

Autoria:

Primeiro-Tenente (Intendente da Marinha) Bruno Paulino Vieira de Souza; Capitão de Mar e Guerra (RM1 – Intendente da Marinha) Murilo Mac Cord Medina

A INFLUÊNCIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO DA MARINHA: CRITÉRIOS PARA ALOCAÇÃO DE CRÉDITOS PARA METAS PRIORITÁRIAS

Resumo: Em decorrência do cenário contemporâneo de recorrentes restrições orçamentárias, crescente controle social e aumento da complexidade das exigências da sociedade para com a prestação de serviços públicos, cresce a relevância da formulação e implementação do planejamento integrado ao viés orçamentário das organizações públicas. Nesse contexto, buscou-se, por meio de pesquisa de cunho descritivo e exploratório, com abordagem qualitativa, compreender a relação entre o planejamento estratégico da Marinha do Brasil e os aspectos que permeiam o processo de tomada de decisão para a alocação de recursos, visando ao alcance dos objetivos estratégicos. Com base na análise de dados provenientes do Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor, do Tesouro Gerencial e de entrevista realizada, além de pesquisa bibliográfica e documental, concluiu-se que a Marinha do Brasil demonstra sólida evolução no alinhamento estratégico-orçamentário, mas remanescem oportunidades de consolidação do processo.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Elaboração Orçamentária. Marinha do Brasil.

INTRODUÇÃO

É irrefutável a relevância que o planejamento detém, atualmente, para a organização e o funcionamento do Estado. O planejamento é o mais importante instrumento para alcance dos objetivos de forma mais eficiente, com melhor aproveitamento dos recursos materiais, humanos e financeiros (CONTI, 2020). Para viabilizar o alcance das crescentes e complexas demandas da sociedade, a efetiva implementação do planejamento estratégico

nas organizações públicas, permeando os demais processos da organização, mostra-se imprescindível, de modo a conduzir suas instituições a determinadas direções, buscando-se a melhoria dos serviços públicos e a redução do desperdício (SOUZA, 2006).

Dessa forma, é possível observar uma crescente notoriedade no emprego do planejamento estratégico como instrumento de gestão, com o propósito de mapear o entorno organizacional, identificar cenários e definir objetivos,

metas e resultados a alcançar, diante das mudanças que ocorrem no ambiente de atuação das organizações (OLIVEIRA JUNIOR, 2018).

O Planejamento Estratégico Organizacional deve, então, condicionar o orçamento, para que os objetivos organizacionais possam ser atingidos. Em contrapartida, restrições orçamentárias que impeçam ou não disponibilizem recursos para determinadas ações estratégicas, comprometerão o alcance dos objetivos (CUNHA; SOUZA, 2014).

A Marinha do Brasil (MB) tem em seu Plano Estratégico (PEM 2040) um plano realista e com resultados mensuráveis. O documento apresenta-se como um excelente instrumento gerencial no estudo e na escolha de ações para a consecução dos Objetivos Navais (OBNAV), de forma eficiente e eficaz, sobretudo quando baseado em cenários prospectivos e integrados às metas e iniciativas do Plano Plurianual. Em sua elaboração, levou-se em conta a necessidade de integrar o planejamento estratégico ao orçamentário, além de abranger a participação da sociedade e de órgãos governamentais (BRASIL, 2019b).

Quanto ao processo orçamentário vigente na MB, o Sistema do Plano Diretor é definido como o conjunto de conceitos, processos, regras de funcionamento, atores e procedimentos, que cuida do planejamento, execução e acompanhamento das atividades orçamentárias, produzindo as informações gerenciais necessárias à tomada de decisão. Observa-se que este demonstrou, ao longo de suas mais de cinco décadas de existência, o caráter pioneiro da MB na introdução de uma metodologia de planejamento orçamentário. Destaca-se, também, a sua natureza permanente que concilia as necessidades da MB à realidade financeira nacional (BRASIL, 2021b).

Neste contexto, o presente artigo tem como objetivo geral verificar e compreender como o Plano Estratégico da Marinha exerce influência na tomada de decisão para a montagem do

orçamento, com foco na alocação de créditos para as Metas Prioritárias. Em complemento, adotam-se como objetivos específicos identificar e analisar dispositivos legais norteadores do planejamento e orçamento na esfera pública brasileira, identificar e analisar normas, conceitos e procedimentos empregados no âmbito do processo orçamentário da Marinha e analisar as recentes atualizações ocorridas no âmbito do Sistema do Plano Diretor.

A pertinência da realização de estudos desse gênero justifica-se pelo esforço na busca por aprimoramentos no planejamento e na execução de recursos, tema amplamente abordado e discutido no ambiente da administração pública como um todo, característica que credencia, inclusive, sua aplicação em outros órgãos da esfera pública, fomentando maior geração de valor, com fundamento na aplicação de recursos públicos.

Para tal, o presente estudo encontra-se organizado em cinco seções: nesta primeira, são apresentadas as circunstâncias do problema, visando à familiarização do leitor com a relevância do tema. Na sequência, apresentar-se-ão o referencial teórico e a metodologia de coleta e análise de dados utilizada. A seção subsequente apresentará a análise crítica do tema, abrangendo aspectos gerais acerca do orçamento público, além de procedimentos e práticas vigentes no processo orçamentário da Marinha, respaldados pelos dados coletados. Por último, serão assinaladas as considerações finais da pesquisa, seguidas do referencial empregado.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o fito de promover melhor compreensão e sustentação ao objetivo determinado, abordar-se-ão definições, conceitos e aspectos afines à estratégia e ao planejamento estratégico, à Sistemática de Planejamento na MB, ao planejamento estratégico e orçamentário na esfera pública e ao processo orçamentário da MB.

1.1 Estratégia e planejamento estratégico

A teoria administrativa, tema de pesquisa de diversos estudiosos, tem percorrido um longo caminho de evolução nos últimos anos. No decorrer das décadas, sortidos vocábulos têm sido associados à administração, com vistas a criar-lhe uma identidade. Todavia, nos últimos anos, a estratégia tem assumido protagonismo em se tratando da associação à administração (MOTTA, 2001; PEREIRA, 2006).

Tal qual a teoria administrativa, também é vasta a literatura que versa sobre a estratégia. Anthony e Govindarajan (2008) alertam para a divergência que ocorre entre as definições, mas indicam uma concordância genérica de que a estratégia retrata a direção geral na qual uma organização planeja seguir para obter suas metas.

