



Revista Universo Contábil, ISSN 1809-3337  
Blumenau, v. 13, n. 4, p. 127-154, out./dez., 2017

doi:10.4270/ruc.2017429  
Disponível em [www.furb.br/universocontabil](http://www.furb.br/universocontabil)



## DE QUE FORMA OS GESTORES PERCEBEM AS CRÍTICAS AO ORÇAMENTO EMPRESARIAL?<sup>1</sup>

### HOW DO MANAGERS PERCEIVE BUDGETING CRITICISMS?

### ¿CÓMO GESTORES PERCIBEN LAS CRÍTICAS AL PRESUPUESTO EMPRESARIAL?

#### Daniel Magalhães Mucci

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP e  
Ph.D. in Applied Economics pela Universidade da Antuérpia  
Endereço: Av. Prof. Luciano Gualberto, 908, FEA 3, sala 226, Butantã  
CEP 05508 010 – São Paulo – SP  
E-mail: [danielmucci@gmail.com](mailto:danielmucci@gmail.com)  
Telefone: (11) 3091-5820 - Ramais/Ext.: 157 ou (32) 9 9197-1530

#### Fábio Frezatti

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP  
Professor do Departamento de Contabilidade e Atuária da FEA/USP  
Endereço: Av. Prof. Luciano Gualberto, 908 - FEA 3 - Sala 232 – Butantã  
CEP: 05508 900 – São Paulo, SP  
E-mail: [frezatti@usp.br](mailto:frezatti@usp.br)  
Telefone: (11) 3091-5820 - Ramais/Ext.: 157

## RESUMO

O objetivo do estudo é explorar a percepção de gestores de diversas áreas de uma organização de grande porte do setor elétrico brasileiro sobre as críticas ao orçamento tradicional. As críticas abrangem quatro grupos: efeitos perversos sobre os comportamentos dos gestores, inadaptação ao ambiente, ritual e foco excessivo no curto prazo. A pesquisa consiste em um estudo de caso que adota o nível de análise do indivíduo e área, e cujo foco são gestores que participam do processo orçamentário, compondo uma população de 180 gestores. Foram realizadas 9 entrevistas e aplicado um questionário eletrônico em que foi obtida uma amostra de 75 respondentes. Para análise de dados, utilizamos a estatística descritiva, o teste de diferença de médias e a análise do discurso. Os resultados indicam para um baixo nível de críticas ao processo orçamentário, o que converge com os resultados de pesquisas empíricas anteriores desenvolvidas no ambiente nacional e internacional. As críticas com maior concordância no questionário foram o foco excessivo no curto prazo e os efeitos perversos sobre os comportamentos das pessoas. Também identificamos que certas críticas estão associadas à área de formação e à área de atuação do gerente. Através das entrevistas pudemos nos aprofundar na discussão das críticas, por meio dos fragmentos dos discursos dos gestores. Dentre as

<sup>1</sup> Artigo recebido em 16.02.2017. Revisado por pares em 13.10.2017. Reformulado em 14.02.2018. Recomendado para publicação em 20.02.2018 por Tarcísio Pedro da Silva. Publicado em 27/03/2018. Organização responsável pelo periódico: FURB.

contribuições destaca-se o olhar para as críticas no contexto profissional e abrangendo as percepções de executivos que não são da área financeira dentro de um único ambiente organizacional. Nesse sentido, propomos que as críticas ao orçamento sejam interpretadas em função do interesse e que as insatisfações sejam tratadas a partir de diferentes perspectivas e ações nas diversas áreas da empresa.

**Palavras-chave:** Orçamento empresarial; Críticas ao orçamento; Pesquisa de campo.

## ABSTRACT

The aim of this study is to explore the perception of managers from diverse areas in a large organization that operates in the Brazilian electric sector about the criticisms of the traditional budget. The criticisms are divided in four groups: perverse effects on managers' behavior, maladaptation to the environment, ritual, and excessive focus on the short term. The research consists in a case study that adopts the level of analysis of the individual and areas. Our focus are managers that participate in the budgeting process, composing a population of 180 managers. We conducted 9 interviews and applied an electronic questionnaire in which was obtained a sample of 75 respondents. For data analysis, we applied descriptive statistics, the mean difference test and the discourse analysis. The results indicate a low level of budgeting criticisms, which is aligned with the results of previous empirical research developed in the national and international environment. The budgeting criticisms with greater agreement on the questionnaire were excessive focus on short-term and perverse effects on people's behaviors. We have also identified that certain criticisms are associated with managers' background and organizational area. Through the interviews we could deepen in the criticisms discussion, by looking at the fragments of managers' discourses. One of the main contributions is the look at the critiques in the professional context and covering the perceptions of executives who are not from the financial area within an organizational environment. In this sense, we propose that budgeting criticisms should be interpreted in the light of interest and dissatisfaction should be treated from different perspectives and actions in the different areas of the organization.

**Keywords:** Budgeting; Budgeting criticisms; Field study.

## RESUMEN

El objetivo de este estudio es explorar la percepción de gerentes de diversas áreas de una gran organización que opera en el sector eléctrico brasileño sobre las críticas al presupuesto tradicional. Las críticas están divididas en cuatro grupos: efectos perversos en el comportamiento de los gerentes, mala adaptación al entorno, ritual y un enfoque excesivo en el corto plazo. La investigación consiste en un estudio de caso, que adopta el nivel de análisis del individuo y de las áreas. Nos centramos en gerentes que participan en el proceso presupuestario, con una población de 180 gerentes. Llevamos a cabo nueve entrevistas y cuestionarios electrónicos, en el que obtuvimos una muestra total de 75 respondedores. Para el análisis de datos utilizamos la estadística descriptiva, la prueba de diferencia de promedios y el análisis del discurso. Los resultados indican un bajo nivel de críticas al presupuesto, lo que se alinea con los resultados de investigaciones empíricas anteriores realizadas en entornos nacionales e internacionales. Las críticas presupuestarias con mayor coincidencia en el cuestionario se centraron en los efectos perversos en el comportamiento de los individuos y en el enfoque excesivo a corto plazo. También hemos identificado que ciertas críticas están asociadas a los antecedentes del gerente y el área de la organización en la que se desenvuelve. Gracias a las entrevistas, pudimos profundizar en la discusión de las críticas, por medio de los fragmentos de los discursos de los gestores. Una de las principales contribuciones es la mirada a las críticas

en el contexto profesional y cubrir las percepciones de los ejecutivos que no son del área financiera dentro de un entorno organizacional. En este sentido, proponemos que las críticas presupuestarias deben ser interpretadas a la luz del interés; y el descontento debe ser tratado desde diferentes perspectivas y acciones desde diversas áreas de la organización.

**Palabras clave:** Presupuestario; Críticas presupuestarias; Estudio de campo.

## 1 INTRODUÇÃO

Recentemente artigos têm abordado questões controversas sobre a utilidade e relevância do orçamento, bem como críticas à ferramenta (SPONEM; LAMBERT, 2010, 2016; LIBBY; LINDSAY, 2010). Algumas pesquisas relatam que as críticas mencionadas são relevantes na prática e argumentam que os orçamentos não são úteis para a gestão das empresas (AHMAD; SULAIMAN; ALWI, 2003; EKHOLM; WALLIN, 2000), enquanto outros consideram o orçamento como uma ferramenta de grande importância para as empresas, apesar das críticas (LIBBY; LINDSAY, 2010; SPONEM; LAMBERT, 2010). Essas críticas recaem sobre o orçamento tradicional, que é caracterizado por ter natureza fixa em termos de planos, metas e recompensas, e por ter um horizonte fixo de um ano (HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003; FREZATTI, 2005).

Um entendimento compartilhado entre os artigos é que o orçamento está longe de ser perfeito (HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003). Mas o questionamento é se essas críticas de fato tornariam o orçamento uma prática obsoleta nas empresas. Essa reflexão é importante, pois estudos mais recentes têm mostrado evidências sobre o crescente uso de outras abordagens de orçamento nas empresas como Orçamentos Flexíveis (EKHOLM; WALLIN, 2011), *Rolling Budgets* (BHIMANI; SIVABALAN; SOONAWALLA, 2017) e *Beyond Budgeting* (BOURMISTROV; KAARBØE, 2013), o que novamente aquece o debate sobre as críticas ao orçamento tradicional.

De modo amplo, as críticas ao orçamento tradicional podem ser agrupadas em três principais “escolas” (HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003), que são aquelas provenientes do: (i) Relatório *Accenture* (NEELY; SUTCLIFF; HEYNS, 2001); (ii) *Activity-based Budgeting* (HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003; SCHMIDT, 1992); e (iii) do *Beyond Budgeting* (HOPE; FRASER, 2003; FREZATTI, 2005). Libby e Lindsay (2010) ponderam que parte das críticas ao orçamento tradicional pode ser considerada exagerada, pois poderiam ser evitadas com o aprimoramento do uso do orçamento. No entanto, a mensagem trazida pelo *Beyond Budgeting* é mais preocupante, pois surgiu da prática e sugere o abandono do orçamento tradicional.

Bescos et al. (2004) e Sponem e Lambert (2016) consolidam as críticas ao orçamento, propostas pelos três movimentos mencionados anteriormente, em quatro dimensões: (i) efeitos perversos; (ii) inadaptação ao ambiente; (iii) ritual; e (iv) foco excessivo no curto prazo. Primeiro, o orçamento é capaz de gerar comportamentos perversos (disfuncionais) ao estimular comportamentos conservadores e oportunistas, e desestimular a cooperação entre os gestores (GOEBEL; WEIßENBERGER, 2016; HOPWOOD, 1972; JENSEN, 2001; MARGINSON; OGDEN, 2005). Segundo, o orçamento tradicional não é capaz de acompanhar as mudanças no ambiente altamente incerto, o que pode inibir inovações nos produtos e processos organizacionais (FROW; MARGINSON; OGDEN, 2010; EKHOLM; WALLIN, 2011; HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003; LIBBY; LINDSAY, 2010). Terceiro, o orçamento tradicional é um processo que demanda muito tempo e recursos da empresa, todavia tem pouco valor para a gestão da organização (SPONEM; LAMBERT, 2016; PEREZ; ROBSON, 1999; BESCOS et al., 2004). Por fim, o foco excessivo do orçamento no curto prazo

tende a inibir a geração de valor no longo prazo (MERCHANT, 1990; VAN DER STEDE, 2000).

A literatura nacional e internacional tem investigado as críticas e a utilidade do orçamento no nível organizacional, considerando a percepção de executivos em sua maioria da área financeira (LIBBY; LINDSAY, 2010; SPONEM; LAMBERT, 2016). No entanto, apesar de o orçamento ser uma prática de responsabilidade da área financeira, todas as áreas de uma empresa tendem a interagir com o artefato (OTLEY, 1999). Por exemplo, dentre os papéis do orçamento estão a atribuição de responsabilidades, autorização de gastos, avaliação de desempenho (SPONEM; LAMBERT, 2016; HANSEN; VAN DER STEDE, 2004), funções que envolvem praticamente todas as áreas organizacionais. Desta forma, por ser uma prática com amplitude organizacional, faz sentido analisar as críticas ao orçamento considerando os diversos gestores e áreas de um contexto organizacional (KIHN, 2011; HENTTU-AHO, 2016).

O argumento que sustenta esse olhar é que cada gestor tende a atribuir significados pessoais e subjetivos a um mesmo fenômeno organizacional (KIHN, 2011). Segundo Kihn (2011), esses elementos permeiam a própria consciência do indivíduo, a situacionalidade e corporalidade (KIHN, 2011; PIHLANTO, 2003). Todos esses atributos elencados são relevantes para se interpretar as críticas ao processo orçamentário nas empresas.

Dessa forma, a questão de pesquisa que norteia este artigo é: de que forma gestores de diversas áreas organizacionais, que interagem com o processo orçamentário, percebem as críticas ao orçamento? O objetivo do estudo é explorar a percepção de gestores de diversas áreas de uma organização de grande porte do setor elétrico brasileiro sobre as críticas ao orçamento tradicional.

