

CONTABILIDADE DE GESTÃO AVANÇADA

PLANEAMENTO E ORÇAMENTAÇÃO

Artigos publicados na revista Eurocontas em Jun (I) e Jul (II) de 1998
da autoria de Fernando Otero e Miguel Nogueira

ISCAP
Departamento de Contabilidade

Planeamento e orçamentação (I)

I - Planeamento

O tema central das preocupações dos que se dedicam à empresa é a capacidade de gerir os recursos disponíveis de modo a realizarem com a máxima eficiência os objectivos que aquela, enquanto organização e sistema de relações, visa alcançar.

Na definição mais comum quer de economia quer de contabilidade surge a noção de gestão de recursos escassos. Propositadamente não referimos esta posição até agora, pois pensamos que se deve tomar em conta um outro conceito mais alargado por estar intimamente ligado à mundialização da economia e interdependência entre as empresas e a envolvente em toda a sua extensão bem como processo e técnicas de planeamento.

Ao referirmos somente recursos estamos a querer sublinhar que os recursos necessários podem não ser, no momento, escassos e, por tal, de difícil ou mesmo impossível valoração o que tornará a mensuração desses recursos e do seu peso no contexto da gestão empresarial uma tarefa difícil, se não impossível em termos financeiros/contabilísticos.

Ao tratarmos do tema **Planeamento e Orçamentação**, abordando-o em partes separadas, foi com a convicção de que não

Fernando Otero*
Miguel Nogueira**

O texto que se apresenta tem, como principal objectivo, esquematizar algumas preocupações sobre o planeamento e sua ligação ao controlo orçamental numa perspectiva de análise e avaliação de desempenho de uma organização. A relação entre desempenho, objectivos e capacidade de medida e controlo é a espinha dorsal da exposição. Considerandos sobre as técnicas e algumas limitações constituem um sub-sistema de análise. Devido à sua extensão, é publicado em duas edições consecutivas da "Eurocontas"

será possível separar os dois conceitos na actividade da Gestão Empresarial e que será necessário clarificar alguns conceitos de **planeamento**, de **estratégia** e de **objectivos** da gestão para melhor se compreender o relacionamento entre **planos**, **estratégia**, **orçamento** e **controlo**.

Afinal o que é o **planeamento**?

Para podermos iniciar uma resposta a esta questão convirá que se façam algumas distinções base:

- Óptica temporal;
- Óptica da abrangência organizacional;
- Óptica dos objectivos.

Os planos e o próprio processo de planeamento variam em conteúdo, em conceito e em complexidade conforme os encaramos segundo as ópticas enunciadas e, dentro de cada óptica, nas suas divisões possíveis.

1- Óptica temporal

É a mais corrente e é usual falar-se em planos de **curto**, **médio** e **longo** prazo. Os planos de longo e médio prazo estão usualmente ligados ao conceito de estratégia e os de curto prazo às **táticas** e aos planos de **acção** ou de **execução**. Será conveniente esclarecer que este âmbito temporal não é uma constante que se possa referir de um modo preciso - os planos de longo prazo são os que consideram um período de mais

de cinco anos, os de médio prazo de um a três anos e os de curto prazo os de um ano ou menos. Esta aparente verdade deixa de o ser quando pensamos que uma barragem demora a construir - sem pensar nos estudos prévios - mais de 10 anos. O que será o longo prazo para um sistema hidrológico?

2 - Óptica da abrangência organizacional
Plano para toda a empresa?
Plano para o desenvolvimento de um produto?

Plano para um departamento?
Plano para uma actividade?

Só estas interrogações sublinham o que queremos referir quando distinguimos a abrangência organizacional. Se acrescentarmos a óptica temporal como sub-classe em cada uma das alíneas anteriores estaremos perante um universo bastante mais complexo.

3 - Óptica dos objectivos

Se o nosso objectivo é utilizar o plano como elemento guia da acção futura, teremos de definir acção futura de *quê* ou *quem*.

Se o nosso objectivo é de o plano dar origem a um sistema de controlo, teremos de definir controlar o *quê*, *quem*, *como*, *quando*, com que *critérios*.

Para terminar esta parte introdutória será ainda conveniente fazer uma distinção clara entre *plano* - resultado da acção de planejar, documento formal ou informal resultante da acção de planejar - e *planeamento* - processo, formal ou informal, cujo objectivo é o de produzir um plano ou conduzir a objectivos definidos.

Existem várias definições, conceitos, divergências sobre o planeamento, os seus objectivos, a sua formulação, a sua utilidade e, inclusivamente, da possibilidade de utilizar o processo como forma coerente de enformar a gestão e a acção empresarial.

Deve fazer-se notar que a quase todas as divergências se põem no campo do planeamento a longo prazo ou planeamento estratégico e, muito particularmente, na formulação de planos estratégicos como guias de acção rígidos e ferramentas de coerência dos planos de curto prazo (tácticos).

Iremos utilizar vários textos e autores para balizar a sequência de ideias e encami-

nhar o raciocínio no sentido que consideramos mais correcto. Sempre que possível introduziremos textos em português que ou serão extractos ou traduções. Quando tal não for possível introduzir-se-ão extractos na língua original, sempre com a referência explícita.

As obras de referência serão:

- Long range planning - Vol 27 - nº4; 1994 - Strategic planning isn't dead - It changed - Ian Wilson.

- Harvard Business Review - Vários artigos.
- A fronteira do caos - Ralph Stacey - Bertrand Editora - 1995.

- The rise and fall of strategic planning - Henry Mintzberg - Prentice Hall - 1994.

- Applied strategic planning - Leonard Goldstein, ed all - McGraw Hill - 1993.

- Strategic management - A methodological approach - Rowe, Mason, Dickel ... - Addison - Wesley - 1994.

- The strategy process - Mintzberg, Quinn - Prentice Hall 1991.

- Estruturas organizativas e informação na empresa, de Filipe Gomez e Pallette Rivas.

- Information and communication in economics - Ronbert E. Babe - Kluwer Academic Publishers - 1994.

Começamos por situar a nossa abordagem com um texto retirado da obra referida de Filipe Gomez sobre sistemas:

K. Boulding, no seu trabalho "Teoria Geral dos Sistemas: O esqueleto da Ciência", salientava que falar em termos gerais vai em detrimento do conteúdo que se pretende transmitir; o que podemos dizer a respeito de quase tudo é quase nada. Devemos escolher um meio termo entre a concretização do pormenor e a generalidade sem conteúdo.

É importante ter presente que as definições que estamos a usar não têm validade geral porque, de certa forma, foram "concretizadas" tendo em vista os fins objectivos que queremos alcançar.

No âmbito da engenharia electrónica (e não só) define-se um sistema como o meio que relaciona uma causa ou entrada com um efeito ou saída. Vamos partir de uma definição de sistema (de entre as dezenas

possíveis) que melhor se ajusta aos nossos fins:

Um sistema é:

- 1 - um conjunto de elementos
- 2 - relacionados entre si
- 3 - actuando num determinado ambiente
- 4 - com o fim de alcançar objectivos comuns

5 - e com capacidade de auto-controlo

O sujeito desta definição - um conjunto de elementos - leva-nos a tecer algumas considerações:

- Os fenómenos que se estudam do ponto de vista sistémico devem ser considerados como um todo, pois o funcionamento de um sistema não pode avaliar-se tendo em conta a agregação das actividades particulares de cada elemento que o compõe; o todo é diferente da soma das partes componentes.

- Um exemplo: o sistema formado pelo conjunto dos veículos de competição ao longo de uma prova, não pode analisar-se estudando cada um dos veículos em separado, o comportamento de cada condutor é afectado pela actuação dos restantes concorrentes, pelo que a velocidade média da corrida não pode deduzir-se do estudo separado de cada veículo ignorando as relações entre os mesmos.

Do ponto de vista sistémico uma empresa deve ser considerada na sua totalidade. Sempre que, por impositivos práticos ou de qualquer outra natureza, analisamos em profundidade um dos elementos da organização, não devemos realizá-lo fazendo abstracção dos restantes; pelo contrário, as relações entre estes e o que foi escolhido como objecto de estudo, devem ser consideradas. Proceder de forma diferente equivaleria a considerar o sistema em análise como fechado o que se afasta radicalmente da realidade.

Posta esta precisão cabe, portanto, afirmar que consideramos a empresa como um sistema e, para os efeitos de conceito que queremos utilizar, como um sistema comunicacional.

Assim sendo vamos introduzir visões opostas no que respeita ao planeamento estratégico com citação prévia de Ralph Stacey in "A fronteira do caos", págs. 52 a 57.

"A preocupação imediata de qualquer abordagem dinâmica à gestão e à organização tem a ver com a mudança. Mais especificamente, a preocupação diz respeito ao impacto que a mudança produz no comportamento dos indivíduos e dos grupos de pessoas na organização que são afectados por essa mudança e que têm de fazer escolhas para lidar com ela...

À medida que os gestores enfrentam o futuro, aqui e agora, são confrontados com diferentes situações de mudança. Algumas situações de mudança têm consequências previsíveis, mas outras não...