O conceito de estratégia, uma vez que é amplo e dinâmico, pode ser alterado conforme a situação, o contexto e a cultura em que as organizações ou pessoas se encontram. Diferentes autores podem apresentar distintos pontos de vista sobre o assunto, embora todas as abordagens tenham a intenção de alcançar os objetivos pretendidos pela organização (QUINN, 2006).

Para Motta (2001), o planejamento estratégico consiste em um processo contínuo e sistemático, que deve voltar sua atenção para fora e para a frente da organização, projetando diretrizes para o futuro, e lidando com riscos e incertezas inerentes ao processo. Destarte demanda visão de futuro, conhecimento acerca do ambiente externo, capacidade adaptativa, flexibilidade estrutural e habilidade em conviver com ambiguidades e mudanças rápidas.

1.2 Sistemática de Planejamento na Marinha do Brasil

A Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha (SPAN) consiste na análise, sequencial e lógica, dos assuntos

político-estratégicos que subsidiarão as decisões do Almirantado, refletindo-se na aplicação do Sistema do Plano Diretor, que viabiliza a administração econômico-financeira da Marinha (OLIVEIRA, 2000).

Oliveira Júnior (2018) refere-se ao Planejamento de Alto nível da Marinha como um sistema condicionado pelas diretrizes estratégicas do Setor de Defesa e que se expressa, dentre outros documentos, por intermédio do Plano Estratégico da Marinha. Nesse contexto, Judice (2020) ratifica tal interpretação, ao expor movimentos recentes da instituição:

Em março de 2019, a Subchefia de Estratégia do Estado-Maior da Armada recebeu uma tarefa de relevância: elaborar a nova versão do Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040), [...] a partir dos Objetivos Navais e das diretrizes estabelecidas na Política Naval, documento de alto nível que a Marinha acabara de publicar. (JUDICE, 2020, p. 8).

O Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) é um documento de alto nível, com o intuito de orientar o planejamento de médio e longo prazo, por meio de Objetivos Navais (OBNAV) organizados em uma cadeia de valores, balizados pela Visão de Futuro da MB. Com base na análise desses objetivos, são elaboradas as Ações Estratégicas Navais (AEN), que cooperarão para o alcance da Missão da Força. Trata-se de um documento dinâmico, que assinala a direção a ser tomada, e que deve ser atualizado, sempre que necessário, com base na gestão estratégica (BRASIL, 2019b).

1.3 Planejamento estratégico e orçamento na esfera pública

Segundo Joyce (1998), a expansão e a complexidade de determinados órgãos públicos, somados ao agitado contexto no

qual estão inseridos, contribuem para a percepção, por parte de diversos gestores, de que a gestão estratégica é indispensável. O autor defende a capacidade de engajamento estimulada por essa prática, angariando o comprometimento dos colaboradores, o que permite levar a organização ao futuro, buscando-se a melhoria dos resultados e a eficiência dos serviços públicos.

O planejamento estratégico governamental remete-se à faculdade que o Estado possui em construir, de forma criativa e interativa com a sociedade, uma visão de futuro do país e de si mesmo, interligando meios e fins suficientes e necessários para sua execução. Para isso, compreende um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que visam a definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, tal qual as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade para sua consecução (TONI, 2021).

Nesse diapasão, o emprego do planejamento estratégico fornece parâmetros confiáveis que viabilizam a vinculação da alocação de recursos aos objetivos e metas pretendidos pela organização. Por esse motivo, o orçamento é mecanismo crítico para a implementação da visão estratégica nas organizações pertencentes à administração pública. Outrossim, restrições orçamentárias que frustram ou não disponibilizam recursos para determinadas ações estratégicas comprometerão o alcance dos objetivos (SOUZA; CUNHA, 2014).

Ianni (1996) ressalta que, provavelmente, o emprego da técnica de planejamento como instrumento de política econômica estatal tenha sido incorporado pela esfera pública, no Brasil, durante a Segunda Guerra Mundial. O autor argumenta que, nesse período, os governantes passaram a pensar e praticar a planificação, como técnica mais racional de organização de informações, análise de problemas, tomada

de decisões e controle da execução de políticas econômico-financeiras.

Nas décadas seguintes, diversos dispositivos dedicaram-se a normalizar o processo de planejamento orçamentário do setor público brasileiro:

O processo de planejamento do setor público brasileiro é disciplinado por regras constitucionais, legais e infralegais, válidas para a União, estados, Distrito Federal e municípios, o que garante a unidade de seus elementos constitutivos, permitindo, com isso, a consolidação das informações orçamentárias e financeiras. (VIGNOLI; FUNCIA, 2014).

A Lei Federal n.º 4.320/1964 foi precursora na vinculação entre planejamento e orçamento público, disciplinando tópicos inerentes ao orçamento e à contabilidade pública. (BRASIL, 1964). Conti (2020) destaca que, poucos anos depois, em um conturbado período político que pairou durante a confecção da nova Carta constitucional de 1967, o planejamento demonstrou ares de protagonismo. Segundo o autor, a partir de então, a cultura do planejamento passou a figurar na Administração Pública nacional, não obstante sua conotação tenha sido precipuamente militar. Para ele, essa referência fica evidenciada pela inserção, no texto constitucional de 1967, da relevância do planejamento da segurança nacional, questão governamental que detinha maior grau de sensibilidade naquele momento histórico.

Pouco mais de duas décadas depois, a Constituição Federal de 1988 robusteceu a associação entre orçamento público e planejamento, ao conceber importantes ferramentas estabelecidas por Leis de iniciativa do Poder Executivo, quais sejam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (BRASIL, 1988).

Além da carta magna, mais recentemente, a Lei Complementar n.º 101/2000, também conhecida, desde sua concepção, como Lei de Responsabilidade Fiscal, contribuiu para a aproximação dos conceitos, na perspectiva da gestão fiscal responsável e planejada, com vistas a manter o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 2000).

Por fim, a Emenda Constitucional n.º 95/2016 estabeleceu, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias equivalentes ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (BRASIL, 2016).