A discussão sobre as críticas ao orçamento é ainda jovem no ambiente brasileiro (MUCCI, 2014; FANK; ANGONESE; LAVARDA, 2011; FREZATTI et al., 2010), apesar de no contexto internacional estudos terem abrangido questões quanto à aderência dessas críticas na percepção de profissionais (LIBBY; LINDSAY, 2010; SPONEM; LAMBERT, 2010, 2016). Outro aspecto que motiva essa discussão é que estudos recentes, apesar de não discutirem explicitamente as críticas ao orçamento, têm mostrado evidências do uso de outras práticas como o orçamento flexível e *beyond budgeting* (EKHOLM; WALLIN, 2011; HENTTU-AHO, 2016). Nesse sentido, este artigo elucidará o debate do uso do orçamento tradicional nas empresas ao investigar a forma como os gestores percebem as críticas atribuídas ao artefato. Para Otley (1999), o processo orçamentário representa o mecanismo central de coordenação que a maioria das empresas utiliza e não deveria ser descartado.

Além disso, os estudos identificados que trataram as críticas ao orçamento focaram na percepção de gestores da área financeira (*controllers*, diretores financeiros) de múltiplas organizações. Neste artigo, discutimos as críticas ao orçamento em relação à percepção de profissionais de diversas áreas organizacionais que utilizam o orçamento em suas atividades, e não apenas profissionais da área financeira ou contábil (KIHN, 2011; WOUTERS; ROIJMANS, 2011).

Pelo fato de trazermos a percepção de gestores de diferentes áreas dentro de uma única organização, apresentamos questões ainda não abordadas por estudos anteriores sobre as críticas ao orçamento, pois, conforme sugerido por Libby e Lindsay (2010), essas críticas podem ter sido exageradas por acadêmicos. Uma conjectura é pelo fato de o orçamento ter funções distintas em diferentes áreas de uma empresa (KIHN, 2011; MUCCI; FREZATTI; DIENG, 2016), e gestores que atuam em diferentes áreas podem perceber as críticas ao orçamento diferentemente. Por exemplo, gestores da área industrial tendem a dar maior valor à previsibilidade e à natureza fixa do orçamento, em termos de planejamento e avaliação (MARGINSON; OGDEN, 2005; JORDAN; MESSNER, 2012), enquanto gestores da área comercial, cujas atividades tendem a sofrer maior impacto do ambiente externo, podem perceber o orçamento obsoleto em termos das premissas adotadas.

Como contribuição empírica, esta pesquisa incorpora dados quantitativos e qualitativos para interpretar as críticas ao orçamento (SPONEM; LAMBERT, 2016), o que proporciona, respectivamente, amplitude e profundidade para um contexto organizacional no qual a prática orçamentária é desenvolvida (KIHN, 2011). O olhar para a prática se faz relevante tendo em vista a própria origem das críticas do *Beyond Budgeting* que chamou a atenção dos acadêmicos por ter sua origem na prática (LIBBY; LINDSAY, 2010; HOPE; FRASER, 2003).

Por fim, o estudo trata de um tema contemporâneo e controverso, e proporciona contribuições importantes ao captar elementos e perspectivas que merecem maior enfoque na literatura sobre o orçamento empresarial.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

Apesar da larga utilização do orçamento pelas empresas em todo o mundo, esse artefato tem sido alvo de muitas críticas (AHMAD; SULAIMAN; ALWI, 2003; EKHOLM; WALLIN, 2000; LIBBY; LINDSAY, 2010) que foram sugeridas por executivos e acadêmicos (HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003; NEELY; SUTCLIFF; HEYNS, 2001). Sponem e Lambert (2010) ressaltam que as críticas ao orçamento foram inicialmente propostas por Argyris (1952), e que passaram a ser amplamente discutidas a partir da década de 1990. Conforme destacado por Sponem e Lambert (2010), as críticas ao orçamento tradicional podem ser atribuídas a três “movimentos”: (i) ao Relatório *Accenture* (NEELY; SUTCLIFF; HEYNS, 2001); (ii) ao orçamento por atividades (*Activity-based Budgeting*); e (iii) ao *Beyond Budgeting*.

O Relatório *Accenture* teve como foco determinar o estágio de práticas de planejamento e orçamento e obter evidências que poderiam gerar melhorias aos artefatos utilizados pelas empresas, principalmente o orçamento tradicional (NEELY; SUTCLIFF; HEYNS, 2001). As abordagens derivadas do CAM-I (*Consortium for Advanced Manufacturing International*), o *Activity Based Budgeting* e o *Beyond Budgeting* apropriaram-se de certas limitações relacionadas ao orçamento empresarial e aprofundaram-se sobre esses pontos em busca de propor soluções. Ao fazerem isso, esses autores permitiram um entendimento mais aprofundado sobre as limitações do orçamento do que o Relatório *Accenture*. Enquanto o olhar do movimento *Activity Based Budgeting* (SCHMIDT, 1992; HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003) é numa perspectiva de melhorias incrementais relacionadas primordialmente à função de planejamento, o *Beyond Budgeting* (HOPE; FRASER, 2003; FREZATTI, 2005) consiste em uma mudança de cultura organizacional. Segundo Hansen, Otley e Van Der Stede (2003), o *Beyond Budgeting* sugere que o orçamento tradicional conduz a comportamentos disfuncionais e planejamento falho, portanto, em um primeiro momento, os contratos fixos deveriam ser eliminados das empresas. O segundo estágio é a descentralização da organização e *empowerment* dos gestores de níveis mais baixos. Desse modo, o primeiro estágio consiste na mudança de organizações tradicionais para organizações adaptativas e o segundo estágio na transformação dessas últimas em organizações adaptativas e descentralizadas (FREZATTI, 2005). As “escolas” de críticas ao orçamento (Relatório *Accenture*, *Activity Based Budgeting* e *Beyond Budgeting*) tratam diversos pontos em comum, ao mesmo tempo em que propõem soluções distintas.

O Quadro 1 apresenta um resumo das críticas de cada abordagem, assim como o modelo utilizado no artigo que foi baseado em Sponem e Lambert (2016; 2010) e Libby e Lindsay (2010). Para o presente artigo, investigamos a percepção dos gestores quanto aos seguintes grupos de críticas (LIBBY; LINDSAY, 2010; SPONEM; LAMBERT, 2016): (i) inadaptação ao ambiente; (ii) foco excessivo no curto prazo; (iii) efeitos perversos sobre o comportamento dos gestores; e (iv) ritual.

O primeiro grupo de críticas sugere que o orçamento tradicional, devido à sua natureza fixa, dificulta as empresas a se adaptarem às mudanças que ocorrem no ambiente. Pelo fato de o ambiente externo ser incerto e imprevisível, o orçamento tradicional se torna obsoleto à

medida que não é capaz de refletir a realidade (FROW; MARGINSON; OGDEN, 2010; EKHOLM; WALLIN, 2011; HANSEN; OTLEY; VAN DER STEDE, 2003; LIBBY; LINDSAY, 2010).

O segundo grupo de críticas remete ao foco de o orçamento tradicional ser excessivo no curto prazo, deixando de lado a estratégia organizacional. Nesse sentido, os críticos apontam que os gestores tendem a estar mais preocupados com a parte mecânica do processo orçamentário, tomando por base os valores históricos estimados e realizados, e deixando de considerar a criação de valor e o alinhamento das metas com a estratégia organizacional (LIBBY; LINDSAY, 2010; MERCHANT, 1990; VAN DER STEDE, 2000).

O terceiro grupo de críticas está relacionado com as implicações que o orçamento tradicional gera sobre o comportamento dos gestores na empresa. Pelo fato de se basear em metas fixas, há o incentivo à manipulação por parte dos gestores. Além disso, o orçamento tradicional tende a estimular a competição entre as áreas e entre os próprios gestores, e a inibir o compartilhamento de conhecimento e cooperação. Nesse sentido, a cultura que prevalece no orçamento tradicional é a de coerção, o que pode permitir que as pessoas se sintam desvalorizadas na empresa (GOEBEL; WEIßENBERGER, 2016; HOPWOOD, 1972; LYNE, 1988; JENSEN, 2001; MARGINSON; OGDEN, 2005).

Por fim, o quarto grupo de críticas sugere o uso do orçamento tradicional como um ritual que consome tempo e recursos, tornando-o um processo caro e que gera pouco valor para a organização. A crítica é que o orçamento despende muito tempo para ser desenvolvido (planejamento e controle), mas que, por ter natureza fixa, é deixado de lado pelos gestores, que passam a utilizar outros mecanismos de gestão (SPONEM; LAMBERT, 2016; PEREZ; ROBSON, 1999).

De maneira geral, os estudos que trataram empiricamente as críticas atribuídas ao orçamento empresarial identificaram níveis baixos de críticas pelos respondentes. Sponem (2004) faz uma análise comparativa entre os seus resultados (com 269 empresas francesas) e outras duas pesquisas desenvolvidas respectivamente com empresas da França (BESCOS et al., 2004) e da Finlândia (EKHOLM; WALLIN, 2000). Apesar de haver diferenças quanto aos instrumentos utilizados para capturar as críticas ao orçamento, eles são semelhantes aos construtos utilizados neste artigo, em termos de inadaptação ao ambiente, efeitos perversos, foco excessivo no curto prazo e ritual.

Recentemente, Libby e Lindsay (2010) fizeram uma pesquisa com contadores dos Estados Unidos e Canadá para investigar, dentre outros assuntos, em que medida as principais críticas ao orçamento eram identificadas pelos respondentes. Os resultados seguem a mesma tendência do ambiente da França e Finlândia, cujas evidências indicam para um baixo nível de críticas, com exceção para a crítica de efeitos perversos sobre os comportamentos.

Libby e Lindsay (2010) discutem que o tempo despendido para elaborar o orçamento é menor em comparação às críticas, e não parece excessivo, pois tende a estar associado com o porte e o nível de detalhe do orçamento. Além disso, na maioria das empresas respondentes, o orçamento não se torna ultrapassado rapidamente, pois os ambientes em que elas operam não são altamente imprevisíveis. Outra crítica refutada pelo estudo diz respeito ao descolamento do orçamento com a estratégia, ou seja, os resultados apontam que o processo orçamentário é “explicitamente conectado à implementação da estratégia” (LIBBY; LINDSAY, 2010, p. 67, tradução nossa). Em relação à crítica sobre efeitos perversos sobre os gestores, Libby e Lindsay (2010) indicam que o comportamento de jogo (*gaming behavior*) está presente no orçamento, no entanto não tem indícios de que esse comportamento seja prejudicial para o desempenho de longo prazo da empresa. Esses comportamentos compreendem, por exemplo, gastar recursos previstos no orçamento no final do período, acelerar as vendas ao final do período de reporte, e adiar a realização de gastos (como manutenção) para que se possa cumprir as metas orçamentárias.

No ambiente brasileiro identificamos alguns trabalhos que discutiram as críticas ao orçamento sob o ponto de vista teórico (FREZATTI et al., 2010) e empírico (FANK; ANGONESE; LAVARDA, 2011). Frezatti et al. (2010) propõem uma visão integrada a partir da abordagem do *Grounded Theory* em uma organização de grande porte e agrupam as críticas relacionadas ao orçamento empresarial em três categorias: estruturais, de gestão e comportamentais. Os aspectos estruturais compreendem a estrutura utilizada pelo próprio processo de gestão para a elaboração e implementação do orçamento, cujas críticas sugerem que o orçamento é um processo caro e dissociado da estratégia organizacional. Os elementos de gestão compõem a avaliação de desempenho e *feedback*, a constituição de reservas, o grau da força do passado, o grau de realidade, o grau de participação e o grau de rigidez/flexibilidade. As críticas quanto aos elementos de gestão do orçamento podem indicar, por exemplo, a inadaptação do orçamento ao ambiente e ao seu foco excessivo no curto prazo. Por fim, quanto aos elementos comportamentais, o orçamento tradicional pode gerar comportamentos disfuncionais como a manipulação de resultados, a criação de reservas orçamentárias para garantir o alcance das metas individuais, ou mesmo a disputa interna entre áreas promovidas pelo *gaming*.

Do ponto de vista empírico, Fank, Angonese e Lavarda (2011) realizaram um *survey* com coordenadores dos cursos de pós-graduação em uma Instituição de Ensino Superior (amostra de 14 respondentes), para capturar suas percepções quanto às críticas ao orçamento. Os autores destacam que as críticas ao orçamento tradicional não foram reconhecidas pelos coordenadores de curso. Segundo Fank, Angonese e Lavarda (2011), as críticas com maior grau de concordância, ainda que levemente acima de 3 (em uma escala *Likert* de 5 pontos), foram: (i) as ações da Instituição de Ensino Superior (IES) ficam centralizadas através do sistema orçamentário; (ii) o orçamento tem foco na redução de custo e não na criação de valor; e (iii) a revisão do orçamento leva tempo e a instituição não o gerencia de forma rápida.