Ao descrever-se uma situação geral de mudança... temos necessidade de especificar:

- A sincronização da mudança, isto é, quando a mudança ocorre e o tempo que as consequências dessa mudança demora a fazer-se sentir;

- A magnitude das consequências da mudança;

- O grau de previsibilidade da mudança e das suas consequências....

Mudança fechada

As consequências de alguns acontecimentos e acções presentes são inteiramente previsíveis durante um curto período de tempo no futuro... porque dizem respeito à conduta normal da empresa existente... Podemos saber o que causa a mudança, por que a causa, e quais as consequências num futuro a curto prazo. Estamos a repetir, quase exactamente, o que fizemos com frequência no passado. As pequenas mudanças que ocorrem presentemente, que podem perturbar essa repetição, não têm, a curto prazo, tempo suficiente para se transformarem em diferenças significativas. A situação é de mudança fechada, previsível, com uma só consequência.

Mudança controlada (provável)

Ocorrerão outros acontecimentos e levar-se-ão a cabo outras acções no momento presente, que não são tanto repetições exactas do passado. Um novo cliente pode encomendar uma variante de uma linha já existente de produtos e requerer tempos de entrega mais curtos... Pode também haver uma quantidade apreciável dos mesmos acontecimentos ou acções, onde as

consequências de um só acontecimento ou acção não são exactamente previsíveis. Contudo, os seus resultados combinados poderão sê-lo, devido ao grande número de repetições envolvidas... aqui será possível aplicarem-se conceitos probabilísticos e técnicas estatísticas devido à existência de acontecimentos iguais ou à repetição aproximada do que aconteceu no passado... A possibilidade de se fazerem prognósticos aumenta o período de tempo dos mesmos, mais do que no caso da mudança previsível - menos exactidão é trocada por mais tempo.

Mudança de final aberto

Ao tratarmos do tema

Planeamento e

Orçamentação,

abordando-o em partes

separadas, foi com a

convicção de que não

será possível separar

os dois conceitos na

actividade da Gestão

Empresarial e que será

necessário clarificar

alguns conceitos de

planeamento, de

estratégia e de

objectivos da gestão

para melhor se

compreender o

relacionamento entre

planos, estratégia,

orçamento e controlo

Contudo, no momento presente, ocorrem outros acontecimentos e serão levadas a cabo outras acções, que são eventos únicos. São novos para a empresa; nunca antes ocorreram sob essa forma; podem ser pequenos e aparentemente insignificantes... A questão é que muitas dessas mudanças começam como sendo pequenas e, usualmente, passam despercebidas, mas, depois de um certo tempo, trazem consequências importantes para muitas companhias. Porque os acontecimentos são únicos e, frequentemente, pequenos, porque as consequências para uma determinada companhia dependem do modo como ela e os seus concorrentes actuam, tais consequências são imprevisíveis... A mudança de final aberto é a característica predominante do futuro a longo prazo."

Segundo Mintzberg em "The raise and fall of strategic planning" "existirão as seguintes escolas de pensamento em formação de estratégia:

"ESCOLA	VISÃO DO PROCESSO
DESIGN	CONCEPTUAL
PLANEAMENTO	FORMAL
POSICIONAMENTO	ANALÍTICO
COGNITIVA	MENTAL
EMPRESARIAL	VISIONÁRIA
APRENDIZAGEM	EMERGENTE
POLÍTICA	PODER
CULTURAL	IDEOLÓGICA
AMBIENTAL	PASSIVA
CONFIGURACIONAL	EPISÓDICA"

Algumas definições de planeamento retiradas da obra de Mintzberg:

- "Planear é desenhar um futuro desejado e os caminhos efectivos para o alcançar" - Ackoff.

- "Planear é criar modificações controladas da envolvente (ambiente)".

- "Como praticamente todas as acções com consequências futuras são acções planeadas, o planeamento é tudo, e o não planeamento só dificilmente pode dizer-se que existe. A ausência de planeamento só pode existir quando não há objectivos, quando as acções são aleatórias e sem objectivos".

Agora olhemos para uma definição retirada de "Applied Strategic Planning" - Goodstein, Nolan, Pfeiffer:

- "Planeamento Estratégico é o processo pelo qual os responsáveis de uma organização vêem o seu futuro e desenvolvem os procedimentos e operações de modo a alcançarem esse futuro".

Os seis factores críticos que são necessários para uma compreensão total do conceito de planeamento estratégico são:

- Uma estratégia é um conjunto coerente, unificador e integrador de decisões, o que implica que o desenvolvimento de uma estratégia é consciente, explícito e proactivo.

- Uma estratégia é um meio de estabelecer o propósito de uma organização em termos dos seus objectivos de longo prazo, planos de acção e afectação de recursos.

- É a definição do domínio competitivo de uma organização.

- É uma resposta às forças e fraquezas internas e às oportunidades e ameaças externas.

- A estratégia torna-se num sistema lógico de diferenciação entre as tarefas e papéis de gestão e executivos ao nível da empresa, da actividade e das funções de tal modo que a estrutura segue as funções.

- A estratégia é um modo de definir a contribuição da empresa para os seus parceiros no campo económico e não económico."

Voltando a Mintzberg e à obra citada:

"Necessitamos de uma definição de planeamento que não nos diga que temos de pensar no futuro e que devemos tentar controlá-lo, mas sim como devemos fazê-lo. Por outras palavras, o planeamento terá de ser definido pelo processo que representam.

Muitos autores propuseram a ideia de que planeamento é o processo de tomada de decisão:

- Determinação consciente dos cursos de acção desenhados para o cumprimento de propósitos (objectivos). Assim, planear é decidir - Koontz.

- Actividades especificamente dirigidas (preocupadas com) à determinação prévia de quais as acções e quais os recursos físicos ou humanos necessários para alcançar objectivos. Incluem-se as identificações de alternativas, analisando cada uma e seleccionando as melhores - Snyder e Glueck - 1980.

Sempre que, por impositivos práticos ou de qualquer outra natureza, analisamos em profundidade um dos elementos da organização, não devemos realizá-lo fazendo abstracção dos restantes; pelo contrário, as relações entre estes e o que foi escolhido como objecto de estudo, devem ser consideradas. Proceder de forma diferente equivaleria a considerar o sistema em análise como fechado o que se afasta radicalmente da realidade

- Avaliação das consequências futuras de decisões actuais - Drucker - 1959.

- Um processo de construir caminhos e fronteiras formais para o comportamento da firma - Ansoff e Brandenburg 1967.

Assumindo que decisão significa comprometimento para a acção, cada decisão toma o futuro em consideração com um voto para agir, seja para pôr um produto no mercado daqui a dez anos ou daqui a dez minutos, esta terceira definição reconduz-nos à primeira e como o comprometimento é um acto de livre vontade reduz-nos à segunda.

"Planeamento é tomada de decisões integrada:

- O planeamento é necessário sempre que o futuro que desejamos requer um conjunto de decisões interdependentes, isto é, um sistema de decisões ... a complexidade do planeamento deriva não da complexidade das decisões por si sós mas da sua interdependência" - Ansoff.

Façamos o que fizermos e sejam quais forem as voltas que dermos aos nossos raciocínios, voltaremos sempre a:

- O planeamento está ligado à gestão dos recursos sejam eles quais forem;

- O planeamento está ligado à prossecução de objectivos;

- O planeamento é uma peça na nossa necessidade de medir a que distância estamos das nossas metas e se nos desviámos ou não;

- O planeamento é um processo pelo qual tentamos minimizar os riscos da acção.

Se voltarmos a Stacey e ao factor tempo e incerteza, quanto mais longe no tempo tentarmos levar o processo de previsão e definição de objectivos quantificados, maiores são os graus de incerteza e, logo, mais larga será a faixa de erro na qual nos moveremos.

Por outro lado, se examinarmos os passos lógico/teóricos de elaboração de uma estratégia - ainda não do plano estratégico mas somente dos objectivos - notaremos facilmente que a sua complexidade conduz, inevitavelmente, a um processo oneroso e que só fará sentido em situações/casos em que os benefícios da diminuição de riscos sejam bem superiores aos custos. Autores defendem que só pela disciplina formal que tais processos inculcam o custo vale a pena. No momento actual de globalização e de concorrência caótica (no sentido em que as regras valem pelo período em que forem úteis e enquanto a inovação não as torna obsoletas) este conceito pode tornar-se muito perigoso se seguido de forma estrita já que poderá levar a:

- Períodos demasiado longos de reconhecimento das situações;

- Avaliação muito precisa de uma situação que já passou;

STRATEGIC MANAGEMENT

THE ANATOMY OF STRATEGIC MANAGEMENT

Sample format for case analysis

TOPIC	METHODOLOGY
<i>Statement of problem (whats going on)</i>	
company background	situation audit
recent problems	company capability profile
industry history	strategic four factors
<i>Analysis of data (what information do I need? where can I find it?)</i>	
industry analysis (what patterns and trends are important)	
growth	WOTS-UP analysis
market structure	environment scan
competition	growth vector analysis
Product analysis (do our products have a competitive edge)	
market share	competitive portfolio
Pricing	PIMS analysis
Promotion	experience curve
r & d	product life cycle
Distribution	SPACE analysis
key success factors	critical success factors
Financial analysis (financial performance? projections?)	
Profitability	Dupont formula
Liquidity	strategic funds programming
Leverage	
Activity	sustainable growth
growth requirements	baseline projections
financial ratios	
Management and organization (what kind of organization is this?)	
top management strategy	hierarchy of objectives
	key result objectives
values and mission	decision styles
goals and objectives	organization life cycle
organization structure	
<i>Formulation and Evaluation of Alternatives (what can be done? which alternatives are feasible, compatible, consistent?)</i>	
status quo	
Concentration	multiattribute analysis; Pareto law; heuristics
horizontal integration	
vertical integration	
Diversification	
joint ventures	
Restructuring	
Divestiture	
Liquidation	
innovation	
Others	
<i>Recommendations (Are my recommendations specific?)</i>	
Alternatives	
reasons for recommendation	
possible competitive reactions	
impact on company	
<i>Implementation (can my recommendations be implemented, and how?)</i>	
resource allocations	
costs ; returns	
Feasibility	
budgets, timetables	
management commitment	

- Empastelamento da tomada de decisão;
- Indução de estruturas muito pesadas com a consequente ineficiência.