1.4 Processo Orçamentário da Marinha do Brasil

O Plano Diretor (PD), criado a partir do Aviso Ministerial n.º 1.923, de 25 de setembro de 1963, é um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, relativo às gestões orçamentária e financeira desenvolvidas nos variados escalões administrativos, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da MB. Dessa forma, a Marinha passou a dispor de informações orçamentárias e financeiras atinentes a áreas específicas de atuação, o que permitiu adequar os créditos, tradicionalmente escassos, às demandas previamente planejadas, otimizando o planejamento e a execução e contribuindo para a continuidade administrativa (BRASIL, 2021b).

O Plano Diretor pode ser caracterizado como a ferramenta por meio da qual se busca promover concretude aos objetivos contidos na Política Básica da Marinha. Duas questões permeiam os processos desenvolvidos

no Plano Diretor: o dilema econômico e a necessidade de continuidade administrativa (OLIVEIRA, 2000). A estrutura inicial do PD, concebido como um conjunto de planos setoriais, que agregavam os projetos e atividades da Marinha, caracteriza o início de um processo de sistematização do planejamento orçamentário, sinalizando uma incipiente conformidade ao planejamento estratégico (OLIVEIRA JUNIOR, 2018).

Souza (2013) pontua que o Sistema do Plano Diretor (SPD) atua por meio de uma dinâmica própria, que abrange a realização anual de ciclos distintos e interdependentes, com vistas ao planejamento das ações e metas que se pretende alcançar e à execução dos recursos distribuídos para o exercício.

Cabe ressaltar que, desde sua criação, o SPD apresentou razoável flexibilidade e adequabilidade, passando por diversas adaptações e atualizações, com base em tendências e evoluções conceituais e procedimentais vivenciadas pela área econômica do governo federal, culminando na sua estrutura atual (OLIVEIRA, 2000; OLIVEIRA JUNIOR, 2018). Sua compreensão holística passa, contudo, pelo entendimento de conceitos básicos que fundamentam sua essência.

O PD é constituído em um "Banco de Metas", por intermédio do qual os macro-objetivos da MB foram integralizados ao seu sistema de planejamento, execução e controle orçamentário. As Metas constituem-se no elemento central do PD, porquanto determinam os objetivos da MB em termos quantitativos e temporais. A definição das metas é balizada nos documentos condicionantes, sendo sua aprovação uma atribuição que cabe à Alta Administração Naval. A partir de sua definição, as metas que possuem similaridades em termos de classificação orçamentária governamental, tal qual semelhanças no que se refere aos processos de planejamento e execução orçamentária da MB, são agrupadas

em torno dos Agregadores do Plano de Ação. Anualmente, no período correspondente a um exercício financeiro, o Plano de Ação (PA) é a parcela do PD composta pelas Ações Internas (AI) consignadas com dotações orçamentárias, sendo estas instrumentos de materialização das metas da MB e de seus respectivos detalhamentos, correspondendo a um resultado a ser alcançado (BRASIL, 2021b).

2 METODOLOGIA

2.1 Tipologia de pesquisa

“Entendemos por pesquisa a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo” (MINAYO et al., 2002, p. 17).

Para a elaboração do presente estudo, empregou-se a pesquisa com abordagem qualitativa, a qual explorou o processo orçamentário vigente na MB, com vistas a conduzir à compreensão e gerar conhecimento no âmbito da influência exercida pelo Planejamento Estratégico da Força no processo decisório para alocação de créditos para Metas Prioritárias.

Creswell (2007) destaca o caráter fundamentalmente interpretativo da pesquisa qualitativa, cabendo ao pesquisador observar os fenômenos holisticamente, o que acaba por conferir ao estudo visões amplas, em vez de microanálises. O autor também rechaça a ausência de interpretações pessoais, na análise de dados qualitativos, uma vez que o filtro dos dados é realizado através de uma lente pessoal situada em um momento específico.

Quanto ao objetivo, Gil (2002) descreve os predicados associados às seguintes classificações das pesquisas: descritivas, explicativas e exploratórias. Este trabalho apresenta características de cunho exploratório e descritivo, porquanto desenvolveu-se visando ao aprimoramento das

ideias que relacionam as atividades de planejamento e orçamento, com o objetivo de ampliar o conhecimento acerca do tema de pesquisa, assim como buscou apresentar a descrição das características desses processos.

Com base nas técnicas e procedimentos utilizados para o tratamento e análise de dados, associou-se essa produção à análise de conteúdo, assim definida:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens. (BARDIN, 2002, p. 42).

Analisou-se variadas fontes, relacionadas ao objeto de estudo, constantes no arcabouço normativo da Marinha, tais como o Plano Estratégico da Marinha, as Normas Para a Gestão do Plano Diretor, relatórios e circulares, caracterizando uma pesquisa documental. Ademais, realizou-se a pesquisa bibliográfica em livros e produções acadêmicas, que permitiram ampliar a cobertura dos fenômenos inerentes ao planejamento e orçamento da Força, com base em material elaborado previamente por outros pesquisadores; por fim, realizou-se um levantamento, por meio de entrevista, que revestiu-se de caráter fundamental para a obtenção de informações e percepções recentes acerca do tema proposto, que sinalizam o talante da Força em promover atualizações e aprimoramentos no alinhamento estratégico-orçamentário.

2.2 Coleta de dados e análise de resultados

Buscou-se, no presente estudo, conduzir a pesquisa balizando-se por meio das etapas

basilares apresentadas por Bardin (2016) no emprego da análise de conteúdo, para a coleta e tratamento de dados, quais sejam a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados obtidos e interpretação.

Primeiramente, na pré-análise, conforme orienta Bardin (2016), foi realizada a organização propriamente dita. Buscou-se, por meio de pesquisa documental e bibliográfica, compreender o ambiente no qual está inserido o processo orçamentário da Marinha do Brasil, no âmbito da Administração Pública Federal, interferências externas, procedimentos e atores atuantes na montagem da peça orçamentária da Força. A pesquisa documental faz uso de materiais de fontes primárias que ainda não passaram por tratamento analítico (PRODANOV e FREITAS, 2013). Complementadas por outros documentos, o normativo denominado Normas para Gestão do Plano Diretor – SGM-401 - 2ª Revisão foi o principal norteador desta pesquisa.

