

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**FLAVIO SÉRGIO REZENDE NUNES DE SOUZA**

**A INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PROCESSO  
DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO SETOR PÚBLICO: O CASO DAS  
ORGANIZAÇÕES DA MARINHA**

Rio de Janeiro  
2013

**FLAVIO SÉRGIO REZENDE NUNES DE SOUZA**

**A INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PROCESSO  
DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO SETOR PÚBLICO: O CASO DAS  
ORGANIZAÇÕES DA MARINHA**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de  
Administração Pública e de Empresas, da Fundação Getúlio  
Vargas (EBAPE/FGV), como requisito para obtenção de  
título de Mestre em Administração

Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. Armando Santos Moreira da Cunha

Rio de Janeiro  
2013

Souza, Flavio Sérgio Rezende Nunes de

A integração entre o planejamento estratégico e o processo de elaboração orçamentária no setor público : o caso das organizações da Marinha / Flavio Sérgio Rezende Nunes de Souza. – 2013.

92 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Armando Santos Moreira da Cunha.

Inclui bibliografia.

1. Planejamento estratégico. 2. Desenvolvimento organizacional. 3. Orçamento. 4. Setor público. 5. Brasil. Marinha. I. Cunha, Armando, 1947- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.34



**FUNDAÇÃO  
GETULIO VARGAS**

**FLAVIO SÉRGIO REZENDE NUNES DE SOUZA**

**A INTEGRAÇÃO ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O  
PROCESSO DE ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO SETOR PÚBLICO: O  
CASO DAS ORGANIZAÇÕES DA MARINHA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Data da defesa: 29/11/2013

Aprovada em:

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

---

**Armando Santos Moreira da Cunha**  
Orientador (a)

---

**Paulo Roberto de Mendonça Motta**

---

**Valentina Gomes Haensel Schmitt**

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pois sem Ele nada seria possível.

Aos meus pais, que me educaram e me permitiram ser o que sou hoje. Em especial, à minha mãe, pelo incentivo desde o início nos bancos escolares e por me ensinar a lutar pelas coisas que quero.

À minha esposa Carolina, que está sempre ao meu lado com seu apoio e carinho, e ao meu filho Enzo, que torna o meu caminho mais feliz a cada dia, dando sentido às minhas conquistas.

À minha irmã Tatiane, à minha tia Sandra, e aos meus sogros Henrique e Zélia, pelo constante incentivo para que eu chegasse a esse ponto.

À Marinha do Brasil, que tem proporcionado a oportunidade de aprimoramento contínuo de meus conhecimentos há quase duas décadas. Em especial, à Diretoria de Administração da Marinha, representada por seus nobres Oficiais, que muito contribuíram para que esta pesquisa fosse realizada.

Ao meu orientador, professor Armando Cunha, por me guiar de forma segura, me auxiliando no desenvolvimento acadêmico.

Aos professores da EBAPE que não ensinaram apenas teorias, mas nos mostraram como buscar o conhecimento, permitindo que nos tornássemos não apenas Mestres, mas também pesquisadores.

Aos amigos da turma de mestrado de 2012, cuja convivência contribuiu muito para o meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Aos funcionários da FGV que, com seu trabalho e dedicação, proporcionaram ótimas condições para o estudo.

*Aprender é a única coisa de que a mente nunca se cansa, nunca tem medo e nunca se arrepende.*

Leonardo da Vinci

*Planejamento sem ação é mero devaneio. Ação sem planejamento é uma aventura com grandes chances de fracasso.*

Claudiney Fullman

## **RESUMO**

Para possibilitar o atendimento de demandas crescentes, e a cada dia mais complexas da sociedade, as organizações públicas necessitam utilizar ferramentas que permitam a condução de suas instituições a determinadas direções, buscando-se a melhoria dos serviços públicos e a redução do desperdício. Nesse cenário, o planejamento estratégico se mostra imprescindível, no entanto, não basta a sua formulação, esse tem que ser efetivamente implementado, permeando os demais processos da organização. Assim, este trabalho investigou a integração entre o planejamento estratégico e os sistemas gerenciais das organizações, em especial o orçamentário, que possui elevada relevância no setor público. O objetivo dessa pesquisa é identificar quais os fatores que influenciam a relação entre o planejamento estratégico e o processo de elaboração orçamentária nas organizações. Para tal, foi utilizada metodologia qualitativa, por meio de um estudo de caso múltiplo, que analisou quatro organizações da Marinha do Brasil. Os resultados da pesquisa permitiram o levantamento de diversos fatores, assim como os impactos causados por esses na relação estudada. No entanto, poucos fatores se apresentam da mesma forma nas organizações militares, havendo grande heterogeneidade não só entre as organizações, como também entre os setores de cada organização. Além disso, verifica-se que a implementação do planejamento estratégico, assim como de outras ferramentas administrativas que o fortalecem, encontra-se em plena evolução na Marinha, havendo tendência de fortalecimento do pensamento estratégico nessa Força nos próximos anos.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Sistemas Gerenciais; Elaboração Orçamentária; Setor Público; Marinha do Brasil.