Desse modo, pode-se dizer que há poucas evidências sobre os níveis de críticas ao orçamento empresarial no ambiente brasileiro, apesar das diferenças culturais potencialmente refletidas na prática orçamentária. Além disso, diferentemente dos trabalhos anteriores, que investigaram a percepção de gestores da área financeira, este artigo traz a perspectiva de profissionais de diversas áreas de uma única empresa de grande porte brasileira que atua no setor elétrico. O argumento é que, pelo fato de o orçamento ser uma prática que demanda interação entre diversas áreas de uma empresa, se torna relevante analisar as críticas ao orçamento considerando a percepção desses múltiplos atores organizacionais (provedores e usuários de informação).

## DE QUE FORMA OS GESTORES PERCEBEM AS CRÍTICAS AO ORÇAMENTO EMPRESARIAL?

**Quadro 1 - Críticas ao orçamento tradicional**

<b>Construto</b>	<b>Descrição</b>	<b>Relatório Accenture</b>	<b>Activity-Based Budgeting</b>	<b>Beyond Budgeting</b>
Efeitos perversos sobre os comportamentos dos gestores	O uso do orçamento como um contrato de desempenho fixo leva a uma avaliação de desempenho não confiável e promove o jogo ( <i>gaming</i> ).	O orçamento estimula comportamentos perversos. O orçamento não reflete a estrutura de rede adotada pelas empresas. O orçamento reforça as barreiras departamentais, de compartilhamento de conhecimentos e cooperação. O orçamento força no comando-controle vertical, ou seja, a ênfase é na coerção e não na coordenação. O orçamento faz as pessoas se sentirem desvalorizadas.	As pessoas estimam diversos custos no orçamento que estão fora do seu escopo de controle.	O orçamento encoraja comportamentos antiéticos e disfuncionais (“ <i>gaming numbers</i> ”).
Inadaptabilidade ao ambiente	O orçamento impede as empresas de se adaptarem às mudanças em tempo hábil devido à sua natureza fixa.	O orçamento não é desenvolvido e atualizado frequentemente. O orçamento é baseado em suposições e conjecturas. O orçamento compreende barreira para mudança.	Os orçamentos não são confiáveis e não refletem a realidade. A estrutura do orçamento não reflete as mudanças nos processos e na organização.	O orçamento não está em equilíbrio ou sintonia com o ambiente competitivo e incerto.
Ritual	O orçamento consome muito tempo gerencial que o torna um processo caro e os benefícios podem não valer a pena o respectivo custo.	O orçamento consome tempo e recursos. O orçamento adiciona pouco valor tendo em vista o dispêndio de tempo.	O orçamento consome muito tempo e envolve diversos gestores da empresa.	O processo orçamentário é demorado e caro, e ainda gera pouco valor aos seus usuários.
Foco excessivo no curto prazo	O processo orçamentário é desconectado da estratégia, colocando-o, assim, fora de linha com as demandas competitivas que as empresas enfrentam.	O orçamento não possui foco estratégico e é frequentemente contraditório. O orçamento concentra-se na redução de custos e não na criação de valor.	Os gestores estão mais preocupados com a parte mecânica do orçamento do que com as características estratégicas, o que torna a estratégia empresarial enfraquecida. As pessoas envolvidas no processo orçamentário focam em custos incrementais tomando por base os custos estimados dos anos anteriores.	
Sponem e Lambert (2016; 2010)	Libby e Lindsay (2010, p. 60-61)	Neely, Sutcliff e Heyns (2001, p. 1-2)	Schmidt (1992, p. 103)	Hope e Fraser (2003, p.4)

Fonte: Elaborado pelos autores



### 3 DESENHO METODOLÓGICO

O presente artigo consiste em um estudo de caso desenvolvido com uma empresa brasileira de grande porte que atua no setor elétrico. Os principais métodos de coleta de dados foram as entrevistas e o questionário eletrônico encaminhado a gerentes de diversas áreas organizacionais da empresa, que ocorreram nos meses de outubro e novembro de 2013. É importante destacar que foi apresentado um protocolo de ética da pesquisa, que foi acordado entre pesquisadores e empresa. Esse protocolo tratava do escopo da pesquisa, dos procedimentos de coleta e de tratamento de dados.

A pesquisa adota o nível de análise do indivíduo, considerando gerentes de diversas áreas dentro de uma organização (VAN DER STEDE; YOUNG; CHEN, 2005). Esses gestores participam do processo orçamentário e compõem, na estrutura hierárquica da empresa, cargos que reportam às diretorias.

A seleção da empresa decorreu de vários fatores que proporcionam um estudo em profundidade. Primeiramente, a Energia S.A. (denominação fictícia) tem processos de gestão reconhecidos em prêmios de qualidade desenvolvidos por institutos reconhecidos (como a Fundação Nacional da Qualidade) e, dentre eles, está o orçamento empresarial. Além do mais, a Energia S.A. é uma empresa de grande porte que possui diversos executivos em nível de gerência, o que proporciona oportunidade de se discutir as críticas ao orçamento considerando as percepções de gestores de diversas áreas organizacionais. Devido à complexidade da empresa e dos processos relacionados ao orçamento, foi percebido um campo fértil para a realização da pesquisa.

Foram realizadas entrevistas com nove executivos das áreas operacional, financeira, de gestão e comercial com o objetivo de trazer uma caracterização da empresa, dos gestores, das atividades de suas gerências e de suas percepções quanto às críticas ao orçamento. Além disso, foi desenvolvido um *survey single entity* (VAN DER STEDE; YOUNG; CHEN, 2005) através do qual obtivemos uma amostra de 75 respondentes, de uma população de aproximadamente 180 gerentes, de diversas áreas dentro da organização. Como não tivemos acesso às características da população, aplicamos o teste para capturar o viés do não respondente por meio da divisão da amostra em dois grupos, com base no argumento de que os gestores que responderam o questionário por último são comparáveis com os não respondentes (OPPENHEIM, 1966). Esse teste revelou que não há diferença significativa (5% de nível de significância) entre os dois grupos. A análise das duas fontes de dados nos permitiu aprofundar a discussão das críticas ao orçamento.

#### 3.1 Instrumentos da pesquisa

Os itens do questionário são baseados no instrumento aplicado por Spone e Lambert (2010, 2016) que segregou as críticas em quatro grupos: efeitos perversos; inadaptação ao ambiente; ritual; e foco excessivo no curto prazo. Os instrumentos abrangem onze (11) afirmativas baseadas em escala tipo *Likert* de 5 pontos indicando o grau de concordância do respondente às críticas ao orçamento. Esses instrumentos foram originalmente traduzidos da língua francesa (SPONEM; LAMBERT, 2010) para a língua portuguesa. A tradução e revisão dos itens foi realizada pelos autores, com o apoio de um pesquisador fluente na língua francesa.

A aplicação do *survey* seguiu os procedimentos indicados por Dillman (2007). Primeiramente, o questionário foi avaliado por meio de teste piloto realizado com um profissional de controladoria e três doutorandos da área de controle gerencial e, posteriormente, foi aplicado com os gerentes entrevistados. Após os ajustes realizados em cada uma das etapas, que consistiam em sua maioria na revisão das afirmativas, o questionário foi enviado aos gestores através da Gerência de Orçamento da Energia S.A., anexado a uma carta de explicação

da pesquisa, com os objetivos e o tratamento dos dados. O questionário foi aplicado eletronicamente por meio do *software* SurveyMonkey®.

O roteiro de entrevistas é do tipo semiestruturado e foi baseado na literatura de críticas ao orçamento (SPONEM; LAMBERT; 2010; LIBBY; LINDSAY, 2010), além de outros temas que não são foco do presente artigo, como o estilo de uso do orçamento. No roteiro de entrevistas exploramos questões gerais e específicas sobre cada uma das críticas ao orçamento. Por exemplo, os gestores foram questionados se o orçamento (i) gera comportamentos conservadores; (ii) limita a cooperação; (iii) consegue absorver mudanças; (iv) consiste de fato em um instrumento de gestão tendo em vista os recursos investidos no processo; (v) tem foco excessivo no curto prazo. Em cada uma das questões os gestores foram estimulados a argumentar de acordo com seu contexto. Cabe destacar que o roteiro de entrevistas foi avaliado pelos pesquisadores e pela gerente de orçamento da empresa estudada. As entrevistas foram agendadas com o apoio da gerência de orçamento e foram realizadas pelo mesmo pesquisador durante o mês de outubro de 2013. As entrevistas duraram cerca de 45 minutos cada uma, foram gravadas e os fragmentos de interesse foram transcritos e apresentados neste artigo.

### 3.2 Métodos de análise dos dados

Este estudo trata-se de uma pesquisa exploratória e sustenta-se a partir de dados quantitativos e qualitativos. Com o objetivo de discutir a aderência das afirmativas do questionário em relação aos construtos das críticas ao orçamento, apresentamos, na Tabela 1 (constante do tópico 4 deste estudo), os parâmetros obtidos a partir da Análise Fatorial Exploratória: Alfa de Cronbach, Autovalores e Variância Extraída. No entanto, para a análise de diferença de médias, utilizamos apenas as afirmativas de críticas ao orçamento. Para as análises utilizamos a estatística descritiva, o teste de homogeneidade de variância e o teste de diferença de médias (teste t) em relação à formação e área de atuação do gestor, identificando itens do questionário cujas percepções dos respondentes diferem em termos de sua área de formação e da área em que atua na empresa. Na Tabela 2 (tópico 4 deste artigo), apresentamos os parâmetros relacionados ao tamanho do efeito capturado pelo teste de diferença de médias, com base no tamanho dos grupos em relação à formação e à área de atuação na empresa. De modo geral, nossa amostra é capaz de capturar diferenças grandes (tamanho do efeito próximo a 0,8). Utilizamos o *software* SPSS® para desenvolver o teste de diferença de médias e a fatorial exploratória, e o *software* GPower® para análise de sensibilidade do tamanho do efeito.

Já para a análise das entrevistas utilizamos a técnica de análise de discurso (PEREIRA; BRITO, 2009). Burrell e Morgan (1979) discutem que a objetividade e a subjetividade se contrapõem em relação à vertente ontológica, epistemológica e metodológica. O objetivo da análise do discurso é elucidar o fenômeno investigado, que é a percepção dos gestores quanto às críticas ao orçamento tradicional. Diferentemente da análise de conteúdo, a análise de discurso vai além de categorizar falas, e visa refletir sobre diferenças e aspectos complexos presentes nos discursos, valorizando a opinião do sujeito e a subjetividade envolvida no processo. A abordagem utilizada neste estudo visa identificar os fragmentos do discurso dos gestores entrevistados que poderiam elucidar ou trazer indícios sobre as percepções deles quanto às críticas ao orçamento tradicional. A análise do discurso foi realizada a partir da gravação das entrevistas, cujos fragmentos foram selecionados com base nos construtos de críticas ao orçamento tradicional.

### 3.3 Caracterização dos respondentes

Os respondentes compõem uma amostra de 75 gerentes (de uma população de aproximadamente 180 gestores) que abrangem as diretorias operacionais de geração, transmissão e distribuição (41), seguidos de gerências que exercem funções corporativas como

finanças e gestão empresarial (22), e outras gerências subordinadas à área jurídica, de comunicação, comercial, vice-presidência e presidência. Apenas um respondente não informou a área em que atua. Os respondentes têm em média 46 anos de idade, estão na empresa há 25 anos e atuam na respectiva gerência há 6 anos. A perspectiva de múltiplos respondentes de nível gerencial das diversas áreas da organização e que possuem larga experiência na empresa fornece robustez aos achados da pesquisa.

### 3.4 Caracterização dos entrevistados

Foram realizadas nove entrevistas com os gerentes de diversas áreas da Energia S.A., abrangendo a área de finanças, as áreas operacionais, administrativa e comercial, cujas características são apresentadas no Quadro 2. A experiência dos gerentes na empresa varia de onze a vinte e oito anos.