O contato inicial com a documentação e teoria ampliou as possibilidades de consulta, assim como subsidiou o direcionamento da entrevista, organizada de forma semiestruturada, cujo roteiro encontra-se no Apêndice A. Esse instrumento foi eleito com o fito de complementar os dados obtidos por meio de análise perceptiva, interpretativa e de práticas adotadas. A seleção do entrevistado procurou seguir critérios essencialmente técnicos, priorizando-se a opção por Oficial do Corpo de Intendentes da Marinha, em decorrência de sua aptidão profissional. Preocupou-se, também, na função exercida pelo entrevistado em sua Organização Militar, de modo a coletar as informações de indivíduo que deveras ocupassem posição relevante e participativa na gerência dos processos orçamentários e de planejamento da Marinha do Brasil. Na segunda fase, de exploração do material, relacionou-se as respostas obtidas nas entrevistas com o disposto na normatização vigente,

assim como foram realizadas consultas em sistemas informatizados que viabilizaram o acesso a informações de caráter orçamentário da Marinha, possibilitando observar o grau de vinculação estratégico-orçamentário.

Bardin (2016) destaca que, tendo o analista resultados significativos à sua disposição, é possível, então, propor inferências e adiantar interpretações a propósito dos objetivos previstos – ou ainda que sejam inerentes a outras descobertas inesperadas. Na última etapa de tratamento dos resultados, portanto, procederam-se as inferências e interpretações dos dados alcançados por intermédio da entrevista e demais consultas realizadas.

3 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com o propósito de alcançar o objetivo principal e os objetivos específicos propostos para esse estudo, a partir da definição dos critérios mencionados na seção anterior, foi realizada a entrevista com o Encarregado da Divisão de Planejamento do Estado-Maior da Armada (EMA) - Organização Militar que exerce a Direção Geral do Sistema do Plano Diretor, sendo responsável, em última análise, pelas decisões sobre alocação dos recursos disponibilizados à MB. Dentre as atribuições inerentes à função de Encarregado da Divisão de Planejamento, de acordo com seu Regimento Interno, (BRASIL, 2018) insta citar:

- a) Elaborar os parâmetros, a serem encaminhados à Secretaria-Geral da Marinha, para elaboração da Proposta Orçamentária da Marinha;
- b) Preparar, em conjunto com a SGM, as propostas do Plano de Distribuição de Recursos e do Plano de Ação, para submeter à apreciação do Conselho do Plano Diretor;
- c) Coordenar a representação do EMA nas Reuniões de Apresentação das Atribuições

de prioridades de Metas realizadas pelos ODS;

- d) Propor a atualização das normas para a Gestão do Plano Diretor, na área de competência; e
- e) Elaborar parecer sobre assuntos de natureza orçamentária, em nível de planejamento.

A fim de preservar a identidade do entrevistado, seus dados pessoais foram suprimidos do trabalho.

3.1 Alinhamento estratégico-orçamentário

Em 2017, por meio do Acórdão n.º 7.867/2017/Plenário-TCU, a Corte de Contas recomendou à Marinha que considerasse, em seu Planejamento Estratégico, a necessidade de alinhamento entre os objetivos estratégicos da Força e aqueles estabelecidos para as ações orçamentárias de sua responsabilidade. Além disso, que as unidades integrantes do Comando da Marinha fossem orientadas a considerarem, em seus planejamentos estratégicos organizacionais, os objetivos estabelecidos para ações orçamentárias de sua responsabilidade, alinhando, ainda, esses instrumentos ao Plano Estratégico da Marinha (BRASIL, 2017).

Em resposta, o Estado-Maior da Armada determinou a criação de um Grupo de Trabalho (GT), com o objetivo de conduzir ações relacionadas à revisão da estrutura e dos processos atinentes ao SPD (Brasil, 2018). Dentre as atribuições elencadas ao GT, cabe citar a avaliação e a proposição de ações específicas concernentes à sistemática de planejamento orçamentário e à integração do SPD ao modelo conceitual estabelecido no Plano Estratégico da Marinha.

Após a análise efetuada por intermédio do GT e suas respectivas sugestões, foi possível observar uma série de iniciativas da Força, no sentido de solucionar as disfunções apontadas. O Plano Estratégico da Marinha

foi reorganizado e teve uma nova versão publicada, em 2019. Seu Mapa Estratégico passou a contar com doze Objetivos Navais (OBNAV) a serem perseguidos, encimados pela Missão e Visão de Futuro da MB. Com o propósito de concretizar esses OBNAV, houve um esforço de síntese na formulação de Ações Estratégicas Navais (AEN), visando a favorecer seu acompanhamento, no nível adequado à Alta Administração Naval (JUDICE, 2020).

Quanto ao aspecto orçamentário, o entrevistado destacou a criação de uma nova funcionalidade no SIPLAD, que propiciou a inscrição eletrônica do PEM, no referido sistema, e sua vinculação às Ações Internas do SPD, conforme ilustrado na figura 1. Da mesma forma, os demais planos de alto nível da Força poderão ser registrados no sistema. A partir da vinculação, tornou-se possível ofertar ao processo de tomada de decisão o montante de recursos requeridos para o custeio de determinada AEN.

Quanto ao alinhamento estratégico-orçamentário, cabe salientar, por fim, que verificou-se, por meio de consulta realizada no sistema SIPLAD, a existência de Ações Internas ainda não vinculadas a Ações Estratégicas. Não obstante a sensível evolução nesse aspecto, o processo de alinhamento está ainda em andamento. Da mesma maneira, resta ainda espaço para o aprimoramento do registro dos Planos de Direção Setoriais e dos Planos Estratégicos Organizacionais, de modo a integrar os níveis táticos e operacionais do planejamento da Marinha.

3.2 Metas Prioritárias da Marinha

A partir de 2017, ainda sob a sistemática do Plano de Metas, de acordo com o exposto na Circular n.º 16/2018 da SGM, observou-se a implementação do Plano de Metas "YANKEE", ferramenta que concentrava as Metas Prioritárias da Marinha (MPM). Este constituiu um novo mecanismo no SPD,

para a priorização e alocação de recursos provisionados à Marinha, frente às restrições decorrentes da Emenda Constitucional n.º 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (BRASIL, 2019a).

De acordo com a referida circular, Ações Internas Estratégicas (AIE) são um conjunto de metas e submetas que necessitam de tratamento diferenciado em termos de priorização na montagem e/ou de acompanhamento da sua execução. As Metas Prioritárias constituem um subconjunto das AIE, dotadas de grande relevância para o alcance dos Objetivos Navais e, por esse motivo, não sofrerão, em princípio, contingenciamento de recursos (BRASIL, 2018).