Na quadro I apresentamos um esquema em que se enumeram as fases de uma análise estratégica.

O texto que se segue é somente mais uma ilustração do que já dissemos sobre a complexidade do processo.

Strategic management - A methodical approach - pág. 65 - The management of strategy

O que é uma estratégia?

Estratégia é: "o conceito do negócio, o conjunto de alvos e objectivos que é suposto alcançar, incluindo os planos, políticas e padrões de conduta, e cursos de acção, distribuição de recursos, autorizações, e tarefas que são executadas durante pelo menos um ciclo no ritmo de planeamento no negócio em causa". As acções efectuadas dentro de um ciclo da estratégia são usualmente chamadas de táticas ou operações.

Porquê a gestão da estratégia?

Qual a razão para se gerir consciencemente uma estratégia? Não será suficiente usar o senso comum na actividade? Não, a gestão consciente de uma estratégia torna mais provável o sucesso, ou pelo menos evita as perdas. De facto, o senso comum força a gestão da estratégia e os seus testes. Mais especificamente o valor da estratégia é o poder ser articulada e comunicada em termos compreensíveis, de poder ser analisada, testada e avaliada, de modo a poder ser rejeitada, modificada ou aceite antes da verdadeira competição começar, antes de os recursos estarem já consumidos e antes de se estar já a correr riscos, e antes de os resultados adversos já terem acontecido. Vários membros da organização podem contribuir para o seu sucesso. A limitação mais importante na gestão da estratégia reside no Director Geral: na sua capacidade para conceptualizar, na fluência dos seus conceitos, na profundidade com que compreende o negócio, a sua vontade de pensar, a sua ca-

pacidade de o fazer com propósitos racionais, e tudo isto na procura de competição e satisfação pessoal.

Como se vê uma estratégia?

• O Conceito

Durante muitas décadas a estratégia de produtos básica da GE, global e departamental, era a de produzir produtos que se reforçassem mutuamente para conversão de energia, produção de energia eléctrica, transmissão de energia, distribuição de energia e consumo de energia. Assim o aparelho que o Sr. B tinha proposto era um produto do tipo "consumidor de energia eléctrica" ou um produto para desempenhar um função específica independentemente do tipo de energia utilizado? A resposta a esta questão era importante, pois determinava a fonte de energia a ser utilizada - gás, electricidade ou outra. Esta definição determinava muitas características do mercado, do produto, as fontes de fornecimento, a imagem da companhia, etc.. Depois de muita discussão e tentativas de consenso, a estratégia adoptada foi a de permitir a utilização de outros tipos de energia para além da energia eléctrica, tomando em consideração a relação custo/efectividade do produto.

• Os Alvos e os Objectivos

Depois dos conceitos do negócio estarem definidos ou redefinidos, o passo seguinte na gestão da estratégia é o desenvolvimento dos **alvos** e **objectivos** necessários. Estes são normalmente desenvolvidos através de uma série de iterações para testar e avaliar os seus méritos relativos. Cada iteração envolve constituir uma hipótese de objectivo, calcular a dimensão do **segmento de mercado** envolvido, determinar a **quota de mercado** que se quer atingir, prever os **preços** e a **procura**, estimar os custos de **lançamento**, introdução e produção. Prever ainda a **disponibilidade** de recursos, a interacção com os concorrentes, postulando e analisando a **intensidade** e os tempos das suas **reações** mais prováveis e os seus **efeitos** e **impacto**.

Neste processo o verdadeiro sucesso é atingido quando:

1 - Todo o pessoal chave participa e contribui livremente com um mínimo de receio da crítica e

2 - Os alvos e objectivos são **realistas** mas **exigentes**, com as recompensas apropriadas quando alcançados.

• A Explicitação da Estratégia

A medida que os objectivos e metas do "negócio" vão sendo definidos através de iterações sucessivas, os diferentes elementos da sua estratégia tornam-se mais explícitos em termos de custo/benefício e de necessidade de recursos. A estratégia no seu aspecto definitivo, quando o processo se aproxima da sua conclusão lógica, incluirá a determinação de:

- **Planos** a serem **executados** por cada **função** na empresa;

- As **políticas** que orientam essas funções;

- As **ações** a serem executadas por cada função e quando;

- Os acordos quanto a que recursos necessários e autorizados;

- As tarefas a prosseguir.

O ciclo de vida e ritmo da estratégia de um negócio pode variar de alguns meses a duas esperanças de vida para uma companhia de seguros. O comprometimento estratégico, quando feito, limita a flexibilidade do negócio daí em diante, dentro do ciclo.

Universalidade da estratégia

Reconhece-se que o conceito "Gestão da Estratégia" tem aplicação universal, e que o processo foi identificado em muitas e diferentes empresas. Muitas vezes existem **níveis diferentes de estratégia**, especialmente em grandes empresas. Ao nível da corporação pode existir uma **estratégia global** que demarcará os limites e as fronteiras das estratégias das áreas de negócios subsidiárias dentro da corporação, e esta articulação estratégica tende a focalizar fortemente as energias e criatividade dos empregados da empresa na compatibilidade das oportunidades de crescimento. O génio e a herança de

EDISON não foi somente a invenção da lâmpada eléctrica; foi a sua estratégia de sistema total/negócio total. Outro elemento é igualmente importante: os executivos no topo da hierarquia devem ter um profundo domínio das complexidades do negócio e da sua estratégia. A gestão da estratégia numa grande empresa é um exercício de **equilíbrio** e **coordenação de estratégias** de modo a que elas sejam **consistentes** entre si e com a **estratégia da empresa** mãe.

Conceito estratégico do negócio

Após o conceito de "descentralização de centros de resultados" ter cumprido o seu objectivo original, o passo seguinte foi estabelecer um conceito de gestão que se adequasse às necessidades emergentes para tratar dois problemas críticos emergentes:

1 - A gestão da estratégia e da **repartição de recursos** simultaneamente ao nível do **negócio** e da **empresa** de modo a evitar problemas e antagonismos.

2 - **Integração das estratégias** desenvolvidas ao nível dos negócios individualizados.

O contínuo crescimento das grandes empresas e a escala cada vez maior de complexidade envolvida nos planos e investimentos tornou imprescindível a formalização do desenvolvimento e **revisão das estratégias**.

O que é uma **entidade de negócio estratégica**?

Para definir que **negócios** serão **estrategicamente separáveis** dentro de uma empresa e geríveis de modo independente poderemos utilizar as seguintes características:

1 - Determinado negócio tem um conceito e **missão** distintos, nitidamente independente de todos os outros.

2 - Tem os seus próprios **concorrentes**.

3 - É concorrencial no seu próprio mercado, e não é dominante como fornecedor interno.

4 - É capaz de gerir a sua própria estratégia de um modo sensivelmente diferente de outros negócios dentro da empresa, e mesmo dos clientes mais importantes.

5 - Detém todos os componentes essenciais à condução da sua missão, eg, tecnologia, produção, marketing, e recursos financeiros, de modo a que a sua estratégia possa ser implementada independentemente de outras.

A gestão da estratégia

Vamos apresentar de seguida um sumário dos passos de desenvolvimento, actualização e transformação em acções operacionais de uma estratégia:

1 - Formalização de uma definição clara do conceito e missão do negócio, descrevendo o nicho particular que se pretende preencher. Deverá ser desenhada e revista por todo o pessoal chave.

2 - Uma valorização estratégica do negócio e da envolvente. Inclui uma avaliação objectiva, como uma auditoria, da tecnologia, o comportamento no negócio, a produção, o marketing, e os recursos financeiros e recursos base (como a plataforma para definição das suas capacidades), mais uma avaliação da envolvente total e as forças e factores que têm ou poderão vir a ter impacto nas suas operações ou planos, no futuro.

3 - Avaliação similar de cada concorrente significativo, mais uma análise de sensibilidade para definir o campo de alternativas estratégicas dos concorrentes assim como as suas forças e pontos fracos.

4 - Enumerar e analisar o conjunto dos produtos/mercados da concorrência de modo a definir as alternativas estratégicas viáveis e as oportunidades e restrições para cada alternativa.

