.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. O orçamento público brasileiro e a perspectiva emancipatória: existem evidências empíricas que sustentam esta aproximação? **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 2, p. 515-540, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Gestão Pública-RAP**, v. 41, 2007.

AMORIM, Mariana Fernandes Rocha. A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: um estudo de caso do Ministério Público Federal-Procuradoria da República no Maranhão. 2016.

BLUME, Bruno André. PPA, LDO E LOA: As 3 siglas que definem o orçamento do Governo. **Disponível em:** <<https://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/>> Acesso em: 13 de dez. 2022

BORGES, Alice Gonzales. O controle jurisdicional da gestão pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 192, p. 49-60, 1993.

BRASIL, Senado Federal do. Constituição da república federativa do Brasil. **Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico**, 1988.

BRASIL, Senado Federal. Constituição da república federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento MTO. Edição 2017. Brasília, 2016.

CAMPELO, Graham StephanBentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Ciência & Trópico*, v. 34, 2010.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. Metodologia Científica. 5. Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

DE CAMARGO, Evandro José Bilyczet al. Gestão de pessoas na administração pública federal: análise dos modelos adotados no período 1995 a 2010. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 5, n. 1, 2016.

DE CAMPOS; Fábio Henrique Fernandez. **O patrimonialismo brasileiro como fator propulsor da corrupção sistêmica e de externalidade negativa à implementação do direito ao desenvolvimento**. 2018.

DE EXCELÊNCIA, FNQ Critérios. Fundação Nacional da Qualidade. **São Paulo**, 2007.

DEZIN, N. K. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa: In: DEZIN, NK; LINCOLN, YS O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens. 2006.

DOS SANTOS, CLEZIO SALDANHA. **Introdução à gestão pública**. Saraiva Educação SA, 2017.

GESTÃO EM FOCO. Introdução á Gestão Pública - Unidade 1 - Gestão Pública: Princípios e Fundamentos. Governo do Estado do Paraná. Secretaria de Educação, 2018. Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/gestao\\_em\\_foco/gestao\\_publica\\_unidade1.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_em_foco/gestao_publica_unidade1.pdf)> Acesso em: 13 jan. 2023.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

KASHIWAKURA, H. K.A Contabilidade Gerencial Aplicada ao Orçamento Programa Como Instrumento de Avaliação de Desempenho. **Brasília: ESAF, 1997.**

LEITE, Harrison Ferreira. **Autoridade da lei orçamentária.** Livraria do Advogado Editora, 2021.

LUNELLI, Reinaldo Luiz. A elaboração do orçamento público. Portal de contabilidade, 2008. Disponível em:<<http://www.portaldecontabilidade.com.br/tematicas/orcamentopublico.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. Planejamento estratégico. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A.,2007.

OLIVEIRA, Francisco de. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. 1998.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Reforma do Estado e gestão pública gerencial, v. 1, p. 21-38, 1998.

PRESTES, Antonio João Dias. Uma iniciativa para recuperação ambiental em espaços urbanos: o programa “Guaíba Vive”, Porto Alegre (1989-2004). **Revista Latino-Americana de História-UNISINOS, v. 2, n. 8, p. 94-114, 2013.**

PRESTES, BibianaRabaioli. Gestão pública: um breve histórico. Disponível em: <[https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=12343](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=12343)>. Acesso em: 10 jan. 2021.

RICCITELLI, Antônio. Desafios do administrador público do século XXI. 2011.Disponível em: <https://antonioriccitelli.com.br/desafios-do-administrador-publico-do-seculo-xxi/#:~:text=Entre%20eles%20a%20%E2%80%9Cdescentraliza%C3%A7%C3%A3o%20e,das%20nov%C3%A9is%20demandas%20da%20sociedade>. Acesso em: 11 de janeiro de 2023.

RODRIGUES, Suzana Braga. Desafios da gestão no século XXI. **Revista de Gestão de Empresas, v. 44, n. SPE, p. 108-110, 2004.**

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa.Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa, p. 455-559, 2002.**

SILBERSCHNEIDER, Wieland.Orçamento Participativo: redefinindo o planejamento da ação governamental com participação popular: a experiência de Belo Horizonte/Minas Gerais/Brasil.1998.

STONER, A. F.; FREEMAN, R. Edward. Administração, 5ta. ed. Rio de Janeiro. Ed. 1992.