No contexto recente de adequação do SPD, a segunda revisão das Normas para a Gestão do Plano Diretor, publicada em 2021, introduz o conceito de agregadores do Plano de Ação, conforme descrito no referencial teórico. A peça orçamentária da MB passa, então, a se organizar em torno de seis agregadores, ilustrados na figura 2:

O agregador Metas Prioritárias da Marinha, apresentado sob o código "Y", agrupa as metas atinentes às contratações plurianuais relevantes que estejam alinhadas às Ações Estratégicas Navais do PEM e sejam selecionadas pela Alta Administração Naval para tratamento diferenciado diante de seu caráter estratégico (BRASIL, 2021b). As MPM passaram, dessa forma, a reunir as antigas Metas "YANKEE" e outras que se revestiam de caráter prioritário.

Conforme verificou-se, por meio da entrevista, a proposição de nova MPM deve observar parâmetros específicos, tais como a obrigatoriedade de alinhamento a ao menos um dos Objetivos Navais descritos no PEM 2040 e deve ser precedida por um Estudo de Viabilidade Orçamentária (EVO).

A celebração de uma nova MPM ou a execução de alterações em seus

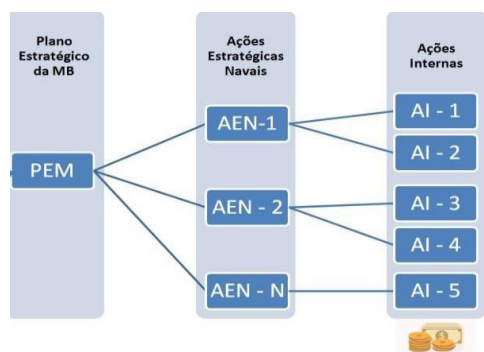
cronogramas físico-financeiros devem ser precedidas de autorização específica pela Alta Administração Naval, instruída por um Estudo de Viabilidade Orçamentária, cujos procedimentos para preenchimento e trâmite serão publicados em Circular específica. (BRASIL, 2021b, p.42).

As respostas obtidas na entrevista vão ao encontro da norma e pontuam algumas das características do EVO. Além do alinhamento ao PEM, exigir-se-á a presença de determinados conceitos na formulação do EVO, para que este seja criteriosamente analisado pela Alta Administração Naval. O estudo deve relacionar eventuais contrapartidas necessárias, de modo a garantir recursos para execução do empreendimento, com base no nível de endividamento da MB. Deve constar o custo do ciclo de vida, que compreende o somatório dos custos relacionados ou estimados, que incorrerão no projeto, ao longo de sua expectativa de vida útil; e a repercussão sobre o custo de posse, caracterizada pelo impacto orçamentário decorrente de uma candidata a MPM. São os valores dispendidos para a manutenção da operação do produto, a partir do início de seu ciclo ativo.

Por meio de consulta ao sistema SIPLAD, verificou-se a ocorrência de 37 MPM. Dentre estas, 22 já atendem ao requisito de alinhamento a um Objetivo Naval, assim como possuem Ações Internas (AI) já relacionadas às AEN. Os resultados dessa pesquisa são compilados no quadro 1.

Não obstante 15 das 37 MPM ainda não cumprirem o alinhamento aos OBNAV, o que representa uma assiduidade de 59,46%, as adequações normativas apontam para uma completa vinculação em um futuro próximo, ao exigirem o cumprimento dos requisitos para a celebração de novas MPM. De acordo com o entrevistado, o próprio conceito de MPM é recente, assim como o são as últimas

Figura 1 – Modelo conceitual proposto



Fonte: Adaptado de Oliveira Junior et al. (2020)

Figura 2 – Agregadores do Plano de Ação



Fonte: Normas para a Gestão do Plano Diretor – SGM-401 - 2ª Revisão

atualizações do arcabouço normativo interno, que demandam tempo para que sejam absorvidas pela instituição e colocadas em prática. Por essa razão, o dinamismo do ambiente orçamentário apresenta-se como um dos fatores que ensejam o caráter transitório de vinculação das MPM ao PEM.

3.3 Montagem da Peça Orçamentária

Conforme descrito no referencial teórico, o PA é a parcela do PD correspondente a um exercício financeiro, composta pelas AI às quais foram consignadas dotações orçamentárias. A montagem do PA percorre uma série de procedimentos que culminam no processo

Quadro 1 – Metas Prioritárias da Marinha e sua vinculação estratégica

Meta	Título da Meta	ODS	Objetivo Naval (OBNAV) associado	Ação Estratégica Naval (AEN) associada às Ações Internas (AI)
116	Modernização de Sistemas	SGM	OBNAV12 - Aperfeiçoar a gestão orçamentária, financeira e administrativa	AEN - ADM-2: Otimizar os recursos humanos, materiais e financeiros, por meio da melhoria da gestão da MB.
153	Período de Manutenção Geral da Fragata Defensora	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-1: Manter/modernizar os meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais existentes na MB.
155	PROGEM dos NApO: Ary Rangel e NPo Almirante Maximiano	DGN	OBNAV6 - Modernizar a Força Naval	AEN - Força Naval-5: Obter Navios Hidroceanográficos e Navios de Apoio Antártico (PROHIDRO).
156	Projeto e construção do Hangar do Esquadrão HU-2	ComOpNav	OBNAV6 - Modernizar a Força Naval	AEN - Força Naval-6: Obter Aeronaves para compor o Poder Naval (PROAERO).
159	Desenvolvimento, Qualificação e Industrialização do Missil Nacional Antinavio Superfície-Superfície (MANSUP)	DGMM	OBNAV6 - Modernizar a Força Naval	AEN - Força Naval-12: Desenvolver o programa "Esporão".
161	Revitalização do Centro de Mísseis e Armas Submarinas da Marinha (CMASM)	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-5: Aprimorar a Gestão/Coordenação Estratégica dos OMPS-I, incluindo o CNI no sentido de garantir a capacidade operacional dos sistemas e Equipamentos.
166	Implantação do Sistema de Gerenciamento da Manutenção - SIGMAN	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-6: Implementar a Gestão do Ciclo de Vida na MB.
177	Revitalização do Sistema de Ensino Naval (SEN)	DGPM	OBNAV11 - Aprimorar a gestão de pessoas	AEN - Pessoal-2: Aprimorar a capacitação de pessoal da MB.
3A8	Obtenção do Navio-Aeródromo Multipropósito Atlântico	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-1: Manter/modernizar os meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais existentes na MB.