5 - A matriz de objectivos, para mostrar onde estávamos, onde estamos, como aqui chegámos (com que estratégia, que recursos, que sucesso), e onde nos propomos chegar em termos de produtos, recursos de mercado, tecnologia, incluindo o ciclo natural envolvido e em que ponto desse ciclo está o negócio.

6 - Alvos concretos a serem atingidos na prossecução dos objectivos.

A gestão consciente de uma estratégia torna mais provável o sucesso, ou pelo menos evita as perdas. O senso comum força a gestão da estratégia e os seus testes. Mais especificamente, o valor da estratégia é o poder ser articulada e comunicada em termos compreensíveis, de poder ser analisada, testada e avaliada, de modo a poder ser rejeitada, modificada ou aceite antes da verdadeira competição começar, antes de os recursos estarem já consumidos e antes de se estar já a correr riscos, e antes de os resultados adversos já terem acontecido

7 - A estratégia a ser utilizada no negócio e em todas as suas componentes para se alcançarem os objectivos, testada em termos de exequibilidade, consistência e abrangência.

8 - Autorizações para todos os programas necessários para cumprir a estratégia.

9 - Autorizações para a utilização dos recursos na execução da estratégia, as suas fontes, e os custos em utilizações alternativas.

10 - Análise estratégica de:

a) Contingências competitivas, de envolvente e tecnológicas que possam evoluir de modo diferente das assumidas em 2) e 3);

b) Estratégias alternativas a serem seguidas se contingências graves se apresentarem com previsão de custos e consequências.

11 - Um modelo da estratégia que incorpore todos os elementos precedentes com cálculos específicos e resumos das necessidades em recursos financeiros, de pessoal, e outros recursos críticos, numa base periódica considerada apropriada para o ciclo do negócio e para o ciclo estratégico acompanhando todo o período desenhado para a duração da estratégia.

Uma tal estratégia poderá ser formulada em documentos sofisticados, matematizadas as opções ou poderá ser somente uma lista dos pressupostos dos promotores, dependendo da dimensão e da sofisticação da empresa.

A integração das diferentes estratégias dos vários negócios num modelo estratégico global incluindo outputs e inputs que são então testados e replaneia seguindo a mesma lógica anterior, é o nível seguinte na definição estratégica:

1 - Assegurar que a consolidação dos planos subsidiários orienta a empresa toda na direcção desejada.

2 - Testar e assegurar a exequibilidade e optimização da distribuição dos recursos críticos, tais como os fundos, entre as diversas subsidiárias.

3 - Assegurar que decisões criativas de liderança são incluídas no plano global e reflectidas nas estratégias das subsidiárias.

O nível mais elevado na gestão estratégica reside na sua estratégia de manutenção e crescimento de novos negócios viáveis dentro da sua estrutura. É um acto consciente de estratégia desenvolver os planos, programas e conhecimento necessários para

perseguir e atingir esta condição de crescimento. São condição:

1 - O desenvolvimento de um conjunto de princípios gerais e procedimentos para a identificação, definição, desenho e operação de empreendimentos que estejam conformes com o enquadramento da empresa, de modo a aproveitar ou evitar, conforme o caso, novas oportunidades de negócio, que surjam internamente a partir de inventos, inovação, mudança ou qualquer outra.

2 - Programas de reconhecimento, desenvolvimento, crescimento e gestão de talentos de gestão e de espírito empresarial dentro da organização.

3 - Estratégias que assegurem taxas de crescimento e expansão sustentadas para o investimento em invenção e inovação.

4 - Estratégias que permitam a decisão de quais os tipos de negócios a prosseguir numa linha de produtos evolutiva, de modo a só entrar nos que forem compatíveis com os objectivos de longo prazo.

5 - Critérios de miscibilidade estratégica de linhas de produtos de tal modo que cada linha de negócios contenha somente produtos que possam ser estrategicamente geridos em conjunto.

6 - Desenho da organização de modo a encorajar o início, reconhecimento, desenvolvimento e implementação de novos negócios capitalizando na inovação, invenção ou qualquer outra oportunidade.

7 - Estratégias para o desenvolvimento de novas tecnologias, e para o acompanhamento da inovação tecnológica na envolvente.

Implementação e revisão da estratégia

Uma estratégia é "o posicionamento das forças antes do início da acção". Para que uma estratégia tenha êxito é necessário que seja traduzida em planos operacionais e funcionais, logo o output de uma estratégia é o input de referência para os planeadores operacionais responsáveis pelo planeamento funcional: fabricação, produtos, mercado, finanças.

A revisão da estratégia pode ser feita a dois níveis:

1 - **Ex-ante**: Antes de ser implementada.

2 - **Ex-post**: Depois da implementação e à medida que os resultados começam a ser conhecidos.

A revisão ex-ante deve tentar assegurar que a estratégia seja bem sucedida através de:

1 - Testes ao conceito do negócio e estratégia de modo a assegurar que são identificáveis e claros e que são uniformemente compreendidos pelas diferentes pessoas que devem trabalhar dentro da estratégia.

2 - Testes à validade e exaustividade dos pressupostos feitos sobre o negócio e sua envolvente baseados na sua definição aquando da determinação da estratégia de modo a garantir que todas as limitações e oportunidades relevantes foram tomadas em conta, e que, assim, a estratégia será realista, relevante e desafiadora.

3 - Análise das necessidades em recursos de modo a assegurar que são consistentes com os recursos disponíveis: humanos, organizacionais, físicos, financeiros, tecnológicos, etc..

4 - Análise da estrutura da estratégia e do seu plano de execução de modo a assegurar que são internamente completos, válidos e mutuamente consistentes.

5 - Análise das estratégias alternativas e pesando-as contra a estratégia aceite de modo a assegurar que se evitou uma estratégia sub-optimal.

6 - Análise da estratégia assumida de modo a garantir que não estamos perante um mero reflexo impensado dos valores pessoais dos executivos de topo e que maximiza algum critério abertamente assumido (lucro, vendas, objectivos sociais, ou qualquer outra combinação).

7 - Análise dos alvos e objectivos de modo a garantir que foram assumidos de forma aberta e que são alcançáveis, embora ofereçam um incentivo racional para os membros da organização.

8 - Relacionar a estratégia e os pressupostos com experiência prática e dados correntes de modo a garantir que a estratégia

responde aos mercados efectivos e às condições de concorrência.

A avaliação **ex-post** preocupa-se basicamente com o retorno de informação pro parte dos operacionais e das operações conduzidas segundo a estratégia, comparando o real com a previsão, negando ou confirmando a estratégia e propondo a adopção de revisões de modo a adaptar a estratégia à realidade.

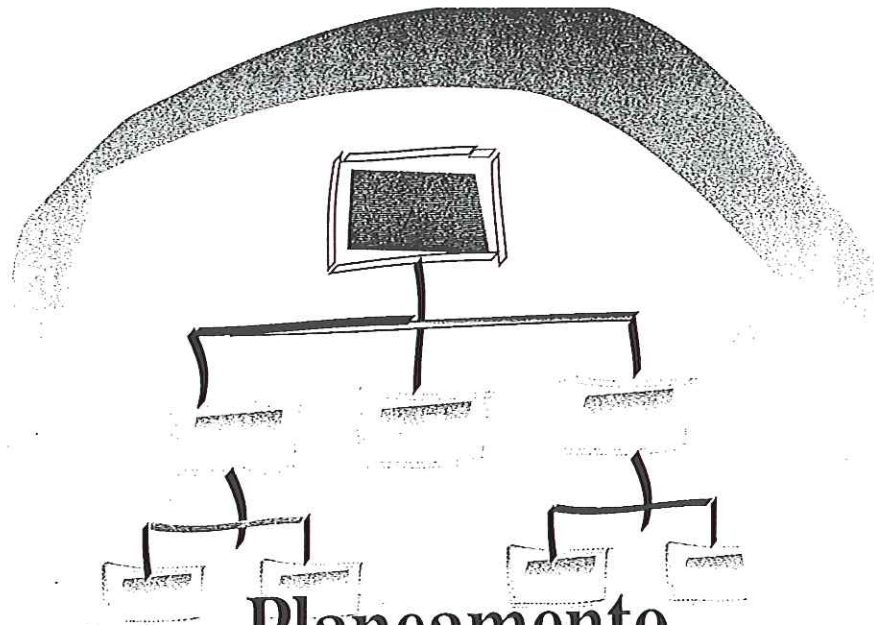
Voltemos ao nosso mundo mais concreto. O que nós desejamos encontrar é uma ponte entre estes conceitos, técnicas e modelos e a gestão e o controlo das acções da gestão e dos seus processos de execução.