**Quadro 2 - Caracterização dos gerentes entrevistados**

Entrevistado	Tempo de Empresa	Gerência em que atua	Diretorias a que estão subordinados	Duração (min)	Data
1	28 anos	Planejamento corporativo e orçamento	Finanças	62	23/10/13
2	11 anos	Análise de projetos de investimento	Finanças	39	17/10/13
3	23 anos	Controladoria de custos	Finanças	51	24/10/13
4	28 anos	Gestão e controle	Operacional: negócios de geração e transmissão	30	15/10/13
5	23 anos	Gestão e controle	Operacional: negócios de geração e transmissão	32	15/10/13
6	23 anos	Gestão e controle	Operacional: negócio de distribuição	35	18/10/13
7	27 anos	Coordenação da gestão empresarial	Gestão Empresarial	50	15/10/13
8	25 anos	Gestão de compra de energia	Comercial	90	18/10/13
9	25 anos	Planejamento de mercado	Comercial	75	24/10/13

Fonte: Elaborado pelos autores

### 3.5 Descrição da empresa e do processo orçamentário

A Energia S.A. atua no setor elétrico brasileiro em múltiplos segmentos, o de geração, transmissão, distribuição e comercialização de energia elétrica. Cabe destacar que as empresas atuantes nesse setor são reguladas por órgãos como a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) e o Ministério das Minas e Energia, e influenciadas por outras entidades do setor como a EPE (Empresa de Pesquisa Energética), o ONS (Operador Nacional do Sistema) e a CCEE (Câmara de Comercialização de Energia Elétrica).

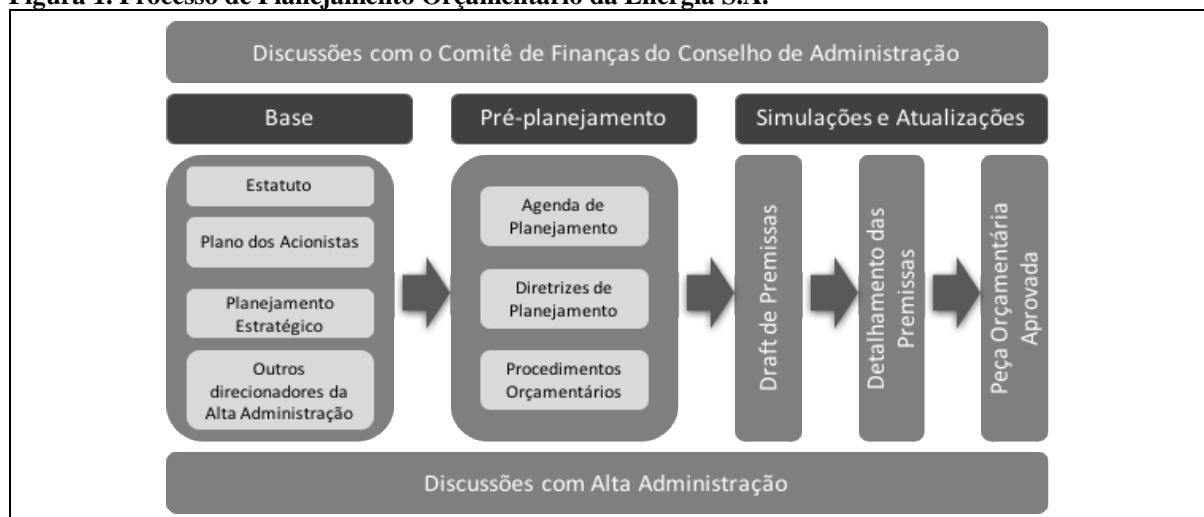
A empresa tem ações cotadas em mercados de capitais brasileiro e estrangeiro. A empresa tem mais de cinco mil funcionários e tem faturamento da ordem de bilhões de reais. A Energia S.A. já obteve múltiplas premiações relacionadas às suas práticas de gestão reconhecidas por entidades como a Fundação Nacional da Qualidade. Sua estrutura de governança segue as orientações do Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, em termos de Conselhos, Comitês e diretoria executiva. O Conselho de Administração é o órgão de deliberação máximo na estrutura de governança ao qual cabe a aprovação do planejamento estratégico e do orçamento anual. A empresa faz uso de um ERP (*Enterprise Resource Planning*) que consiste em uma ferramenta robusta de gestão.

O orçamento empresarial é uma prática consolidada na empresa há muitos anos e é considerado como um dos principais instrumentos de gestão da organização. O orçamento é

uma das atividades sob responsabilidade da Gerência de Planejamento Corporativo e Orçamento, subordinada à Diretoria de Finanças e Relações com Investidores. Essa gerência é responsável por consolidar as informações do orçamento do Grupo Energia S.A. em termos de expectativas de receitas, custos, despesas e investimentos, para todas as empresas do grupo ( *Holding* e demais), assim como as participações em negócios (controladas, coligadas e consórcios). Dessa forma, o orçamento abrange tanto Opex (*Operational Expenditures*) quanto o Capex (*Capital Expenditures*).

O planejamento orçamentário ocorre a partir da agenda de planejamento divulgada no segundo semestre de cada ano, estabelecendo prazos e entregas. Destaca-se que a agenda de planejamento, as diretrizes de planejamento e os procedimentos orçamentários implicam entregas documentais da etapa de pré-planejamento. A etapa seguinte é o levantamento de demandas das áreas e processos, na qual existe a apresentação e discussão de um *draft* inicial de premissas orçamentárias, com a primeira sinalização de resultados. Por fim, a consolidação da “peça orçamentária” abrange projeções de demonstrações financeiras como a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE) e a Demonstração de Fluxo de Caixa (DFC).

**Figura 1. Processo de Planejamento Orçamentário da Energia S.A.**



Fonte: Elaborada pelos autores.

A empresa possui gerências subordinadas a algumas diretorias, que são responsáveis por consolidar previamente as demandas operacionais da sua área e repassá-las para a Gerência de Planejamento Corporativo e Orçamento. Essas gerências filtram e consolidam as informações no contexto do orçamento, buscando alinhar os interesses das gerências operacionais dentro da Diretoria considerada, e adaptar essas demandas à realidade econômico-financeira da empresa.

Uma vez o orçamento aprovado e em vigência no ano seguinte, inicia-se a etapa de execução e controle orçamentário. As projeções orçamentárias previamente aprovadas em nível de empresa para um ano são desdobradas pelas diversas áreas por processo, considerando a estrutura matricial vigente (hierarquia formal e estrutura de processos). Essa fase de detalhamento do processo, conhecida na organização como captação orçamentária, dura aproximadamente um mês e, durante sua vigência, a Gerência de Planejamento Corporativo e Orçamento faz as liberações de recursos financeiros, liberações específicas de forma restrita, até a complementação da fase. Segundo as regras de governança do processo orçamentário, de maneira ampla, nenhuma liberação de recursos pode exceder os valores orçamentários aprovados pela empresa.

Quanto ao controle orçamentário propriamente dito, este é realizado mensalmente pela Gerência de Planejamento Corporativo e Orçamento, para a  *Holding*, para as duas principais

empresas do Grupo e para as participações. Esse acompanhamento é discutido com o Comitê de Controle e Gestão, através de um relatório gerencial, e posteriormente é encaminhado à Diretoria Executiva e ao Conselho de Administração. Além disso, é realizado um controle “descentralizado” pelas gerências dentro das diversas diretorias; alguns desses acompanhamentos diários, semanais ou mensais são discutidos com as respectivas áreas envolvidas. Esse acompanhamento leva em consideração os desvios verificados e suas justificativas bem fundamentadas.

No período de desenvolvimento da pesquisa, o processo orçamentário estava sofrendo mudanças referentes ao redesenho do processo, em suas grandes linhas, etapas e prazos. O processo redesenhado contemplaria diferenças significativas em relação ao anterior, com destaque para: (i) a criação de grandes entregas documentais à Alta Administração ao longo do tempo, discutidas com esta em profundidade, e não apenas no momento de aprovar a peça orçamentária ao término do ano; (ii) a melhoria significativa da governança do processo, com a participação mais intensa de comitês da Diretoria e do Conselho; (iii) a melhor instrumentalização do processo, abrangendo a revisão em profundidade de modelos de análise, a criação de *site* para acompanhamento do planejamento orçamentário pelo diretor de finanças e melhorias expressivas no sistema de documentação.

#### 4 ANÁLISE DOS DADOS

Na Tabela 1 apresentamos os resultados da análise descritiva das críticas ao orçamento. Incluímos os parâmetros de uma análise fatorial exploratória por componentes principais, que mostra que os construtos têm consistência e validade interna. No entanto, exploramos as afirmativas individualmente, categorizadas de acordo com os grupos de críticas.

**Tabela 1 - Análise descritiva das críticas ao orçamento (n=75)**

Item	Afirmativa	Frequência (%)						Descritivas	
		NA	1	2	3	4	5	Média	DP*
<b>Efeitos Perversos</b> (AC= 0,705; AV= 1,91; VE= 63,66%)									
EP_q1	O orçamento induz a comportamentos que não estão essencialmente alinhados aos objetivos organizacionais.	2,7	22,7	12,0	12,0	36,0	14,7	3,08	1,43
EP_q2	O orçamento provoca comportamentos conservadores.	1,3	14,7	16,0	16,0	40,0	12,0	3,19	1,28
EP_q3	O orçamento desestimula a cooperação entre as pessoas e as áreas.	1,3	25,3	25,3	25,3	18,7	4,0	2,50	1,18
<b>Inadaptação ao ambiente</b> (AC= 0,854; AV= 2,79; VE= 69,82%)									
IN_q1	O orçamento não é aplicável em um ambiente de grande incerteza.	2,7	38,7	28,0	16,0	12,0	2,7	2,09	1,14
IN_q2	O orçamento engessa as atividades desempenhadas dentro da organização.	0,0	25,3	22,7	25,3	21,3	5,3	2,59	1,23
IN_q3	O orçamento propõe uma cultura de controle ao invés de uma cultura de envolvimento das pessoas.	0,0	30,7	17,3	18,7	24,0	9,3	2,64	1,38
IN_q4	O orçamento impede inovações em processos e produtos.	0,0	41,3	29,3	13,3	13,3	2,7	2,07	1,15
<b>Ritual</b> (AC= 0,553; AV= 1,39; VE= 69,69%)									
RI_q1	O orçamento é essencialmente um ritual.	1,3	44,0	22,7	20,0	12,0	0,0	2,00	1,07
RI_q2	O orçamento leva muito tempo para ser elaborado e gera um baixo retorno para gestão.	1,3	25,3	24,0	17,3	20,0	12,0	2,69	1,37
<b>Foco excessivo no curto prazo</b> (AC= 0,671; AV= 1,51; VE= 75,25%)									
CP_q1	O orçamento reflete uma predominância do curto prazo, em detrimento do longo prazo.	0,0	17,3	25,3	18,7	24,0	14,7	2,93	1,34
CP_q2	O orçamento é elaborado em um horizonte anual, o que não está de acordo com ciclo de atividades do negócio.	1,3	17,3	25,3	16,0	22,7	17,3	2,97	1,38

Nota: DP (desvio padrão), AC (Alfa de Cronbach), AV (Autovalores) e VE (Variância Extraída).

Pode-se perceber certa dispersão das percepções dos gerentes quanto às críticas ao orçamento tradicional, o que talvez possa ser explicado pelas áreas em que os gestores atuam e por sua interface com o processo orçamentário. Isso ratifica a importância de se capturar as percepções de diversos gestores acerca de um artefato específico. Essa variabilidade das respostas percebida na Tabela 1 desperta atenção para olharmos com maior profundidade sobre esses aspectos, inclusive através de entrevistas com os gerentes da Energia S.A.

Segundo as discussões apresentadas por Kihn (2011), aprofundamos a análise para olhar para dois atributos que influenciam a forma como os gestores interpretam determinada prática e que foram investigados pela autora. Nesse sentido, focamos na formação e na área de atuação do gestor para discutir a consciência do indivíduo (*consciousness*) e a sua situacionalidade (KIHN, 2011; PIHLANTO, 2003). A Tabela 2 apresenta o teste de diferença de médias levando em consideração a área de formação do gestor (área de negócios e engenharia) e a diretoria a que estão subordinados (diretorias operacionais, e financeira e de gestão empresarial), tendo em vista que representam um grupo significativo de respondentes. Os gestores subordinados às diretorias operacionais são responsáveis pelas atividades principais da empresa (geração, transmissão e distribuição), enquanto gestores da área financeira e gestão atuam em atividades de apoio. Outro ponto que justifica a segregação da análise é o volume de recursos planejados e executados pelas diretorias operacionais, que consomem grande parcela das cifras previstas no orçamento, o que pode gerar controvérsia de percepções em relação às demais diretorias quanto à forma com que o artefato é desenvolvido.