Continua >>

Meta	Título da Meta	ODS	Objetivo Naval (OBNAV) associado	Ação Estratégica Naval (AEN) associada às Ações Internas (AI)
3A9	Aquisição de 3 aeronaves (PROANTAR)	DGMM	OBNAV6 - Modernizar a Força Naval	AEN - Força Naval-6: Obter Aeronaves para compor o Poder Naval (PROAERO).
3B2	PROMAN - Revitalização dos meios operativos	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-1: Manutenir/modernizar os meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais existentes na MB.
3B4	PROSAÚDE	DGPM	OBNAV11 - Aprimorar a gestão de pessoas	AEN - Pessoal-3: Aprimorar a saúde integrada da MB.
3B5	Modernização de ANV AF-1/1A (nacional e internacional)	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-1: Manutenir/modernizar os meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais existentes na MB.
3B6	Aquisição de HME e Simulador SH-16	DGMM	OBNAV6 - Modernizar a Força Naval	AEN - Força Naval-6: Obter Aeronaves para compor o Poder Naval (PROAERO).
3B8	Modernização de oito aeronaves AH-11A (Lynx)	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-1: Manutenir/modernizar os meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais existentes na MB.
3B9	Reconstrução da Estação Antártica Comandante Ferraz	SECIRM	OBNAV4 - Cooperar com o desenvolvimento nacional	AEN - Desenvolvimento-4: Apoiar a presença brasileira no continente antártico.
3C0	Modernização de quatro aeronaves C-1A Trader para o padrão COD-AAR	DGMM	OBNAV6 - Modernizar a Força Naval	AEN - Força Naval-6: Obter Aeronaves para compor o Poder Naval (PROAERO).
3D9	Recuperação da Capacidade Operativa das FCN e CCB	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-1: Manutenir/modernizar os meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais existentes na MB.
369	Período de Manutenção Extraordinária da Fragata Liberal	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-1: Manutenir/modernizar os meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais existentes na MB.
370	Plano de Recuperação do Poder de Combate do CFN	CGCFN	OBNAV6 - Modernizar a Força Naval	AEN - Força Naval-7: Garantir o Poder de Combate necessário para o emprego do Poder Naval por meio da aquisição de material para atendimento da Dotação do CFN (PROADSUMUS).

Continua >>

Meta	Título da Meta	ODS	Objetivo Naval (OBNAV) associado	Ação Estratégica Naval (AEN) associada às Ações Internas (AI)
383	Período de Manutenção Extraordinária da Fragata Independência	DGMM	OBNAV7 - Obter a capacidade operacional plena	AEN - OCOP-1: Manter/modernizar os meios de superfície, submarinos, aeronavais e de fuzileiros navais existentes na MB.
4C1	Recuperação de PNR	SGM	OBNAV11 - Aprimorar a gestão de pessoas	AEN - Pessoal-4: Aprimorar o apoio à Família Naval.

Fonte: Normas para a Gestão do Plano Diretor – SGM-401 - 2ª Revisão

alocativo dos créditos, conforme conceitua Oliveira Junior *et al.* (2020):

*O processo alocativo no âmbito do SPD tem por objetivo a montagem do denominado Plano de Ação (PA). Trata-se de um processo de atualização quantitativa e qualitativa das demandas físico-financeiras dos setores da Força, gerada a partir das necessidades apresentadas pelas Organizações Militares aos gerentes de cada meta, por AI. Estes, por sua vez, compilam as informações e registram em um sistema informatizado de suporte às operações do SPD denominado Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor. (SIPLAD) (OLIVEIRA JUNIOR *et al.*, 2020, p.3).*

Com vistas a melhor compreender o processo de montagem do PA, faz-se mister conhecer os personagens atuantes no SPD. Oliveira (2000) explica que o Sistema do Plano Diretor faz uso da estrutura organizacional existente do Comando da Marinha, sendo construído por meio da organização apropriada dos órgãos e organizações militares e pelos procedimentos adotados, visando alcançar o propósito para o qual foi concebido.

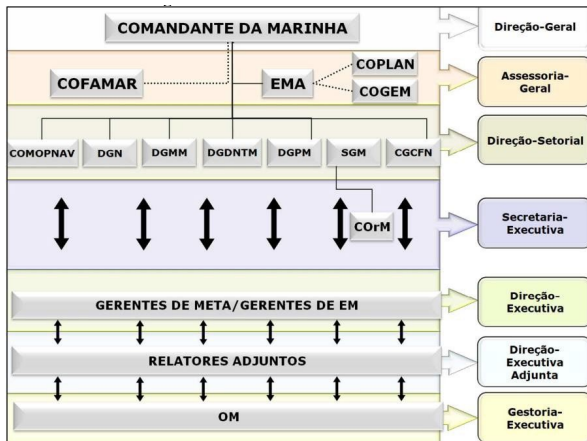
Nesse contexto, o Comandante da Marinha conta com três assessorias diretas, que possuem atuações específicas no âmbito do Ciclo de Planejamento do SPD, do controle interno e do planejamento e gestão estratégica. São eles, respectivamente, o Conselho do Plano Diretor (COPLAN), o Conselho Financeiro e

Administrativo da Marinha (COFAMAR) e o Comitê de Gestão Estratégica da Marinha (COGEM). O Órgão de Direção Geral é o Estado-Maior da Armada. (BRASIL, 2021b). A figura 3 representa a estrutura funcional do SPD, classificando os elementos quanto a sua atuação, acrescentando aos autores supramencionados os órgãos de caráter executivo do SPD.

A montagem do PA é norteada pelos documentos condicionantes do SPD e, de forma específica, pela circular de diretrizes para montagem do PA, divulgada anualmente pelo Estado-Maior da Armada. Esse documento determina os prazos e as orientações gerais a serem observadas pelos órgãos de caráter executivo do SPD, para a apresentação de necessidades, priorização de demandas e ações subsequentes (BRASIL, 2021b).