O planeamento de longo prazo e os seus problemas, virtualidades e necessidades estão expostos. Na vida corrente das empresas quase que nos apetece dizer que a longo prazo todos estaremos mortos se não fizermos pela vida já. A necessidade óbvia de construção de sistemas de controlo para as acções correntes é perfeitamente compatível com tudo o que para trás ficou, pois sempre se afirmou que o planeamento é um processo de compatibilização de acções díspares. A estrutura empresarial e a acção, apesar de aparentemente díspares, dizem respeito a um mesmo sistema - a empresa - que necessita, para funcionar, de regras (organização), objectivos e comunicação entre todos os seus participantes. Aqui poderiam entrar vários outros conceitos, mas pensamos que nos devemos centrar no controlo que os planos de acção e a sua outra face financeira/monetária - os orçamentos - permitem e implicam. Como referência final ao processo de planeamento e sua relação com as outras ferramentas de gestão e controlo poderemos dizer que os planos têm, ou deverão ter, uma componente qualitativa e programática muito mais acentuada que os orçamentos e que o seu acompanhamento deverá ser sempre feito a dois níveis:

- Acções programadas e executadas em termos físicos e temporais;
- Os seus reflexos patrimoniais. ■

* Licenciado em Economia. Docente na Escola Superior de Comunicação Social.

** Licenciado em Gestão. Docente no Instituto Superior de Gestão de Santarém.



Planeamento e orçamentação (II)

Fernando Otero*

Miguel Nogueira**

Introdução geral ao método orçamental

A gestão orçamental ocupa lugar predominante entre as técnicas de **controle de gestão** que podem ser utilizadas para facilitar e melhorar a tomada de decisões no interior da empresa.

É, em primeiro lugar e de longe, a **técnica** mais conhecida e a mais correctamente utilizada: a confusão frequente que se faz entre **controle de gestão e controle orçamental** é a este respeito muito significativa. A gestão orçamental generalizou-se largamente; em primeiro lugar nos Estados Unidos (onde ela foi aplicada na Dupont de Nemours e depois na General Motors quando da depressão de 1929); em seguida, em toda a Europa e particularmente em França a partir dos anos de 1950. De resto, como veremos, a gestão orçamental não é somente o processo de controle de gestão mais praticado, mas igualmente aquele que se provou ser o mais completo (ela permite controlar a gestão sobre quase todas as suas formas e a todos os seus níveis) e o mais enriquecedor (alguns fizeram dela uma verdadeira filosofia da gestão).

cedor (alguns fizeram dela uma verdadeira filosofia da gestão).

O nosso fim será, efectivamente, esboçar aqui a fisionomia geral do método orçamental e, pôr em evidência, os seus traços fundamentais. Baseando-se este método no conceito de orçamento, impõe-se, muito naturalmente, uma análise prévia deste conceito.

Tratar-se-á de seguida de definir as condições gerais a satisfazer para que um método possa aplicar-se eficazmente.

Posto isto, poder-se-á então discutir, com conhecimento de causa, a utilidade do aparelho orçamental, as suas **vantagens** bem como os seus **inconvenientes**.

Examinaremos então sucessivamente:

- Os orçamentos (definição e generalidades).

- As condições gerais necessárias à instauração de uma gestão orçamental eficaz.

- A utilização dos orçamentos (interesse e limite).

Os orçamentos: definição e generalidades

O conceito de orçamento não é dos mais fáceis de delimitar e de definir de maneira unívoca e bem determinada. A este respeito, a diversidade da terminologia, o seu carácter confuso e impreciso são já muito significativos.

Mas não será nossa intenção proceder aqui a um recenseamento exaustivo das múltiplas definições já propostas.

Todavia, a riqueza e também a complexidade do conceito de orçamento conduzir-nos-ão a adoptar uma aproximação progressiva em três etapas para chegar à nossa que nos interessa, a de orçamentos operacionais:

- 1ª etapa: a noção de orçamento encaixada sob o sentido mais geral.

- 2ª etapa: os diversos tipos de orçamentos na empresa.

- 3ª etapa: os orçamentos operacionais.

A noção de orçamento

Encarado num sentido mais geral, um orçamento não é se não um *plano* detalhado expresso em termos quantitativos e interessando diversos aspectos da actividade de uma dada entidade (Estado, firma, família, indivíduo, etc.), para um determinado período futuro.

Mas, sendo a própria noção de *plano* susceptível de várias acepções, convém determo-nos sobre a que foi considerada. Seremos então conduzidos a distingui-la de uma noção vizinha, a de *previsão*.

Por plano, entendemos aqui a *expressão de um conjunto de decisões tomadas com vista à realização de um certo número de objectivos fixados de forma bem determinada*.

Assim concebido, todo o plano se revela como o fruto de um processo de tomada de decisões, o resultado de uma *escolha* quanto aos fins a atingir e aos meios a utilizar (quem diz decisão diz escolha) e por conseguinte como a afirmação de uma atitude activa, voluntarista e comprometida: estabelecer um plano é, com efeito, assumir a responsabilidade de eliminar certas possibilidades e considerar outras, aceitar o risco de fazer uma aposta sobre um futuro sempre mais ou menos incerto.

A própria natureza da planificação (*planning*) e portanto da elaboração orçamental consiste assim em traduzir uma vontade de acção e sobre este ponto tem interesse opor à *previsão*, uma noção com a qual ela frequentemente se confunde.

A *previsão* (*forecasting*), numa dada entidade, tem por missão calcular a evolução provável de um conjunto de factores externos a esta entidade. Ela pode revestir-se de um carácter puramente *intuitivo* (sendo então *prognóstico*) ou, pelo contrário, mais ou menos *científico*. Neste último caso, ela parte, seja da análise do passado, seja de construções ideais elaboradas "ex nihilo" e, fundamentando-se nestas bases

estatísticas ou teóricas, tenta estimar as tendências da evolução futura.

Todavia, quaisquer que sejam o seu rigor e o seu valor, pode-se dizer que ela traduz, a par da sua própria finalidade,

Todo o plano se revela como o fruto de um processo de tomada de decisões, o resultado de uma escolha quanto aos fins a atingir e aos meios a utilizar (quem diz decisão diz escolha) e por conseguinte como a afirmação de uma atitude activa, voluntarista e comprometida: estabelecer um plano é, com efeito, assumir a responsabilidade de eliminar certas possibilidades e considerar outras, aceitar o risco de fazer uma aposta sobre um futuro sempre mais ou menos incerto

mais uma *vontade de conhecimento* que uma *vontade de acção*, uma atitude mais passiva do que comprometida: com efeito, trata-se apenas de *estimar* o que se vai passar espontaneamente, sem intervir para modificar o curso normal das coisas e

sem implicar, por consequência, uma qualquer tomada de posição a respeito da evolução.

Já nos é possível então apreender a ligação existente entre *planificação e previsão*. Todo o plano deve partir de antecipações e de *estimativas* fornecidas pela previsão, mas deve necessariamente ir mais longe: uma vez determinadas as linhas do futuro, resta efectivamente regular o comportamento da entidade visada e decidir da acção a empreender no futuro. Esta acção consistirá ou em utilizar da melhor forma as tendências da evolução ou em tentar inflectir esta evolução.

O primeiro caso apresentar-se-á quando a evolução resultar de um conjunto de fenómenos independentes da entidade em causa: trata-se então para esta de adaptar da melhor maneira as suas estruturas e as suas condições de funcionamento para responder às mudanças previstas.

O segundo caso ocorrerá quando for possível recusar a evolução; procurar-se-á então pesar no comportamento natural aplicando e utilizando meios apropriados (homens, máquinas, técnicas, finanças, etc.).

Como vimos, estes dois casos não são totalmente exclusivos um do outro. É evidente que, numa economia de mercado, nenhuma empresa estará em condições de impor limitações a *todos* os parâmetros da evolução: manter-se-ão sempre aqueles sobre os quais ela não terá nenhuma influência. Qualquer comportamento da empresa só poderá ser então o resultado de um compromisso entre a acção e a submissão ao ambiente.

Qualquer que ele seja, pode afirmar-se em definitivo que a vocação essencial de um plano é traduzir uma vontade de agir em ordem a tirar o melhor partido dos acontecimentos.

Os diferentes tipos de orçamento

Os orçamentos na empresa são a expressão quantificada das decisões tomadas pelos diversos dirigentes e responsá-

veis. Estas decisões podem referir-se a domínios muito diversos e apresentar-se sob formas muito variadas. Existem, num dado momento, numa empresa, numerosas espécies de orçamentos. Um autor americano inventariou 28 tipos diferentes de orçamento e considera-os indispensáveis para qualquer empresa industrial de dimensão média que queira dispor de um orçamental "completo".

Sem ir tão longe, nós ficaremos aqui pelos tipos de orçamento mais utilizados na prática. Estes orçamentos constituem um conjunto que é possível dissociar de várias maneiras.

Partindo dos critérios mais simples para chegar aos mais completos, tentaremos diferenciar os orçamentos segundo:

- A unidade de medida na qual se exprimem;
- A sua adaptação à incerteza das previsões;
- A natureza das operações visadas;
- A estrutura à qual se referem.

Distinção segundo a unidade de medida utilizada

Os orçamentos podem exprimir-se em **termos físicos** ou em **termos monetários**.

Os primeiros encontram-se sobretudo nas empresas industriais: os orçamentos de mão-de-obra, por exemplo, podem ser calculados em **horas-homem**; os orçamentos de aprovisionamento em **toneladas de carvão, de aço ou de metros de cabos**.