**Tabela 2 - Análise estatística das críticas ao orçamento em relação à formação e diretoria às quais os gerentes estão subordinados (n=75)**

Item	Área de formação				p-valor (teste t)	Diretoria a que estão subordinados				p-valor (teste t)
	Área de negócios (n=17)		Engenharia (n=50)			Operacional (n=41)		Financeiro e gestão (n=22)		
	Média	DP	Média	DP		Média	DP	Média	DP	
<b>Efeitos Perversos</b>										
EP_q1	3,35	1,37	2,98	1,44	0,353	<b>2,78</b>	<b>1,39</b>	<b>3,45</b>	<b>1,44</b>	<b>0,073</b>
EP_q2	3,29	1,16	3,10	1,32	0,586	3,20	1,18	3,18	1,37	0,956
EP_q3	2,71	1,16	2,43	1,24	0,424	2,60	1,28	2,45	1,06	0,651
<b>Inadaptação ao ambiente</b>										
IN_q1	2,25	1,39	2,06	1,12	0,576	2,08	1,16	2,14	1,20	0,831
IN_q2	<b>3,00</b>	<b>1,37</b>	<b>2,42</b>	<b>1,18</b>	<b>0,097</b>	2,49	1,21	2,82	1,30	0,317
IN_q3	2,88	1,41	2,50	1,34	0,316	2,61	1,24	2,73	1,64	0,750
IN_q4	<b>2,47</b>	<b>1,33</b>	<b>1,88</b>	<b>1,04</b>	<b>0,065</b>	1,98	1,13	2,23	1,31	0,428
<b>Ritual</b>										
RI_q1	<b>2,35</b>	<b>1,22</b>	<b>1,80</b>	<b>0,94</b>	<b>0,058</b>	1,80	0,93	2,18	1,26	0,181
RI_q2	2,94	1,30	2,60	1,40	0,374	2,73	1,38	2,55	1,34	0,607
<b>Foco excessivo no curto prazo</b>										
CP_q1	<b>3,47</b>	<b>1,46</b>	<b>2,75</b>	<b>1,28</b>	<b>0,056</b>	2,80	1,27	3,23	1,54	0,248
CP_q2	3,24	1,35	2,92	1,43	0,429	2,95	1,41	3,10	1,48	0,710

Notas: (i) DP (desvio padrão); (ii) Quanto à área de formação há 8 gerentes que possuem formação em outras áreas como direito e comunicação, não sendo possível a categorização para realização do teste de diferença de médias. O mesmo ocorre para 12 gerentes que atuam em diversas diretorias como jurídica, de comunicação, comercial, vice-presidência e presidência. O total de respondentes no questionário foi de 75 gestores, vide Tabela 1; (iii) Desenvolvemos a análise de sensibilidade para computar o tamanho do efeito (Cohen d) para o teste de diferença de médias, com base no *software* GPower® (*t tests - Means: Difference between two independent means - two groups*). Utilizamos os seguintes parâmetros: (i) teste bicaudal; (ii)  $\alpha=0,10$ ; (iii)  $\beta = 0,20$  ou  $1 - \beta=0,80$ . Para a área de formação ( $n_1=17$  e  $n_2=50$ ), obtivemos um tamanho do efeito de 0,705. Para a diretoria à qual estão subordinados ( $n_1=41$  e  $n_2=22$ ), obtivemos um tamanho do efeito de 0,664. Ambos indicam para um tamanho do efeito grande, cujo parâmetro seria 0,8. Os parâmetros para um tamanho de efeito pequeno e médio deveriam estar próximos, respectivamente, a 0,2 e 0,5 (COHEN, 1988).

A discussão das críticas ao orçamento está dividida em quatro subseções que consistem nos quatro grupos de críticas ao orçamento tradicional, que são: efeitos perversos sobre o comportamento das pessoas, inadaptação ao ambiente, ritual e foco excessivo no curto prazo.

#### 4.1 Efeitos perversos sobre o comportamento das pessoas

A literatura de críticas relacionadas aos efeitos perversos do orçamento aponta para três questões (SPONEM; LAMBERT, 2010): (i) comportamentos oportunistas, desalinhados com as metas da organização; (ii) comportamentos conservadores; e (iii) limitação da cooperação entre áreas.

A partir da Tabela 1 é possível perceber que o maior nível de concordância com as críticas ocorreu nas afirmativas que remetiam aos efeitos perversos, que foram: (i) o orçamento provoca comportamentos conservadores; e (ii) o orçamento induz a comportamentos que não estão essencialmente alinhados aos objetivos organizacionais. Pela análise do teste de médias, identificamos que a percepção de que “o orçamento induz a comportamentos que não estão essencialmente alinhados aos objetivos organizacionais” difere em relação à diretoria a que os gestores estão subordinados. A concordância é maior para as áreas de gestão e financeira em comparação com as áreas operacionais. Gestores da área financeira e de gestão, por terem funções corporativas de apoio às demais áreas, tendem a ter como responsabilidade o alinhamento das metas orçamentárias aos objetivos organizacionais e a serem mais críticos em relação a comportamentos desalinhados com os objetivos organizacionais. Essa interpretação também foi identificada nas entrevistas.

Inicialmente, quanto ao comportamento conservador, os gestores indicaram que é bastante comum, tendo em vista que qualquer tipo de planejamento gera a assunção de riscos (entrevistado 4) e a aversão a riscos faz parte da natureza humana (entrevistado 3). Essa afirmativa presente também no questionário apresentou o maior nível de concordância entre as críticas, pelo fato de os gestores entenderem que esses comportamentos conservadores ocorrem no orçamento, mas também em outros processos de gestão, conforme identificado nas entrevistas.

Assim, as áreas de controle e gestão das diretorias operacionais, bem como a própria área financeira são responsáveis por minimizar essa folga proposta pelas áreas, ou seja, trazer o orçamento para uma base mais real, sendo a informação contábil uma ferramenta essencial (HOPWOOD, 1972). Essas áreas, principalmente operacionais, atuam como um filtro antes de repassar as demandas para a área financeira. Essa questão também foi indicada por um gestor no estudo de Sponem e Lambert (2016, p. 55, tradução nossa), que relata que “naturalmente os gestores sempre tentam conseguir os objetivos menores possíveis, enquanto os ‘caras’ de finanças querem empurrá-los na medida possível”. Libby e Lindsay (2010) também identificaram esse problema dentro da perspectiva de comportamento de jogos (*gaming*) em que o gestor negocia metas mais fáceis de serem alcançadas. Frezatti (2005) também considera natural o ato de subestimar e superestimar as metas orçamentárias e que o *feedback* contínuo tende a trazer melhorias a essas distorções.

Além disso, foi discutido que a margem de contingência (margem técnica, folga financeira) é recomendável, no entanto, na prática, talvez essa margem seja maior do que de fato é necessário (entrevistado 1). Nesse mesmo ponto, foi dito que a empresa normalmente trabalha com o cenário mais provável para fazer as previsões relacionadas ao orçamento. Todavia, o entrevistado 1 levanta as seguintes questões:

Nós trabalhamos com o cenário base, em tese o mais provável. Mas o que é cenário mais provável para um e cenário mais provável para outro? Por ter tantos provedores, [...] eu não sei se o [cenário] base para um é exatamente o [cenário] base para o outro. (Entrevistado 1)

Eu acredito que exista comportamentos conservadores sim. Difícil é você comprovar. [...] Para eu comprovar isso eu teria que ir lá e mergulhar no dia a dia [do gestor]. E isso não é factível. Mas eu acredito que se fosse feito esse mergulho talvez a gente descobrisse em algumas situações, em muitas situações, uma contingência maior que o necessário. É uma hipótese a ser provada. (Entrevistado 1)

Ou seja, alinhado com o entendimento do gestor de orçamento, o entrevistado 2 reconhece que existe subjetividade e que deve haver a coordenação do processo orçamentário para procurar cercar a teórica gordura.

O entrevistado 3 identificou outros pontos no contexto da crítica relacionada ao comportamento conservador. Primeiramente, o acompanhamento de uma área ao longo do tempo ajuda muito na questão de minimizar os comportamentos conservadores no momento do planejamento e, além disso, segundo o entrevistado 7, o *benchmarking* também é importante para promover esse controle.

Como o orçamento impacta [o gestor] diretamente [...] todo mundo quer se resguardar. Então por isso deve ter uma mão mais pesada, para vir e falar “não é isso”. O acompanhamento também ajuda muito. [...] O desafio tem que ser colocado a todo momento, e acho que isso a gente vem fazendo. É o desafio que não deixa as pessoas se acomodarem e entrarem na sua zona de conforto. (Entrevistado 3)

O entrevistado 3 complementa que estabelecer desafios para os gerentes é bastante importante como contraponto ao conservadorismo. A questão dos desafios proporcionados aos gestores é semelhante ao entendimento da função motivação relacionada ao orçamento (BARRETT; FRASER, 1977). Como comentado pelo entrevistado 7, o *benchmarking* atua como um fator de referência para negociação entre os gestores e áreas, o que tende a reduzir o conservadorismo, que é inerente ao comportamento das pessoas.

Já o entrevistado 6 aponta que o comportamento conservador está relacionado à realidade econômica da empresa. No passado, ele percebia mais a questão dos comportamentos conservadores, mas que a tendência atual é menor, tendo em vista que as gerências, em geral, têm trabalhado com uma defasagem quanto aos valores estipulados no orçamento, ou seja, o orçamento tem se tornado mais agressivo ao se trabalhar com a escassez de recursos. Nesse sentido, a competitividade imposta pelo mercado tende a inibir o comportamento conservador.

Por outro lado, a Tabela 1 mostra que a afirmativa de que o orçamento desestimula a cooperação entre os gestores e as áreas foi uma das que obteve maior nível de discordância (2,50). Não identificamos diferenças estatisticamente significantes nas médias entre gestores de formação e áreas distintas para a crítica de falta de cooperação no orçamento tradicional (vide Tabela 2). Esse achado é também condizente com o discurso dos gestores nas entrevistas, que discutem que comportamentos cooperativos e não cooperativos existem em qualquer ambiente organizacional, e que mecanismos de gestão podem induzir a uma maior cooperação entre gestores e áreas.

O entrevistado 1 aponta que existe tanto a cooperação quanto a falta de cooperação (também denominado pelo entrevistado 1 como comportamentos defensivos) entre as áreas, ou seja, elas ocorrem simultaneamente e dependem do assunto e do momento. O entrevistado 1 complementa que, apesar de identificar esses comportamentos simultaneamente, “As pessoas de maneira geral são responsáveis.”

O entrevistado 3 aponta que o orçamento sempre vai ser menor que a demanda, por isso a negociação é importante, e que traz reflexos sobre a cooperação. Outros gestores indicam que a “cultura” do denominado “dono do dinheiro” (falta de cooperação) tem mudado (entrevistado 2), pois eles, como gestores, têm sido estimulados a trabalhar em grupo. Os trechos na sequência ilustram essa característica:



Eu observo um espírito comum para que a empresa melhore seus resultados. Percebo um ambiente muito cooperativo quando alguém está precisando. (Entrevistado 5)

O conjunto das áreas que interajo, nunca tiveram esse problema. O barco é o mesmo. (Entrevistado 9)

Através de um ponto de vista mais técnico, o entrevistado 3 trata que existem ferramentas que permitem o estímulo à cooperação entre áreas, e cita o Comitê de Priorização do Orçamento (CPO) que tem representantes de todas as áreas como um importante instrumento. Existem gerentes dentro das diretorias operacionais responsáveis por fazer a ponte com a área financeira, permitindo uma gestão descentralizada dos recursos previstos no orçamento (entrevistados 4 e 5). Esses gestores têm a função exclusiva de gerir o orçamento da diretoria, fazendo alocações conforme as demandas dos gerentes da área, fazendo o balanceamento e estimulando a cooperação em momentos de restrição orçamentária.

Nós aqui temos a obrigação de olhar o orçamento de forma global e ver sempre oportunidade de uma área ajudar a outra. Fazer esse balanço é o nosso papel. (Entrevistado 4)

Apesar de as percepções sugerirem para um nível baixo de críticas relacionadas à cooperação, alguns gestores relatam que o orçamento tende a limitar a cooperação entre as áreas. Às vezes, verificam-se áreas mais tranquilas que outras em termos de orçamento (entrevistado 6) e gestores receosos em cooperar, tendo em vista que isso poderia colocá-los em risco para alcançar as metas da sua área.