De modo geral, a montagem do PA passa pela revisão anual das AI do SPD, que tem como objetivo coletar informações acerca das demandas orçamentárias da MB, a fim de que sejam submetidas ao COPLAN para compatibilização das necessidades da Força aos recursos disponibilizados. As necessidades de recursos devem ser inseridas pelas Organizações Militares/Gerentes de Metas no sistema SIPLAD, tanto para a criação quanto para a reformulação de AI, por meio da atualização dos cronogramas físico-financeiros, e devem adequar-se ao teto setorial estabelecido pelo COPLAN, o qual engloba todos os recursos previstos nos respectivos agregadores. Por fim, haja vista a insuficiência de recursos para

Figura 3 – Estrutura Funcional do SPD



Fonte: Normas para a Gestão do Plano Diretor – SGM-401 - 2ª Revisão

o atendimento de um quantitativo ilimitado de necessidades, faz-se mister que as demandas sejam apresentadas de forma priorizada, para que sejam atendidas, em conformidade com a hierarquia determinada. (BRASIL, 2021a).

As MPM, entretanto, distinguem-se dos demais agregadores, pois recebem tratamento diferenciado diante de seu caráter estratégico. Sendo assim, o Almirantado considera ter prioridade no processo de alocação de recursos orçamentários. Seu acompanhamento físico e financeiro é realizado em reuniões do COPLAN e do COFAMAR. (BRASIL, 2021a; BRASIL, 2021b).

Nesse ínterim, segundo as constatações obtidas por meio da entrevista, na busca constante pelo aperfeiçoamento da sistemática de alocação de recursos, traduzido na sua essência por uma alocação qualitativa e eficiente de recursos para as MPM, a MB desenvolveu uma ferramenta chamada Sistema de Apoio à

Decisão sobre Orçamento (SAD-ORC). Trata-se de um instrumento ainda em fase de testes e desenvolvimento, que utiliza a pesquisa operacional em seu cerne. O entrevistado explica que, diante do atual cenário de restrições orçamentárias, cresce a relevância do planejamento, e que a referida ferramenta está sendo desenvolvida para ser utilizada como suporte à decisão.

Assim é descrito seu funcionamento: a partir de uma seleção e hierarquização de critérios, que abrangem os OBNAV, Estratégias Navais, AEN e Programas Estratégicos, um tomador de decisão de alto nível realiza uma avaliação subjetiva com vistas a estabelecer a contribuição de cada MPM para a consecução do disposto em cada critério, com base em um conceito denominado Unidade de Valor Militar (UVM): quanto maior o valor calculado para a UVM, maior a importância da meta para o atingimento dos critérios preestabelecidos. O

SAD-ORC, por meio de modelagem científica, sugere, então, a alocação de créditos para as Metas Prioritárias da Marinha.

A partir do relato da entrevista, infere-se ainda que o SAD-ORC é um auxiliar na tomada de decisão, objetivando a otimização da aplicação dos recursos. Cabe ressaltar que ela não substitui o trabalho humano, e tampouco possui caráter impositivo, e ainda que a ferramenta seja revestida de subjetividade e complexidade, espera-se obter resultados que, de forma objetiva, prestem assessoramento visando à adoção da melhor decisão de alocação dos recursos públicos.

3.4 Rigidez do orçamento

Os processos de planejamento do setor público brasileiro e da correspondente execução orçamentária devem seguir o disposto em regras legais que suprimem, parcialmente, o caráter discricionário do gestor público, assim como aos aspectos que caracterizam o pacto federativo brasileiro, principalmente no que tange ao processo de financiamento das políticas públicas e da rigidez orçamentária. (MIGNOLI; FUNCIA, 2014).

A dinâmica orçamentária vigente no governo federal tem importantes consequências no nível de orientação a resultados observado na execução do SPD. A rigidez do orçamento, ocorrida pelo alto percentual de despesas obrigatórias e vinculações legais, acrescidas da necessidade de controle da expansão do gasto público, intensificada após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 95/2016, gerou um cenário de severa restrição fiscal, com enfoque na limitação das despesas discricionárias. (OLIVEIRA JUNIOR, 2018).

A fim de verificar o exposto, foi realizada a extração, no sistema Tesouro Gerencial, da provisão recebida por todas as Unidades Orçamentárias do Comando da Marinha nos exercícios de 2017 (ano em que as Metas Prioritárias apareceram pela primeira vez

na peça orçamentária da MB, ainda sob a sistemática de Plano de Metas) a 2020. A participação das MPM no PA vem diminuindo recorrentemente nos últimos três anos, passando de 32% em 2018, para 27% em 2019 e 13% em 2020. Apesar de compreender um curto intervalo de tempo e carecer de análises mais profundas que deveras expliquem o movimento de decréscimo, os dados coletados alinham-se às proposições supracitadas.

4 CONCLUSÃO

A formulação do sistema orçamentário é um ofício extremamente complexo, porquanto demanda uma harmonização de conceitos e práticas multidisciplinares, e há que abarcar, em sua estrutura, aspectos econômicos, contábeis, financeiros, jurídicos e de gestão pública. Mesmo diante da complexidade da missão, instada a promover adaptações em seu Planejamento Estratégico a partir de um alinhamento estratégico-orçamentário, por meio de recomendação do TCU, a Marinha do Brasil realizou uma série de atualizações em seus normativos, procedimentos e conceitos.

Para a consecução do objetivo geral e dos objetivos específicos elencados na primeira seção do trabalho, foi realizada uma pesquisa qualitativa de cunho descritivo e exploratório, com base na bibliografia existente sobre o assunto, e no arcabouço legal e normativo que baliza a temática orçamentária. Ademais, foram analisados, também, dados oriundos do Sistema SIPIAD, do Tesouro Gerencial, além da realização de entrevista semiestruturada.

A análise documental trouxe luz aos dispositivos legais balizadores do processo orçamentário brasileiro e suas consequências na formulação do orçamento. Também foi possível escrutinar os conceitos, procedimentos, ferramentas e atores que se relacionam no âmbito do SPD.

A partir do acréscimo do conteúdo disponibilizado por meio das consultas a sistemas e

entrevista, ficou evidenciado um grande esforço da instituição no sentido de promover aprimoramentos em sua sistemática orçamentária. A fim de exemplificar e ilustrar as iniciativas desenvolvidas, é possível citar a criação de nova funcionalidade no SIPLAD, que permitiu o registro do PEM 2040 em um ambiente informatizado no qual, anteriormente, eram escassas informações inerentes ao planejamento. Cabe ressaltar que a própria publicação do referido documento, em 2019, faz parte do escopo das recentes atualizações.