Mas a maioria dos orçamentos exprime-se em **termos monetários**: em primeiro lugar, porque são, em grande parte, tributários das informações provenientes da contabilidade analítica e da contabilidade geral e em seguida porque a moeda é o denominador comum mais prático que permite interpretar quantidades não monetárias tão heterogêneas como aquelas a que se acaba de fazer alusão. Desde o momento em que um orçamento tenha que apresentar um carácter mais ou menos sintético e que cobrir um domínio pouco vasto, ele deverá por conse-

quência ser formulado sobre uma forma financeira.

Distinção segundo a unidade de medida utilizada ^{incerteza} ~~da previsão~~

Todo o plano assenta, directa ou indirectamente, em hipóteses de base, formuladas a partir dos dados fornecidos pela **previsão (forecasting)**. Os planos da empresa baseiam-se em hipóteses que incidem nomeadamente sobre:

- O nível de actividade da empresa,
- Os preços dos diferentes factores de produção utilizados e dos produtos fornecidos.

Ora, toda a previsão, qualquer que seja o seu valor científico, comporta geralmente uma margem de incerteza: quanto mais raramente essas hipóteses de base corresponderem exactamente à evolução real dos factos, tanto mais se pode ver, por consequência, pôr-se em causa o valor significativo dos planos visados.

Podemos, no entanto, atenuar fortemente os inconvenientes devidos a essa incerteza, encarando no documento orçamental várias hipóteses de evolução, de modo a eliminar ou pelo menos reduzir drasticamente a amplitude dos eventuais ajustamentos ulteriores.

Tomando como critério esta capacidade para se adaptar à incerteza das previsões, pode-se distinguir:

- Por um lado, os **orçamentos fixos** ou estáticos, baseados na hipótese única de preço ou de actividade;
- Por outro lado, os **orçamentos variáveis** e os **orçamentos flexíveis**.

Os primeiros são concebidos em função de vários níveis de actividade e os segundos em função de várias variantes de preço. Mas a terminologia é aqui confusa e o termo orçamentos flexíveis pode também determinar simultaneamente as duas espécies de orçamento.

Distinção segundo a natureza das actividades visadas

Este é o critério de classificação tradicional. Consiste em distinguir:

- Por um lado, os orçamentos de exploração ou orçamentos operacionais;
- Por outro lado, os orçamentos de investimentos ou de equipamento.

1. Os orçamentos de exploração

Os orçamentos de exploração referem-se a todas as operações que pertencem ao ciclo de exploração corrente da empresa (compras, produção, vendas) e procuram quantificar previsionalmente todos os fluxos reais e monetários que lhes estão directamente ligados.

2. Os orçamentos de investimentos

Os orçamentos de investimento dizem respeito às operações que não se relacionam directamente com o ciclo de exploração corrente da empresa e originam modificação da natureza ou da quantidade de activos fixos possuídos pela empresa.

Por outras palavras, estes orçamentos referem-se a todas as operações **que afectam o capital fixo** (no sentido económico do termo) necessário à exploração assim como a todas as **operações financeiras** que se lhe relacionam.

Por vezes, o orçamento de tesouraria é classificado à parte: sofrendo, com efeito, simultaneamente a influência das operações da exploração e das operações de investimento, ele não se liga completamente nem a uma nem a outra das categorias atrás citadas. Seja como for, ele exigiria a criação de uma categoria especial, a dos orçamentos financeiros. No entanto, por razões de simplicidade convirá classificá-lo entre os orçamentos operacionais, uma vez que é com mais frequência influenciado pela a actividade quotidiana da empresa do que pelas operações excepcionais que ela possa empreender.

Distinção segundo a estrutura de referência

Todo o orçamento é construído a partir de uma base que pode ser um dado órgão (**serviço, oficina, departamento, etc.**) ou **uma dada actividade (um produto, um mercado, uma campanha, a compra de um novo equipamento)**.

No primeiro caso, falar-se-á de **orçamentos orgânicos** (ou **orçamentos de serviços**) e o sistema orçamental será concebido de modo a coincidir com a estrutura da empresa tal e qual ela aparece no organigrama.

No segundo caso, falar-se-á de **orçamentos de projectos** (ou de programas) e o quadro de referência será então constituído por uma actividade (uma encomenda, um território de venda, um tipo de fabricação) ou uma **determinada operação** (lançamento de uma campanha de publicidade, descentralização de uma fábrica, introdução de um computador).

1. Os orçamentos orgânicos

Estes orçamentos são concebidos a partir das diferentes unidades orgânicas (departamentos, serviços, divisões), cujo conjunto constitui a **estrutura hierárquica** da empresa e cujos limites acompanha. Acontece o mesmo, se o organigrama for construído por produtos ou por centros de decisão.

A vocação de um orçamento orgânico é ser antes de mais um **instrumento de controlo**. Com efeito, qualquer orçamento deste tipo, por um lado, pode ser referido directamente a uma pessoa que deve responder pela sua realização e, por outro lado, compreende um conjunto de dados quantificados apresentados de maneira adequada, e que podem servir de **standards de eficiência** para os dados reais ulteriormente recolhidos.

2. Os orçamentos de projectos

Numa estrutura por funções ou por produtos, constata-se por vezes a necessidade de criar **uma equipa para um dado projecto**. Inclui-se então na estrutura um ou vários centros de responsabilidade. O orçamento que se elabora para cada um destes centros, é frequentemente designado por **orçamento de projecto**. Estes orçamentos são feitos para cada caso e não dependerão senão da extensão do domínio a planificar. Já não apresentam o carácter rígido e permanente dos orçamentos orgânicos. Estes são, com efeito, elaborados de forma regular, segundo

processos codificados e para um período de tempo uniformemente estabelecido. Os orçamentos de projectos são pelo contrário, elaborados apenas quando a sua necessidade se faz sentir, por exemplo não se lança forçosamente, uma campanha publicitária todos os anos, e as suas durações são tão variáveis como as suas periodicidades.

A vocação dos **orçamentos de projectos** é favorecer sobretudo a **previsão e a planificação**, ainda que possam servir igualmente para o controlo. Revelam-se, assim, particularmente úteis quando se

Os orçamentos na empresa são a expressão quantificada das decisões tomadas pelos diversos dirigentes e responsáveis. Estas decisões podem referir-se a domínios muito diversos e apresentar-se sob formas muito variadas. Existem, num dado momento, numa empresa, numerosas espécies de orçamentos

apresentam problemas complexos de escolha (exemplo: compra de um equipamento). O seu papel consistirá então esclarecer a direcção sobre as consequências económicas e financeiras de cada opção encarável e permitir-lhe decidir com conhecimento de causa.

Os orçamentos operacionais

Agora é possível precisar melhor a noção de orçamento operacional.

Vimos já que ela aparecia no quadro de uma dissociação baseada na natureza das actividades visadas. Reteremos esta dissociação na medida em que ela é a mais simples e a mais usada e optaremos por definir os orçamentos operacionais do modo seguinte: "Os orçamentos operacionais são as expressões quantificadas dos planos de acção coordenados, estabelecidos por centros de responsabilidade, referentes ao conjunto das actividades relativas ao ciclo de exploração corrente da empresa e exprimindo para cada responsável os objectivos a realizar e os meios a utilizar, para um determinado período futuro".

Esta definição requer três séries de observações.

a) Os **orçamentos operacionais** são **expressões de planos coordenados**

Este ponto é importante e é válido para todos os orçamentos da empresa, se bem que se compreenda melhor quando referido aos orçamentos operacionais: os orçamentos procedem de planos distintos, pois que concebidos por centros e domínios de actividade diferentes mas também coordenados, quer dizer, em ligação uns com os outros e dispostos de maneira a formarem um todo coerente.

Cada orçamento não pode ser elaborado isoladamente, mas necessariamente em ligação com os outros: o orçamento das vendas determina o da produção; estes orçamentos determinam em seguida os diferentes orçamentos de encargos que por sua vez influenciam o orçamento de tesouraria, o qual sofre também a incidência do orçamento de investimentos.

Nestas condições, a elaboração orçamental não é um processo simples. Só pode ser uma obra progressiva e colectiva, sendo os diferentes projectos de orçamentos revistos e ajustados em várias fases ao longo de sucessivos movimentos de vai-

vem antes de serem colocados sob a sua forma final e de serem submetidos à aprovação da direcção geral.

Também ao nível do controlo esta interdependência não acontece sem levantar múltiplos problemas. As actividades da empresa imbricam-se umas nas outras pelo que nenhum orçamento é inteiramente autónomo. Desde logo, a sua realização vai depender quer de factores incontroláveis quer de factores controláveis para o centro de responsabilidade encarregado de a pôr em prática. Por consequência, a medida da eficiência conseguida a partir desta base não se pode fazer sem precauções: é necessário ter em conta as diferentes responsabilidades e isso é por vezes impossível (ou então possível, mas a um custo proibitivo).

b) Os orçamentos operacionais formam um todo coerente

Os objectivos dos diferentes orçamentos formam um conjunto integrado. O que quer dizer, que eles são não somente compatíveis, isto é, de natureza conciliável, mas ainda convergentes: os objectivos do nível n são orientados num sentido que contribua para a realização dos do nível $n+1$.