Além do aspecto comportamental, alguns gestores relataram que, em algumas situações, a amarração entre os processos da empresa não permite a migração ou transferência de recursos entre processos o que pode “engessar” em alguns momentos a possibilidade de cooperação (entrevistado 4). Por fim, o entrevistado 2, gerente da área financeira, propõe que a responsabilidade sobre o ajuste de gastos não deveria ficar sob responsabilidade da área financeira, indicando que:

Uma dificuldade do orçamento pelo lado econômico-financeiro é a consciência do gasto e a essencial utilização daquele gasto. [...] A área econômico-financeira algumas vezes acaba ficando com a má fama de cortar, de ajustar, de falar não às outras áreas. Essa responsabilidade precisa ser compartilhada com o gestor. (Entrevistado 2)

## 4.2 Inadaptação ao ambiente

As críticas relacionadas à adaptação ao ambiente obtiveram um baixo nível de concordância por parte dos gestores, especialmente as afirmativas que tratavam que “o orçamento impede inovações em processos e produtos” e que “o orçamento não é aplicável em um ambiente de grande incerteza”. Pela análise do teste de diferença de médias, identificamos que a percepção dos gestores de que “o orçamento engessa as atividades desempenhadas dentro da organização” e de que “o orçamento impede inovações em processos e produtos” diferem em relação à sua área de formação. Gestores com formação na área de negócios apresentam maior concordância a essas críticas que gestores com formação na área de engenharia. Não identificamos diferenças de médias estatisticamente significantes em relação à diretoria a que os gestores estão subordinados.

Podemos observar nas entrevistas duas visões por parte dos gestores, uma de que o orçamento é capaz de absorver as mudanças do ambiente e outra de que ele não consegue absorver, devido às travas colocadas, sendo essa segunda vertente a mais forte. Através do questionário, a percepção é de que o orçamento não engessa as atividades da empresa, nem

impede as inovações, e ainda é visto como útil mesmo em um ambiente de incerteza. Esses resultados dispersos podem decorrer do fato de que as percepções nas entrevistas são específicas e levam em conta o dia a dia do gestor na sua área, enquanto, no questionário, a afirmativa é mais ampla, em um nível organizacional.

Conforme comentado pelo entrevistado 1, o orçamento consegue absorver mudanças que causam bastante impacto na empresa, podendo ensejar novas discussões, mas que é algo muito raro. Se não for algo tão urgente ou grave, pode ser acomodado no orçamento seguinte, o que pode remeter à inércia do orçamento. Esse carácter de rigidez das premissas e metas orçamentárias também é comentado pelo entrevistado 2:

[A demanda extra] deveria teoricamente fazer parte do orçamento. Talvez por meio de uma contingência ou uma coisa assim. [No caso de] um fato totalmente atípico [...] [poderia] ser feita uma suplementação [orçamentária] em nível emergencial. [...] O planejamento de manutenção, por exemplo, considera essas eventualidades [...] Mas isso precisa ainda ser submetido às instâncias superiores. (Entrevistado 2)

A despeito disso, como exemplo, o entrevistado 3 comentou sobre a emissão por parte do governo de uma medida provisória que impactou bastante o setor e especificamente a empresa. Segundo ele, a empresa deve ser madura para tomar decisões de modo flexível.

O melhor exemplo disso [adaptação ao ambiente] foi a questão da MP [Medida Provisória]. Porque a MP veio como uma mudança muito grande para o setor. Tinha um orçamento aprovado para aquele ano. [...] O orçamento é uma ferramenta, mas o mundo lá fora está mudando. Aí é da maturidade da empresa para tomar as decisões que devam ser tomadas. [...] Quando é uma alteração muito grande assim você tem que flexibilizar. [...] No dia a dia o orçamento tem que ser seguido e cumprido, não é qualquer coisa que se deva mexer. O resultado tem que ser alcançado.” (Entrevistado 3)

Nesse sentido, o entrevistado 3 propõe que a expectativa da empresa em relação ao orçamento é que as metas previstas no plano sejam alcançadas, independentemente das mudanças que ocorram. Mas quando surgem mudanças bastante significativas e que realmente ameacem o alcance das metas, necessita-se que atitudes sejam tomadas.

Além disso, o entrevistado 4, da área de controle e gestão de uma diretoria operacional, indicou que, ao acontecer uma mudança imprevisível (como exemplo, a queima e falha de equipamento), ele revisa sua lista de prioridades e toma a decisão de modo a acomodar uma possível “emergência”, pois, na visão dele, não há suplementação. Essa situação também é ilustrada pelo entrevistado 5:

A gente não prevê recurso de contingência. Acontecendo alguma queima, falha de equipamento, a gente revisa nossa lista de prioridades [...]. (Entrevistado 5)

Nesse sentido, a acomodação de uma mudança ocorre no nível de gerência e diretoria, alterando-se a alocação de recursos, no entanto no nível organizacional isso não ocorre, exceto em situações graves como a MP. Segundo os entrevistados 6 e 7, que são respectivamente da área operacional e de gestão, o orçamento não é capaz de absorver as mudanças do ambiente pelo fato de existirem travas referentes à estrutura de governança, que requer diversas aprovações.

Para os gestores da área comercial, percebe-se que há uma previsibilidade das suas premissas no orçamento e, diferentemente das áreas operacionais, indicam que não há grandes imprevistos na gerência (entrevistados 8 e 9). Por isso, esses gestores disseram não perceber essa crítica ao orçamento tradicional como relevante no seu contexto.

### 4.3 Ritual

As críticas que sugerem que o orçamento é um ritual tiveram um baixo nível de concordância por parte dos gestores, especialmente a afirmativa que indicava que o orçamento é essencialmente um ritual. A análise do teste de diferença de médias indica que gestores com formação na área de negócios apresentam maior concordância a essa crítica se comparados a gestores com formação na área de engenharia. Os fragmentos de discurso que apresentaremos abaixo sugerem que profissionais da área financeira entendem o orçamento como um processo laborioso, que faz parte da sua rotina (ritual), e gestores com atuação na área operacional veem mais a relevância do orçamento para realizar as atividades do seu dia a dia, do que o ritual em si. Não identificamos diferença de médias estatisticamente significativa em relação à afirmativa que indica que o orçamento leva muito tempo para ser elaborado e gera um baixo retorno para a gestão.

Na literatura, a crítica denominada ritual, propõe que o orçamento não é usado pela empresa para gestão e tomada de decisões. Ou seja, esse mecanismo, apesar de demandar tempo para ser desenvolvido, não gera valor para a empresa. Entendemos que é uma crítica com baixo nível de concordância no contexto da Energia S.A., o que é elucidado nos fragmentos do discurso dos gestores. Com base nas descrições de todos os entrevistados, o orçamento é uma ferramenta importante de gestão da empresa.

Nesse sentido, existe a consciência na organização de que o orçamento é um processo complexo, que demanda recursos para ser desenvolvido, mas que é fundamental para a gestão da empresa, como argumentado pelo entrevistado 1, que atua na gerência de planejamento corporativo e orçamento:

O processo é extremamente importante, extremamente pesado, extremamente laborioso. Ele não é só na Energia S.A. que é assim, mas em grandes empresas ele é um processo que demanda uma energia violenta, energia executiva, uma energia técnica e operacional muito grande [...]. (Entrevistado 1)

Entrevistados de outras áreas organizacionais compartilham dessa mesma percepção. Merece destaque a forma como os gestores relatam a importância do orçamento, usando termos como “não tenho dúvida nenhuma” e que a informação contida no orçamento “sempre é levada em consideração”:

Que ele é importante para gerir os negócios e para a tomada de decisão eu não tenho dúvida nenhuma [...] (Entrevistado 7)

Sim, importantíssimo. É um instrumento de gestão. E está amarrado com outras ferramentas de gestão. [...] Pra gerir bem você tem que medir. Para a gente medir, a gente usa os indicadores, BSC [*Balanced Scorecard*]. Nós temos indicadores tanto orçamentários quanto indicadores de performance, de qualidade e de satisfação de cliente. [...] O orçamento auxilia bastante. Todos têm consciência que o recurso é limitado. Para fazer uma escolha, uma definição de procedimentos, sempre é levado em consideração a questão orçamentária. (Entrevistado 6)

### 4.4 Foco excessivo no curto prazo

As críticas relacionadas ao foco excessivo no curto prazo obtiveram um baixo nível de concordância por parte dos gestores, mas uma concordância maior se comparado aos outros grupos de críticas. A Tabela 2 mostra que gestores com formação na área de negócios e com atuação nas gerências subordinadas à diretoria financeira e de gestão apresentam maior nível de concordância do que gestores com formação em engenharia e que atuam nas diretorias operacionais. Pela análise do teste de diferença de médias, apenas a afirmativa que trata da predominância do curto prazo *versus* o longo prazo difere em relação à área de formação do

gestor. Esse resultado quanto ao nível de concordância a essa crítica é consistente com as entrevistas.

Os entrevistados 1 e 9 apontaram que o orçamento, naturalmente, é um instrumento de curto prazo, com o prazo fixado de um ano (FREZATTI, 2009). Esse pode ter sido o mesmo entendimento dos respondentes do questionário que atribuíram maior concordância às afirmativas sobre foco excessivo no curto prazo. No entanto, a crítica proposta na literatura não recai sobre o fato de o orçamento tradicional ter prazo de um ano, mas a forma como o mecanismo é usado, no sentido de privilegiar decisões de curto prazo que possam colocar em risco os resultados do longo prazo. Por exemplo, no contexto da empresa, o foco no corte de custos pode significar menos investimentos em treinamento e manutenção preventiva, o que por sua vez, pode impactar na sua sustentabilidade no longo prazo.

Na verdade, a expectativa de utilização do planejamento estratégico e orçamento de forma conjunta, relativamente atualizados e alinhados, nem sempre ocorre e o orçamento é o mecanismo que pode ser utilizado para implementar as estratégias da organização e proporcionar criação de valor. Principalmente quando o alinhamento entre o planejamento estratégico e o orçamento não ocorre, é provável que a pressão para resultados de curto prazo sejam preponderantes.

Pelas entrevistas, a crítica de foco excessivo no curto prazo indicou maior nível de concordância, uma vez que diversos gestores entrevistados disseram que, apesar de ele ter sido delineado pelo longo prazo, nos últimos 3 anos, devido à falta de recursos, o orçamento está na linha de olhar excessivamente o curto prazo (MERCHANT, 1990). E ainda, ao invés de derivar do planejamento estratégico, está fortemente alinhado ao histórico e à operacionalização do curto prazo. Algumas passagens ilustram essas questões:

Hoje o foco é excessivo no curto prazo, por mais que esteja um pouco delineado pela estratégia. Ele não é derivado do planejamento estratégico, mas sim do histórico. (Entrevistado 4)

Infelizmente a gente está na linha de só olhar o ano seguinte. E, além disso, muito preso no histórico. (Entrevistado 5)

Nesse sentido, a crítica em questão é o planejamento orçamentário não ser elaborado em consonância com as estratégias para o longo prazo, mas sob a ótica do histórico. Os entrevistados 4 e 5 entendem que o orçamento deve ser um instrumento de curto prazo, mas que ele deveria interagir a cada ciclo orçamentário com o planejamento estratégico e os objetivos de longo prazo.