A criação do conceito de MPM, que por definição já se reveste de relevância estratégica, confirma um novo direcionamento do processo orçamentário, orientado ao alcance dos objetivos planejados previamente. Embasada pela Segunda Revisão das Normas para a Gestão do Plano Diretor, publicada ainda em 2021, a criação de novas MPM, a partir de então, obrigatoriamente já vem atrelada aos conceitos estratégicos dispostos no PEM.

Grande destaque cabe, também, ao desenvolvimento da ferramenta SAD-ORC, ainda em fase de testes, mas que já vem acompanhada de grade expectativa, em razão de seu potencial para trazer critérios objetivos para a alocação de recursos.

Não obstante os progressos relatados, verificou-se, ainda, espaço e oportunidades para aprimoramentos no processo orçamentário. Como sugestões de melhoria, apresentam-se a inserção dos Planos de Direção Setorial e Planos Estratégicos Organizacionais no SIPLAD, assim como a vinculação de AI às AEN do PEM 2040, procedimento atualmente em andamento.

Por fim, como proposta para pesquisas futuras, sugere-se a análise da viabilidade de incrementação de instrumentos de pesquisa operacional, ou outro instrumento de modelagem científica, com vistas a oferecer um apoio aos decisores de Alto Nível, por meio de critérios objetivos para a alocação de recursos.

REFERÊNCIAS

- ANTHONY, R. N.; GOVINDARAJAN, V. **Sistemas de Controle Gerencial**. 12 ed. São Paulo: AMGH, 2008.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1 ed. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2021.
- BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 241, p. 2-3, 16 dez. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/12/2016&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=368>. Acesso em: 12 out. 2021.
- BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, mai. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 12 out. 2021.
- BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 2745, mar. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 12 out. 2021.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha. **Grupo de Trabalho – Sistema do Plano Diretor** (GT-SPD 2018) – Sumário Executivo. Rio de Janeiro, RJ, 2019a.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Circular n.º 1/2021. **Diretrizes Gerais para a Montagem do Plano de Ação (PA) 2022**. Brasília, DF, 2021a.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. EMA-300 – **Plano Estratégico da Marinha** (PEM 2040). Brasília, DF, 2019b.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Secretária-Geral da Marinha. Circular n.º 16/2018. **Divulga as definições e os processos afetos ao Plano de Metas (PM) YANKEE (“Y”), que concentra as Metas Prioritárias da Marinha (MPM), estabelecendo procedimentos para o seu planejamento, execução, monitoramento e controle**. Brasília, DF, 2017.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Secretária-Geral da Marinha. **Normas para a Gestão do Plano Diretor** (SGM-401 Rev.2). Brasília, DF, 2021b.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. Portaria n.º 3/2018. **Cria Grupo de Trabalho com o propósito de conduzir ações relacionadas à revisão da estrutura e dos processos afins ao Sistema do Plano Diretor.** Brasília, DF, 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n.º 7.867/2017/Plenário-TCU.** Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>. Acesso em: 20 out.2021.

CONTI, J. M. **O planejamento orçamentário da Administração Pública no Brasil.** 1 ed. São Paulo: Blucher, 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas S/A, 2011.

JOYCE, P. Management and innovation in the public services. **Strategic Change**, v. 30, n. 7, 1998.

JUDICE, L. P. C. Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040): o combate pelo Mar no Brasil Marítimo do Século XXI. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 140, n. 10/12, p. 8-29, 2020.

MINAYO, M. C. de S. et al. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 21 ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOTTA, P. R. **Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 7-21, 1979. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7541>. Acesso em: 28 set. 2021.

MOTTA, P. R. **Transformação Organizacional: a teoria e a prática de inovar.** 5 ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

OLIVEIRA, M. I. **O orçamento como instrumento de planejamento, execução e controle: estudo do caso do Plano Diretor da Marinha do Brasil.** 2000. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 2000.

PEREIRA, S. C. **O Planejamento Estratégico na Marinha do Brasil: o caso das Organizações Militares Prestadoras De Serviço (OMPS).** 2006. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação Getúlio Vargas - FGV, Rio de Janeiro, 2006.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, C. F. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

QUINN, J. B. Estratégias para a mudança. In: Mintzberg, H.; Lampel, J.; Quinn, J.B.; Ghoshal, S. **O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados.** Porto Alegre: Bookman, 2006.

SOUZA, F. S. R. N. de; CUNHA, A. S. M. da. **A relação entre Planejamento Estratégico e Orçamento: o**

caso das Organizações da Marinha do Brasil. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 8, n. 32, p. 131-142, maio/ago. 2014.

TONI, J. de. **Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor Público.** Brasília: Enap, 2021

VIGNOLI, F. H.; FUNCIA, F. R. **Planejamento e orçamento público.** Rio de Janeiro: FGV, 2014.

APÊNDICE A: ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Quais são os critérios de avaliação para a classificação de metas como Metas Prioritárias da Marinha (MPM)? Há alguma vinculação com o Planejamento Estratégico da Marinha ou com o Planejamento do Órgão de Direção Setorial na cadeia de comando do Gerente de Meta?
2. Quais informações devem constar no Estudo de Viabilidade Orçamentária que precede a celebração de nova MPM?
3. Quais os critérios de avaliação para seleção das Ações Internas vinculadas a Metas Prioritárias da Marinha que serão contempladas com créditos na montagem do Plano de Ação?
4. O processo decisório para a alocação de créditos para Metas Prioritárias leva em conta o Plano Estratégico da Marinha?
5. Existe alguma publicação, normatização ou roteiro, ainda que não documentado, que estabeleça os procedimentos e critérios para a alocação de créditos?
6. É utilizada alguma ferramenta informatizada como instrumento assessorio no processo decisório para alocação de créditos?
7. O GT SPD – 2018 observou a carência de um correlacionamento sistêmico entre os processos de planejamento estratégico e orçamentário da MB. É possível apontar melhorias nesse quesito a partir da publicação do PEM 2040, no ano de 2019?
8. Os Gerentes de Metas Prioritárias contam com flexibilidade e autonomia na utilização dos recursos?
9. Como é realizado o monitoramento da execução física das Metas Prioritárias?
10. Como é realizado o acompanhamento/avaliação das ações das Ações Estratégicas Navais (AEN)?
11. Na visão do senhor, como o PEM 2040 contribuiu para aprimorar o alinhamento estratégico-orçamentário?
12. O senhor possui alguma outra consideração que possa vir a elucidar o tema proposto?