Ligados uns aos outros, possuindo objectivos integrados, os orçamentos operacionais, uma vez reunidos, apresentam-se forçosamente como um todo coerente: podem então ser vistos como as partes distintas mas harmonizadas de um **orçamento geral de exploração (operating budget)** cobrindo o conjunto dos centros de responsabilidade e das actividades de exploração corrente da empresa. Reunindo os orçamentos de investimentos, ele permite a determinação dos documentos finais de síntese (**conta de exploração e balanço previsionais**).

c) Todo o orçamento operacional é uma atribuição de objectivos e de meios

Cada responsável deve poder encontrar no orçamento que lhe é atribuído, formulado em termos quantitativos, os seguintes dados:

- Os outputs (produtos, serviços ou outros elementos criados pelo centro de responsabilidade) a produzir;

- Os inputs (recursos) cujo consumo está previsto.

Trata-se, bem entendido, dos inputs controláveis sobre os quais o responsável tem influência e pelos quais deverá por consequência, responder.

É necessário salientar, com efeito, que o grau de liberdade do responsável quanto à escolha e às modalidades de utilização dos meios a utilizar varia no mesmo sentido que o grau de imprecisão dos inputs: quanto maior for a imprecisão, mais vasto será o campo de acção de que o responsável vai dispor.

Outputs e inputs podem ser expressos em termos monetários ou em termos físicos. Mas, bem entendido, quando se pretender apreciar o valor dos resultados de um centro pela diferença outputs-inputs será necessário, evidentemente, que uns e outros sejam expressos na mesma unidade.

A medida dos outputs de um centro é sempre difícil quando se trata de unidades funcionais tais como um serviço jurídico ou contabilístico ou o departamento de investigação de uma sociedade. Sendo os outputs destes centros constituídos por serviços, prestações ou outros elementos abstractos raramente facturados e de natureza heterogénea, o problema da sua avaliação é frequentemente insolúvel. Eis porque, geralmente, os orçamentos atribuídos a estes centros só indicam os montantes de inputs imputados, sem fazer menção dos outputs a fornecer.

Efectivamente os inputs, por si só, não fazem muito sentido: eles só são significativos dos resultados a realizar se puderem ser confrontados com o output que eles permitem atingir.

Por conseguinte, é desejável que todo o orçamento se apresente como um resultado entre um valor de despesas e um valor de receitas ou entre um valor de despesas e um valor de produção, sendo este resultado medido, no primeiro caso, por uma diferença e no segundo por um quociente.

Para um período determinado no futuro

A duração de um orçamento é tradicionalmente fixado em um ano na maior parte das empresas. Esta escolha é motivada pelo desejo de fazer coincidir o período orçamental com o exercício contabilístico, o que simplifica singularmente as operações.

O **período orçamental**, deve ser concebido de maneira a permitir um controlo efectivo e realista, quer dizer, ele deve sujeitar-se aos condicionalismos da acção.

Na prática, o **período orçamental** vai depender essencialmente da natureza das **actividades da empresa** e é esta a razão pela qual se pode ser conduzido a encontrar **periodicidades** muito diversas:

- Período de dois ou três anos para as empresas que trabalham por encomenda com um longo ciclo de fabricação (por exemplo: **construções aeronáuticas e navais**).

- Período de cinco ou seis anos para empresas fabricando em série artigos cujo modelo sofre variações (por exemplo: na **indústria automóvel** o período orçamental será tão próximo quanto possível da duração de **exploração de um modelo**).

- Período de seis meses para as empresas vendendo **coleccções** e apresentando **duas coleccções por ano**.

Instalação de uma gestão orçamental eficaz

Cada empresa tem os seus problemas em matéria orçamental, mas nem tudo é produto unicamente das circunstâncias. A experiência mostra que é quase unanimemente reconhecido, que um certo número de condições gerais deve ser necessariamente satisfeito antes que uma gestão orçamental eficaz se possa efectivamente estabelecer. Estas condições podem ser agrupadas em três rubricas:

1. As relações que se devem instaurar entre política geral e gestão orçamental

A definição de uma política geral, isto é, a fixação dos objectivos gerais da em-

presa e das estratégias a seguir para os alcançar constitui uma condição prévia da gestão orçamental. Mas por um efeito de retorno, também se pode dizer, reciprocamente, que a política geral tem necessidade do contributo da gestão orçamental.

Esta condição prévia aparece como é evidente desde o momento em que se examina a relação de dependência que deve existir entre os orçamentos e a **planificação geral da empresa**. A gestão orçamental não resulta totalmente se não quando se baseia num sistema de planificação integrada para o conjunto da empresa e neste caso não constitui, propriamente falando, se não um momento particular e bem determinado deste processo de planificação geral.

Reciprocamente, a política geral tem necessidade do concurso da gestão orçamental tanto ao nível da sua elaboração como ao nível do controlo da sua realização.

Em primeiro lugar, os orçamentos estão em condições de dar uma importante contribuição para a elaboração de uma política geral que se queira realista e coerente.

Com efeito, a função da política geral é definir objectivos para a empresa. Mas ainda é necessário que estes últimos sejam realizáveis e compatíveis.

A política geral, uma vez definida, vai dever ser aplicada e encontrar-se confrontada com a realidade da empresa.

Não é necessário insistir longamente na contribuição que o método orçamental pode dar ao controlo da aplicação da política geral: parece evidente que é seguindo a prática dos orçamentos que a direcção poderá assegurar-se da realização dos objectivos da política geral, do mesmo modo que é pelo canal do controlo orçamental, que se conseguirão os **elementos necessários** à **tomada de decisões** correctivas no caso de estes objectivos não terem sido atingidos.

2. A instalação de uma organização adequada

O bom funcionamento de um sistema orçamental exige em geral a prévia resolução de múltiplos problemas de organização interna. Estes problemas referem-se,

na maior parte, à inadequação das estruturas em presença que, não podem, desde logo, servir de base a uma gestão orçamental eficaz.

A implantação do método orçamental vai então traduzir-se, as mais das vezes, por um arranjo, se não por uma transformação mais ou menos completa das estruturas originais. Este esforço de reorganização, de um modo geral, incidirá tanto sobre a **estrutura geral** como sobre a **estrutura contabilística da empresa**.

A gestão orçamental pode revelar-se um factor de descentralização muito pode-

**A maioria dos
orçamentos exprimem-se
em termos monetários:
em primeiro lugar,
porque são, em grande
parte, tributários das
informações
provenientes da
contabilidade analítica e
da contabilidade geral e
em seguida porque a
moeda é o denominador
comum mais prático que
permite interpretar
quantidades não
monetárias**

roso: com efeito, ela **favorece uma delegação generalizada das responsabilidades** e **das decisões sem perda de controlo**.

Delegar uma responsabilidade é, para o superior hierárquico, confiar a um subordinado a missão de atingir objectivos, deixando-lhe uma certa liberdade na con-

dução das operações a empreender, com vista à realização destes objectivos.

Os orçamentos dependem dos dados contabilísticos são fornecidos no âmbito do plano contabilístico da empresa, e este não determina necessariamente a organização orçamental, a qual é estabelecida por responsabilidades.

Para satisfazer as necessidades orçamentais, é-se assim muitas vezes conduzido seja a modificar mais ou menos profundamente a **estrutura contabilística** existente, seja a **sobrepôr-lhe uma nova estrutura contabilística por responsabilidades**, coincidindo com a estrutura orçamental, o que corresponde a ter duas contabilidades diferentes e respondendo a duas necessidades distintas. A segunda solução é, sem dúvida, a mais satisfatória mas é também evidentemente, a mais onerosa, se bem que a utilização dos sistemas informáticos de gestão abra novas perspectivas neste domínio.

3. A existência ou a criação de um ambiente psicológico favorável

A gestão orçamental exige a participação activa de todos. Mas a experiência mostra que uma participação não é verdadeiramente efectiva se não na medida em que não é imposta autoritariamente; ela deve, tanto quanto possível, basear-se numa adesão voluntária, numa convicção íntima e pessoal e não num sistema de limitações e de sanções negativas. Por consequência, a gestão orçamental só poderá desenvolver-se num meio particularmente receptivo e aberto. Ela supõe, obrigatoriamente, a existência desde a origem, ou a **aparição progressiva de um conjunto de atitudes psicológicas adequadas**, tanto ao nível da direcção como ao nível dos quadros e executantes.

A implantação do método orçamental no interior da empresa é uma decisão de política geral, que cabe, por consequência, à direcção. Mas a função desta última não deve acabar aí. Uma vez tomada a decisão, é necessário que a direcção não se desinteresse completamente do assunto, deixando-o inteiramente a cargo do controlador de gestão. O grau de sucesso do método

vai depender, em parte, da sua atitude, pelas seguintes razões:

- Existe uma ligação evidente entre as funções de planificação e de controlo que a gestão orçamental se destina a facilitar e as funções de direcção. Se o sistema orçamental funciona sem que a direcção intervenha não restará em definitivo se não uma "máquina para moer os números girando no vazio e sem acção profunda sobre a gestão da empresa" (O. Gélinier).