## 5 DISCUSSÃO DOS ACHADOS

O Quadro 3 apresenta um sumário dos achados deste estudo e das evidências apresentadas por Libby e Lindsay (2010), que serão explorados na sequência. A literatura denomina os efeitos perversos do orçamento sobre as pessoas como “*budgetary gaming*” (FREZATTI et al., 2010; LIBBY; LINDSAY, 2010; GOEBEL; WEIßENBERGER, 2016). Os resultados da pesquisa desenvolvida por Libby e Lindsay (2010) indicam que esse comportamento de jogo (*gaming behavior*) está presente no processo orçamentário. Dentre esses comportamentos estão, por exemplo, gastar recursos previstos no orçamento no final do período para não os perder em novo ciclo orçamentário ou adiar a realização de gastos (como manutenção) para que se possa cumprir as metas orçamentárias. Pelos resultados demonstrados por Libby e Lindsay (2010), mais de dois terços dos gestores indicaram que esses comportamentos ocorrem frequentemente ou ocasionalmente na maioria das afirmativas relacionadas ao *gaming*,

Quadro 3 – Sumário dos achados deste estudo

Crítica	Achados do estudo	Ênfase dos gestores (Diretorias)		Evidências da Literatura
		Financeira e de Gestão	Operacionais	Libby e Lindsay (2010)
Efeitos perversos	Gestores percebem que os comportamentos conservadores e desalinhados com os objetivos organizacionais estão presentes, mas que é papel das áreas de gestão e financeira ajustá-los. Gestores percebem tanto comportamentos cooperativos quanto não cooperativos, dependendo da situação. Esses comportamentos são vistos como naturais dentro do ambiente de negócios.	Consideram haver procedimentos corporativos que contribuem para a cooperação. A responsabilidade da integração precisa ser compartilhada com os gestores.	No que tange à cooperação, em alguns momentos percebem áreas mais tranquilas que outras.	O comportamento de jogo ( <i>gaming behavior</i> ) está presente no processo orçamentário.
Inadaptação ao ambiente	O orçamento tem natureza fixa e tende a adaptar-se ao ambiente quando exposto a uma mudança muito drástica. Mas de modo geral, a natureza fixa não leva ao engessamento das atividades da empresa, não impede as inovações e não impacta na utilidade do artefato.	O orçamento tem natureza fixa e só é alterado quando exposto a uma mudança muito drástica.	Como o orçamento tem natureza fixa, para se adaptar ao ambiente, o gestor revisa a lista de prioridades, em termos de realocação dos recursos disponíveis na área.	Pode ser um problema, mas a maioria das empresas disse não operar em ambientes imprevisíveis. A revisão do orçamento e baixa rigidez quanto à avaliação de desempenho do gestor podem mitigar esse problema.
Ritual	Os gestores relataram que o orçamento é um mecanismo importante para a gestão e tomada de decisão, e não apenas um ritual.	Orçamento é um processo que demanda energia e que é muito útil para a empresa.	Orçamento é muito útil para a empresa e está alinhado com outros indicadores de desempenho.	Não é um problema, pois o tempo despendido para elaborar o orçamento não parece excessivo, e tende a estar associado com o porte e o nível de detalhe do orçamento.
Foco excessivo no curto prazo	Os gestores relataram que o orçamento é um instrumento de curto prazo, mas que está preso no histórico, na operacionalização do curto prazo e não está alinhado ao planejamento estratégico.	O foco do orçamento é naturalmente de curto prazo.	O orçamento é desalinhado com o planejamento estratégico e preso no histórico, o que torna seu papel excessivo no curto prazo.	Não é um problema, pois o orçamento está (ou deveria estar) conectado à implementação da estratégia.

Fonte: Elaborado pelos autores

Outros estudos defendem que essa crítica é relevante para o orçamento tradicional (JENSEN, 2001; HOPE; FRASER, 2003) e tende a gerar efeitos negativos sobre o desempenho das organizações, o que ainda não tem muitas evidências empíricas (LIBBY; LINDSAY, 2010). Os achados deste estudo sugerem que comportamentos conservadores e desalinhados com os objetivos organizacionais podem ser percebidos, mas que é papel das áreas de gestão e financeira alinhá-los. Do ponto de vista da cooperação, gestores subordinados às diretorias operacionais percebem áreas mais tranquilas que outras em termos de recursos e os gestores da área financeira e de gestão entendem que a responsabilidade sobre a cooperação deve ser compartilhada com os outros gestores e áreas.

Em relação à crítica de inadaptação ao ambiente, os resultados da pesquisa de Libby e Lindsay (2010) sugerem que há reconhecimento por parte dos executivos de que o orçamento pode se tornar obsoleto e ultrapassado ao longo do ano, pelo fato de não se adaptar às mudanças que surgem no ambiente. Mas com base nos resultados, as empresas disseram não operar em ambientes imprevisíveis de modo que o orçamento se torne ultrapassado. Sponem e Lambert (2016, p. 56) apresentam uma passagem de um executivo que relata que o orçamento, por ser um processo complexo, tem dificuldades em ser reativo. A revisão do orçamento e um menor nível de rigidez quanto à avaliação de desempenho do gestor podem mitigar esse problema. Dentre as críticas ao orçamento tradicional investigadas por Ekholm e Wallin (2000) com empresas da Finlândia, as críticas que obtiveram maior nível de concordância remetem à incapacidade do orçamento em captar as mudanças do ambiente e que o artefato se baseia em previsões incertas. Na Energia S.A., o orçamento é capaz de absorver apenas mudanças drásticas que ocorram no ambiente, mas essa característica de metas fixas não leva ao engessamento das atividades da empresa, não impede as inovações e não impacta na utilidade do artefato. Segundo gestores subordinados às diretorias operacionais, quando ocorrem mudanças inesperadas, eles gerenciam a lista de prioridades de forma a realocar os recursos disponíveis na área.

Quanto à crítica de ritual, Libby e Lindsay (2010) discutem que os recursos demandados pelo processo orçamentário são menores do que as discussões propostas nas críticas ao artefato. Além disso, relatam que, nas empresas investigadas, o orçamento tem um papel na gestão, ou seja, não é apenas um ritual. Um dos executivos entrevistados por Sponem e Lambert (2016, p. 57) relata que o processo orçamentário depende do estilo de gestão da alta direção, e que, dependendo da empresa, como na dele, o orçamento pode ser visto como um ritual. No ambiente brasileiro, dentre as afirmativas com maior concordância dos coordenadores de curso estão a que o foco do orçamento é na redução de custos e não na criação de valor e que o orçamento demanda muito tempo (FANK; ANGONESE; LAVARDA, 2011), elementos que caracterizam a crítica do orçamento como ritual. Esse resultado também é consistente com Bescos et al. (2004) em que essas duas afirmativas tiveram um maior nível de concordância em comparação com as demais críticas ao orçamento, apesar do nível de concordância ser baixo para ambos. No presente estudo, conforme relatado na descrição do processo orçamentário, a alta direção e inclusive o conselho de administração atuam ativamente no desenvolvimento da prática orçamentária, e, portanto, não consiste em um ritual na Energia S.A. Os gestores subordinados à diretoria financeira e de gestão reconhecem que orçamento é um processo que demanda muita energia, mas que é muito útil para a empresa. Gestores das diretorias operacionais ponderam, inclusive, que o orçamento compõe a cesta de indicadores da empresa.

Por fim, os resultados apresentados por Libby e Lindsay (2010), diferentemente dos achados deste estudo, indicam que essa crítica da falta de alinhamento estratégico e foco excessivo no curto prazo é infundada. Podemos verificar que o foco excessivo no curto prazo decorre do mau uso do artefato (FREZATTI, 2005) em relação aos elementos estruturais do orçamento (FREZATTI et al., 2010). Na verdade, o orçamento deve ser delineado pelas premissas e planos estratégicos. Os achados na Energia S.A. indicam para uma concordância dos gestores com a crítica do foco excessivo no curto prazo, principalmente gestores subordinados às diretorias operacionais, que ponderam que o orçamento é preso no histórico. Primeiro, talvez pelas condições do ambiente (pressões) ou complexidade do processo, esse alinhamento foi deixado de lado para que o processo orçamentário fosse viável no ciclo estudado, de forma a garantir os recursos necessários para o desenvolvimento das atividades da empresa. Outra hipótese é que o alinhamento entre orçamento e planejamento estratégico seja uma preocupação dos níveis hierárquicos superiores, como a diretoria e conselho de administração, enquanto para o nível de gerência esse foco seja mais de curto prazo e operacional. Uma última questão é que, pelo ciclo do planejamento estratégico ser de 5 anos, a

discussão do alinhamento do orçamento com a estratégia organizacional tende a ser mais forte quando o planejamento estratégico é revisado simultaneamente.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi explorar a percepção de gestores de diversas áreas de uma organização de grande porte do setor elétrico brasileiro sobre as críticas ao orçamento tradicional. Este estudo traz evidências no contexto brasileiro de que o nível de críticas ao orçamento é baixo e que é condicionado à natureza intrínseca ou desenho da prática de gestão. Os resultados da pesquisa mostram que as críticas ao orçamento têm um nível baixo e em alguns casos foi relatado que são provenientes da própria natureza das pessoas, como a aversão a riscos e comportamentos cooperativos. As críticas mais contundentes, apesar de baixas, foram a questão da inadaptação ao ambiente e do foco excessivo no curto prazo.

O primeiro problema decorre inicialmente da complexidade da empresa e respectivamente do processo orçamentário que é desenvolvido (FREZATTI, 2005; SPONEM; LAMBERT, 2016). Revisões orçamentárias geram custos e demandam tempo, por isso, conforme relatado pelos gestores, em caso de urgência o orçamento pode absorver mudanças, mas em casos normais essas alterações devem ser acomodadas em períodos futuros ou a partir da revisão de prioridades da área. Em relação ao foco excessivo no curto prazo, trata-se do reconhecimento de que o orçamento é uma ferramenta de gestão de curto prazo, e também da forma como o modelo de gestão é desenvolvido na empresa (FREZATTI et al., 2010). A literatura e os autores da área recomendam que o orçamento deve ser delineado pelo planejamento estratégico, consistindo na operacionalização dos objetivos constantes no plano estratégico (FREZATTI, 2009; MALMI; BROWN, 2008). Os resultados obtidos podem decorrer de questões de pressões e complexidade do processo ou do nível hierárquico dos gestores participantes (gerentes).

Os resultados também mostram as diferentes percepções dos gestores na empresa, em relação à sua área de formação ou gerência em que atuam (KIHN, 2011), sendo a maior concordância às críticas verificadas em gerentes com formação na área de negócios, e subordinados às diretorias financeira e de gestão. Tais discussões consistem em oportunidades para estudos futuros, que podem olhar inclusive para as diferentes percepções de executivos de níveis hierárquicos distintos (conselheiros, diretores ou gerentes). Nesse sentido, propomos que as críticas ao orçamento sejam interpretadas em função do interesse e que as insatisfações sejam tratadas a partir de diferentes perspectivas e ações nas diversas áreas da empresa.

A partir do exposto, as conclusões apresentadas por Libby e Lindsay (2010) também podem ser desdobradas para nossas interpretações no contexto brasileiro. Conforme relatado pelas autoras, os respondentes apresentaram alta concordância com as seguintes afirmativas Libby e Lindsay (2010, p. 60, tradução nossa): (i) “os problemas com o orçamento têm mais a ver com a forma como são usados e com o papel que possuem”; (ii) “o orçamento tem o potencial de ser extremamente útil se usado de modo apropriado”.

Os achados da pesquisa devem ser interpretados à luz de certas limitações. Primeiro, trata-se de um único contexto organizacional, apesar de a pesquisa abranger gestores de diversas áreas organizacionais. Além disso, as entrevistas e o questionário foram baseados nas críticas agrupadas e apresentadas por Sponem e Lambert (2010; 2016) e, com base na revisão da literatura, existem outras abordagens. Uma terceira limitação refere-se ao foco exclusivo em se interpretar as críticas, deixando de lado características relevantes que podem influenciar essas percepções, dentro da perspectiva proposta por Kihn (2011), e mesmo quanto às características do processo orçamentário quanto às suas dimensões e estilos de uso (SPONEM; LAMBERT, 2010; 2016; MUCCI, 2014; LIBBY; LINDSAY, 2010).

Apesar das limitações, o estudo contribui para a literatura da área de contabilidade gerencial de diversas maneiras. Primeiramente, explora com certa profundidade as críticas ao

orçamento no contexto brasileiro. Além disso, o olhar para as percepções de executivos que não são da área financeira (KIHN, 2011; WOUTERS; ROIJMANS, 2011), cujas percepções agregam para o entendimento de uma prática de gestão (orçamento) que abrange todas as áreas organizacionais (OTLEY, 1999). Essa contribuição é relevante pelo fato de o orçamento ter funções distintas em diferentes áreas de uma empresa, o que pode levar a diferentes percepções quanto às críticas ao artefato por gestores que atuam em diferentes áreas da organização (KIHN, 2011). Nesse sentido, discutimos as críticas ao orçamento tradicional identificadas no ambiente acadêmico em relação às percepções dos profissionais que utilizam o artefato na empresa.