- Durante o período de lançamento, quase sempre longo e difícil, a instalação dos orçamentos chocará quase sempre com uma resistência mais ou menos viva por parte dos quadros e executantes. O responsável pelo lançamento não deverá ultrapassar sozinho as reacções de "rejeição" sem o apoio pessoal e constante da direcção. Se este apoio activo não é dado, a tentativa de implantação estará infalivelmente votada ao fracasso.

Os quadros ou responsáveis constituem a "pedra angular" do edifício orçamental. Contrariamente ao que geralmente se crê, a gestão orçamental baseia-se essencialmente nas suas decisões e não nas decisões do controlador de gestão: este só assiste e informa.

A "participação orçamental" não significa que todas as decisões tomadas no seio da empresa o sejam, doravante, por unanimidade, nem que todas as linhas hierárquicas sejam suprimidas, sendo os poderes de decisão delegados em comissões ou comités. Este termo significa simplesmente que qualquer indivíduo deverá tanto quanto possível ser associado à elaboração do programa de acção que regerá a actividade do centro de responsabilidade de que ele faz parte. A participação ao nível dos executantes traduzir-se-á, assim, sobretudo pelo facto de se exigir a sua **opinião no momento** da determinação dos meios materiais e humanos a utilizar (aumento de rendimento, economia de energia, diminuição de desperdícios, etc.) para atingir objectivos previamente fixados.

As vantagens do controlo orçamental

1 - Exerce uma notável influência sobre a utilização mais económica dos capitais investidos, pois é concebido para obter uma melhor utilização do equipamento e do fundo de manuseio.

2 - Previne o desperdício porque controla as despesas em função do seu objectivo definido e em conformidade com as autorizações dadas pelos responsáveis da empresa.

3 - Situa de forma definida, lá onde ela deve estar, a responsabilidade de cada função da empresa.

4 - Assegura a coordenação. Obriga todos os serviços de uma empresa a cooperar para atingir os resultados fixados pelo orçamento.

5 - Apresenta em números imparciais o melhor juízo dos responsáveis encarregados de atingir um objectivo definido, protegendo assim contra o optimismo sem fundamento que conduz frequentemente ao sobreinvestimento.

6 - Funciona como sinal de alarme para a direcção, pela indicação dos desvios entre previsões e realizações. Põem em evidência ou o que é necessário ser prudente ou que a expansão pode ser empreendida sobre bases sãs. É um controlo automático do juízo dos responsáveis, controlo que revela frequentemente perdas de tempo antes de tomar as medidas úteis.

7 - É a força mais poderosa que concorre para a conservação dos recursos da empresa, pois regula o volume das despesas dentro dos limites das receitas.

8 - É insubstituível para a direcção na determinação dos efeitos das políticas de vendas, de produção e de financiamento.

9 - Obriga a direcção a estudar os seus mercados, os seus produtos e os seus métodos, o que permite descobrir os meios de reforçar ou de alargar a actividade da empresa.

10 - Obriga a direcção a estudar e a programar em ordem a utilização mais económica da mão-de-obra, das matérias e das fontes de despesas.

11 - É o único meio de determinar previamente quando e de que montante será necessário um financiamento.

12 - Dá um objectivo a visar e fornece um calibre para medir a precisão do tiro. É o teste de aptidão da direcção a fazer de modo que as coisas se passem em conformidade com um programa bem ordenado.

13 - As direcções que tenham elaborado um programa bem ordenado e que assegurem uma execução conforme encontram a melhor aceitação junto dos banqueiros e dos seus conselhos de administração.

14 - Obriga a direcção a recorrer a uma organização eficaz de contabilidade geral e de contabilidade analítica.

Utilização do método: vantagens e limites

a) Vantagens

O uso do método orçamental apresenta numerosas vantagens. Estas são bem conhecidas e já tivemos oportunidade de evocar algumas na primeira parte.

Os argumentos tradicionalmente avançados em favor do método orçamental dizem respeito a múltiplos aspectos da gestão da empresa: **redução dos custos, melhor organização, controlo de tesouraria mais eficaz, gestão comercial** "esclarecida", política geral estabelecida com conhecimento de causa, **rentabilidade** acrescida, harmonia social, etc.

Esta diversidade sublinha a riqueza do método orçamental. Mas ela é devida, em grande parte, à variedade dos modos de aplicação deste método na prática: cada empresa, segundo a sua estrutura, a sua direcção, a natureza dos seus problemas de gestão, colocará na verdade o acento sobre um dado aspecto do método e visará prioritariamente tal objectivo principal (por exemplo: compreensão dos custos de fabrico, integração do pessoal, etc.), de preferência a procurar atingir de repente o conjunto das vantagens potenciais precedentemente evocadas.

Pode dizer-se, todavia, sem generalizar de modo abusivo, que a empresa pode esperar do orçamento três tipos de serviços:

- De planificação;
- De coordenação;
- De controlo.

O orçamento é provavelmente o mais poderoso agente ao serviço da função de planificação na empresa pois que a sua própria existência implica a necessidade de uma planificação a todos os níveis.

Aparentemente, os orçamentos não são eles mesmos outra coisa se não estados previsionais expressos em termos quantitativos. Mas o simples facto de ter que estabelecer estes dados quantificados e de ter de avaliar previamente, seja por um período de seis meses ou cinco anos, os inputs e/ou outputs de cada centro de responsabilidade, as receitas e as despesas consequentes, etc., obriga a fazer projectos, a elaborar programas e a apresentá-los em termos precisos o que, em definitivo exige um esforço de previsão e de planificação sistemática que dificilmente teria podido exigir-se anteriormente.

A utilidade dos orçamentos pode verificar-se também ao nível da coordenação das acções no interior da empresa. Com efeito, a construção dos orçamentos deve ser feita de forma progressiva e que de certa maneira, as reduções de incompatibilidades e os necessários ajustamentos se farão à medida do próprio desenvolvimento do processo de elaboração.

Finalmente, a instalação de um dispositivo de controlo vai permitir verificar se esta coordenação foi efectiva e viu-se atrás a importância do contributo que os orçamentos estavam ainda em condições de prestar a este nível.

b) Limites

Os limites do método orçamental não deverão ser iludidos. Por um lado, eles referem-se à própria natureza do instrumento orçamental e, por outro lado, às imperfeições de que se arrisca a enfermar este instrumento.

1 - A gestão orçamental esclarece e facilita a tomada de decisões mas não poderá substituí-la. Ela permite agir com conhecimento de causa, mas não dispensa, em nenhum caso, de decidir, de fazer escolhas e opções, de correr riscos. Em suma, qualquer que seja o seu valor, ela continua a ser um

instrumento e não se pode exigir a um instrumento que se substitua ao seu utilizador.

2 - O método orçamental é um instrumento cuja viabilidade é incerta, cujo custo corre o risco de ser proibitivo, e cuja utilização só é satisfatória após um período de instalação longo e delicado.

3 - O método orçamental não pode ser utilizado sem precauções. Nenhum sistema orçamental é infalível e uma confiança excessiva nos dados orçamentais, pode revelar-se perigosa.

4 - Todo o orçamento é construído sobre um conjunto de previsões relativas ao

Cada orçamento não pode ser elaborado isoladamente, mas necessariamente em ligação com os outros: o orçamento das vendas determina o da produção; estes orçamentos determinam em seguida os diferentes orçamentos de encargos que por sua vez influenciam o orçamento de tesouraria, o qual sofre também a incidência do orçamento de investimentos

ambiente da empresa. Ora, numa economia de mercado não se pode enveredar por uma previsão totalmente determinista, pois nenhum agente económico é dotado de um poder de imposição tal que possa dominar todas as variáveis económicas e financeiras.

Nestas condições, a menor decisão económica exprime uma opção mais ou

menos aleatória e cada orçamento baseia-se em última análise numa série de apostas susceptíveis de serem desmentidas pelos acontecimentos.

Custo do instrumento orçamental

A gestão orçamental fica cara. A implantação de um sistema orçamental, exige, como vimos, um reajustamento se não mesmo uma transformação das estruturas. O custo da reorganização administrativa, contabilística, da formação do pessoal e da instalação de um novo sistema de informação é em geral demasiado importante para que se possa considerá-lo como um investimento e não como um simples encargo excepcional.

Esta constatação não deve fazer crer que a gestão orçamental continua a ser o apanágio de empresas de grande dimensão, as únicas que poderiam assegurar-lhe os meios necessários. É possível conceber toda uma gama de sistemas mais ou menos simplificados ou parciais, por conseguinte menos onerosos, que se adaptariam a empresas de todas as dimensões.

Os prazos de instalação

O orçamento é um instrumento cuja instalação não é fácil.

Um sistema orçamental não se pode implantar e funcionar de maneira satisfatória em pouco tempo: são indispensáveis uma longa aprendizagem e uma grande perseverança.

Com efeito, as vantagens da gestão orçamental não aparecem se não progressivamente, à medida que se cria um ambiente adequado, que se desenvolvem atitudes favoráveis e os obstáculos tanto técnicos como psicológicos são ultrapassados. ■

*Licenciado em Economia. Docente na Escola Superior de Comunicação Social

**Licenciado em Gestão. Docente no Instituto Superior de Gestão de Santarém