## REFERÊNCIAS

- AHMAD, N. N.; SULAIMAN, M.; ALWI, N. M. Are budgets useful? A survey of Malaysian companies. **Managerial Auditing Journal**, v. 18, n. 9, p. 717-724, 2003.
- ARGYRIS, C. **The impact of budgets on people**. New York: Controllershship Foundation, 1952.
- BARRETT, M. E.; FRASER, L. B. Conflicting roles in budgeting for operations. **Harvard Business Review**, v. 55, n. 4, p. 137-146, 1977.
- BESCOS, P. L.; CAUVIN, E.; LANGEVIN, P.; MENDOZA, C. Critiques du budget: une approche contingente. **Comptabilité-Contrôle-Audit**, v. 10, n. 1, p. 165-185, 2004.
- BHIMANI, A.; SIVABALAN, P.; SOONAWALLA, K. A study of the linkages between rolling budget forms, uncertainty and strategy. **The British Accounting Review**, In Press, Corrected Proof, 2017.
- BOURMISTROV, A.; KAARBØE, K. From comfort to stretch zones: a field study of two multinational companies applying “beyond budgeting” ideas. **Management Accounting Research**, v. 24, n. 3, p. 196-211, 2013.
- BURRELL, G.; MORGAN, G. **Sociological paradigms and organisational analysis**. London: Heinemann, 1979.
- COHEN, J. **Statistical power analysis for the behavioral sciences**. Hillsdale. NJ: Lawrence Earlbaum Associates, 1988. (2).
- DILLMAN, D. A. **Mail and internet surveys: the tailored design method**. New York: Wiley, 2007.
- EKHOLM, B. G.; WALLIN, J. Is the annual budget really dead? **European Accounting Review**, v. 9, n. 4, p. 519-539, 2000.
- EKHOLM, B. G.; WALLIN, J. The impact of uncertainty and strategy on the perceived usefulness of fixed and flexible budgets. **Journal of Business Finance & Accounting**, v. 38, n. 1-2, p. 145-164, 2011.
- FANK, O. L.; ANGONESE, R.; LAVARDA, C. E. F. A percepção dos gestores acadêmicos de uma IES quanto às críticas ao orçamento. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 1, p. 82-93, 2011.



FREZATTI, F. Beyond budgeting: inovação ou resgate de antigos conceitos do orçamento empresarial? **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 23-33, 2005.

FREZATTI, F. **Orçamento Empresarial: planejamento e controle gerencial**. São Paulo: Atlas, 2009.

FREZATTI, F. et al. Críticas ao orçamento: problemas com o artefato ou a não utilização de uma abordagem abrangente de análise? **ASAA-Advances in Scientific and Applied Accounting**, v. 3, n. 2, p. 190-216, 2010.

FROW, N.; MARGINSON, D.; OGDEN, S. “Continuous” budgeting: reconciling budget flexibility with budgetary control. **Accounting, Organizations and Society**, v. 35, n. 4, p. 444-461, 2010.

GOEBEL, S.; WEIßENBERGER, B. E. The dark side of tight financial control: causes and remedies of dysfunctional employee behaviors. **Schmalenbach Business Review**, v. 17, n. 1, p. 69-101, 2016.

HANSEN, S. C.; VAN DER STEDE, W. A. Multiple facets of budgeting: an exploratory analysis. **Management Accounting Research**, v. 15, n. 4, p. 415-439, 2004.

HANSEN, S. C.; OTLEY, D. T.; VAN DER STEDE, W. A. Practice developments in budgeting: an overview and research perspective. **Journal of Management Accounting Research**, v. 15, n. 1, p. 95-116, 2003.

HENTTU-AHO, T. Enabling characteristics of new budgeting practice and the role of controller. **Qualitative Research in Accounting & Management**, v. 13, n. 1, p. 31-56, 2016.

HOPE, J.; FRASER, R. **Beyond budgeting**. Boston: Harvard Business School Press, 2003.

HOPWOOD, A. G. An empirical study of the role of accounting data in performance evaluation. **Journal of Accounting Research**, v. 10, p. 156-182, 1972.

JENSEN, M. C. Corporate budgeting is broken, let's fix it. **Harvard Business Review**, November, p. 94-101, 2001.

JORDAN, S.; MESSNER, M. Enabling control and the problem of incomplete performance indicators. **Accounting, Organizations and Society**, v. 37, n. 8, p. 544-564, 2012.

KIHN, L. A. How do controllers and managers interpret budget targets? **Journal of Accounting & Organizational Change**, v. 7, n. 3, p. 212-236, 2011.

LIBBY, T.; LINDSAY, R. M. Beyond budgeting or budgeting reconsidered? A survey of North-American budgeting practice. **Management Accounting Research**, v. 21, n. 1, p. 56-75, 2010.

LYNE, S. R. The role of the budget in medium and large UK companies and the relationship with budget pressure and participation. **Accounting and Business Research**, v. 18, n. 71, p. 195-212, 1988.

MALMI, T.; BROWN, D. A. Management control systems as a package -opportunities, challenges and research directions. **Management Accounting Research**, v. 19, n. 4, p. 287-300, 2008.

MARGINSON, D.; OGDEN, S. Coping with ambiguity through the budget: the positive effects of budgetary targets on managers' budgeting behaviours. **Accounting, Organizations and Society**, v. 30, n. 5, p. 435-456, 2005.

MERCHANT, K. A. The effects of financial controls on data manipulation and management myopia. **Accounting, Organizations and Society**, v. 15, n. 4, p. 297-313, 1990.

MUCCI, D. M. **Influência do estilo de uso do orçamento empresarial sobre as percepções de seus usuários**. 2014. Dissertação de Mestrado. 181 f. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

MUCCI, D. M.; FREZATTI, F.; DIENG, M. As múltiplas funções do orçamento empresarial. **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, v. 20, n. 3, p. 283-304, 2016.

NEELY, A.; SUTCLIFF, M. R.; HEYNS, H. R. **Driving value through strategic planning and budgeting**. New York: Accenture, 2001.

OPPENHEIM, A. N. **Questionnaire design and attitude measurement**. New York: Basic Books, 1966.

OTLEY, D. Performance management: a framework for management control systems research. **Management Accounting Research**, v. 10, n. 4, p. 363-382, 1999.

PEREIRA, M. C.; BRITO, M. D. A análise do discurso como prática e processo de produção de sentidos: proposta teórico-metodológica. In: CARRIERI, A. D. P.; SARAIVA, L. A. S.; PIMENTEL, T. D.; SOUZA-RICARDO, P. A. G. (eds). **Análise do discurso em estudos organizacionais**. Curitiba: Juruá, 2009. (p. 53-78).

PEREZ, L. F. R.; ROBSON, K. Ritual legitimation, de-coupling and the budgetary process: managing organizational hypocrisies in a multinational company. **Management Accounting Research**, v. 10, n. 4, p. 383-407, 1999.

PIHLANTO, P. The role of the individual actor in different accounting research perspectives. The holistic individual image as a tool for analysis. **Scandinavian Journal of Management**, v. 19, n. 2, p. 153-172, 2003.

SCHMIDT, J. A. Is it time to replace traditional budgeting? **Journal of Accountancy**, v. 174, n. 4, p. 103, 1992.

SPONEM, S. **Diversité des pratiques budgétaires des entreprises françaises: proposition d'une typologie et analyse des déterminants**. 2004. Tese de Doutorado. 482 f. Université Paris Dauphine-Paris IX, Paris, 2004.

SPONEM, S.; LAMBERT, C. Pratiques budgétaires, rôles et critiques du budget. Perception des DAF et des contrôleurs de gestion. **Comptabilité-Contrôle-Audit**, v. 16, n. 1, p. 159-194, 2010.

SPONEM, S.; LAMBERT, C. Exploring differences in budget characteristics, roles and satisfaction: a configurational approach. **Management Accounting Research**, v. 30, p. 47-61, 2016.

VAN DER STEDE, W. A. The relationship between two consequences of budgetary controls: budgetary slack creation and managerial short-term orientation. **Accounting, Organizations and Society**, v. 25, n. 6, p. 609-622, 2000.

VAN DER STEDE, W. A.; YOUNG, S. M.; CHEN, C. X. Assessing the quality of evidence in empirical management accounting research: the case of survey studies. **Accounting, Organizations and Society**, v. 30, n. 7, p. 655-684, 2005.

WOUTERS, M.; ROIJMANS, D. Using prototypes to induce experimentation and knowledge integration in the development of enabling accounting information. **Contemporary Accounting Research**, v. 28, n. 2, p. 708-736, 2011.

## APÊNDICE 1. Caracterização das funções dos entrevistados

O **entrevistado 1** é a gerente responsável por operacionalizar, em conjunto com sua equipe de analistas, o processo de planejamento e controle econômico-financeiro da Energia S.A., incluindo o curto prazo (orçamento propriamente dito, detalhado para o ano seguinte ao de sua elaboração) e o longo prazo (projeções com horizonte mais longo, como o Plano Quinquenal), consolidando informações recebidas de diversas áreas, elaborando projeções, discutindo-as com o Comitê, com a Diretoria Executiva, e com o Conselho de Administração e cuidando da relatoria das entregas documentais dos processos de planejamento e orçamento. O **entrevistado 2** trabalha com a análise de viabilidade de projetos de investimentos dispostos no Plano Quinquenal, cujos desembolsos anuais estão previstos no Orçamento, ou seja, sua interface com o orçamento empresarial é o Capex. Com base em informações fornecidas e certificadas por gestores de projetos, o sujeito 2 e sua equipe elaboram estudos de viabilidade econômica, levados para discussão com o Comitê de Priorização do Orçamento, a Diretoria Executiva, o Comitê de Finanças e o Conselho de Administração. Além disso, a gerência é responsável pelo acompanhamento financeiro dos desembolsos relacionados aos projetos de investimento aprovados, bem como pelo seu acompanhamento físico, a partir de relatórios produzidos pelas áreas técnicas.

O **entrevistado 3** é o gerente de custos e trabalha, principalmente, com o fornecimento de informações gerenciais para a tomada de decisões em geral. No contexto orçamentário, é o provedor de informações relacionadas à pessoal (acordo coletivo de trabalho, salário, PLR) e atua como um dos responsáveis para o estabelecimento de critérios de introdução das informações no sistema SAP, como o catálogo de serviços (preços de transferência) e critérios de rateio para gastos.

Os **entrevistados 4 e 5** cuidam, respectivamente, do planejamento e controle do orçamento empresarial em uma Diretoria que cuida de dois importantes negócios (geração e transmissão) da Energia S.A. Enquanto o sujeito 4 atua na gestão da estratégia de sua respectiva Diretoria, relacionada à gestão de indicadores, pactuação de metas, e o planejamento orçamentário, o sujeito 5 faz o acompanhamento e o monitoramento rotineiro dos desembolsos realizados e dos previstos no orçamento, emitindo relatórios de acompanhamento. No planejamento é estipulado um orçamento para a Diretoria e esse orçamento é repartido com as gerências e processos da área. No controle é realizado o acompanhamento por meio de relatórios e são feitas movimentações de recursos, quando preciso, entre as áreas para buscar a maximização de resultados dentro da diretoria.

O **entrevistado 6** é responsável pelos serviços de apoio a todas as gerências de uma Diretoria que cuida do maior negócio (de distribuição) da Energia S.A. Especificamente no contexto do orçamento, sua equipe procura fazer o alinhamento de interesses entre as demandas das gerências da Diretoria, com os recursos disponíveis na empresa. Cada processo tem um interlocutor com a área de controle e gestão e essa área é responsável por fazer a interlocução dessas demandas com a área financeira. O controle orçamentário é realizado por relatórios gerenciais e reuniões formais, e os demais gerentes podem acessar essas informações através do sistema SAP.

O **entrevistado 7** atua na área de Gestão Empresarial e é responsável por fazer a gestão orçamentária de todas as superintendências da Diretoria, tanto relacionada às despesas quanto a investimentos. A Diretoria em si trabalha com a gestão de contratos, de Recursos Humanos e do Sistema de Gestão. A interface com a área orçamentária inicia-se com o levantamento de necessidades da Diretoria, muitos desses valores já expressos em contratos, e o controle orçamentário é realizado diariamente, através do acompanhamento dos desembolsos, e da emissão de relatórios gerenciais periodicamente.

O **entrevistado 8** é subordinado à Diretoria Comercial. Tem como principal função a gestão do balanço de energia das empresas do Grupo, que consiste na análise dos recursos de energia (fontes) e dos requisitos (mercado), e com base nesse contraponto determina a posição de balanço de longo prazo. Do ponto de vista de orçamento, atua como provedor de informações relacionadas ao principal insumo, que é a energia. Os contratos já são relativamente conhecidos na questão do montante de energia, pois a maioria dos contratos é fechada em um horizonte acima de 15 anos, apesar de existirem compras de energia em leilões esporádicos organizados pelo Ministério de Minas e Energia. Assim, repassam para a gerência orçamentária as perspectivas para o ano seguinte.

O **entrevistado 9** está subordinado à Diretoria Comercial e tem como papel garantir a qualidade da informação da grandeza elétrica (consumo de energia, demanda e número de consumidores), constituindo uma área estritamente estatística e analítica. A gerência é responsável pela geração da estrutura do mercado, e de posse dessas informações outra gerência é responsável por estipular a expectativa do valor da tarifa, o que em conjunto forma a receita esperada da geradora e da distribuidora. Assim, a área atua mais como provedora de informações à área de orçamento do que de fato usuária.