## **ABSTRACT**

To enable meeting growing demands of a increasingly complex society, public organizations need to use tools that allow their institutions to conduct certain directions, which seek to improve public services and reduce waste. In this scenario, strategic planning is indispensable. However, formulating the strategic planning is not enough. The strategic planning must be effectively implemented, with a view to permeating the other processes of the organization. Therefore, this study investigated the relationship between strategic planning and the management systems of organizations, especially the budgetary system, which is highly relevant to the public sector. Then, the aim of this study is to identify which factors affects the relationship between strategic planning and the preparation of budget proposals in organizations. To this end, a multiple case study qualitative methodology was used in the analysis of four organizations of the Brazilian Navy. The research unveils several factors that influence the relationship between strategic planning and budgeting. However, few such factors exist in the same manner in the military organizations investigated. Heterogeneity is considerable both between organizations and across sectors of each organization. Furthermore, it appears that the implementation of strategic planning and the administrative tools that support it are evolving in the Navy, with a tendency towards strengthened strategic thinking in the coming years.

**Keywords:** Strategic Planning; Management Control Systems; Budgeting; Public Sector; Brazilian Navy.



## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 -	Conquista da visão estratégica na administração	<b>19</b>
Figura 2 -	Detalhamento de níveis específicos do planejamento estratégico	<b>25</b>
Figura 3 -	O orçamento e os processos administrativos	<b>28</b>
Figura 4 -	Ciclo de planejamento, programação e orçamentação	<b>33</b>
Figura 5 -	Relação entre ações estratégicas que possuem impacto orçamentário e a elaboração da proposta orçamentária nas organizações	<b>36</b>
Figura 6 -	Programas da Marinha do Brasil e do Governo Federal	<b>40</b>
Figura 7 -	Etapas do Planejamento Estratégico nas OMPS	<b>41</b>
Figura 8 -	Documentos condicionantes do Planejamento Estratégico Organizacional	<b>42</b>
Figura 9 -	Ciclo PDCA	<b>57</b>
Figura 10 -	Decisões estratégicas, táticas e operacionais por níveis hierárquicos	<b>59</b>
Figura 11 -	Estratégias deliberadas e emergentes	<b>61</b>
Figura 12 -	Planejamento e execução orçamentária nas OM	<b>65</b>

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 -	Avaliação Programa Netuno, critério 2 - Formulação e implementação de estratégias	<b>47</b>
Tabela 2 -	Táticas do estudo de caso utilizadas para testes de qualidade da pesquisa	<b>49</b>
Tabela 3 -	Fatores que influenciam a relação entre o planejamento estratégico e a elaboração orçamentária nas organizações	<b>81</b>

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 -	Perspectivas de análise organizacional por temas prioritários e unidades de análise	<b>37</b>
Quadro 2 -	Fatores que influenciam a relação entre as ações estratégicas com impacto orçamentário e a elaboração das propostas orçamentárias	<b>38</b>

## LISTA DE SIGLAS

BSC – *Balanced Scorecard*

CCIMAR – Centro de Controle Interno da Marinha

CN – Congresso Nacional

DE – Diretoria Especializada

DGOM – Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha

EMA – Estado-Maior da Armada

IAM – Inspeção Administrativo-Militar

MB – Marinha do Brasil

NPM – *New Public Management*

ODS – Órgãos de Direção Setorial

OM – Organização Militar

OMPS – Organizações Militares Prestadoras de Serviço

PA – Plano de Ação

PAG – Plano de Acompanhamento de Gestão

PAR – Plano de Aplicação de Recursos

PB – Plano Básico

PD – Plano de Dia

PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação

PEO – Planejamento Estratégico Organizacional

PEM – Planejamento Estratégico da Marinha

PLOA – Projeto da Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano Plurianual

PPBS – *Planning-Programming-Budgeting System*

SECOM – Secretaria do Comando

SGM – Secretaria-Geral da Marinha

SLTI – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

SPD – Sistema do Plano Diretor

TCU – Tribunal de Contas da União

UJ – Unidade Jurisdicionada

UGE – Unidade Gestora Executora

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	13
1.1 Relevância	14
1.2 Objetivos e Delimitação da Pesquisa	16
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b>	17
2.1 Planejamento Estratégico	17
2.2 A Gestão Estratégica	18
2.3 Gestão Estratégica na Administração Pública	20
2.4 Implementação do Planejamento Estratégico	23
2.4.1 <i>Sistemas Gerenciais</i>	25
2.4.2 <i>A Integração entre o Planejamento Estratégico e os Processos Orçamentários</i>	27
2.4.3 <i>Dificuldades na Implementação do Planejamento Estratégico</i>	31
2.5 Processo Orçamentário	33
2.6 Desenvolvimento do Modelo Conceitual	35
<b>3. O CONTEXTO DA MARINHA DO BRASIL</b>	39
3.1 O Surgimento do Planejamento Estratégico Organizacional na Marinha	39
3.2 Programa Netuno	39
3.3 Institucionalização do Planejamento Estratégico na Marinha	40
3.3 Avaliação do Planejamento Estratégico	42
3.4 O processo de elaboração orçamentária na Marinha	43
<b>4. METODOLOGIA</b>	46
4.1 Limitações do Método	49
4.2 Critérios para avaliação da qualidade da pesquisa	50
<b>5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b>	51
5.1 <i>Within case</i>	51
5.1.1 – <i>Organização A</i>	51
5.1.2 – <i>Organização B</i>	51
5.1.3 – <i>Organização C</i>	52
5.1.4 – <i>Organização D</i>	53
5.2 <i>Cross-case</i>	54
5.2.1 <i>Perspectiva Estrutural</i>	54

5.2.1.1 Influência e Comunicação da Estratégia .....	54
5.2.1.2 Papéis em Relação ao Planejamento Estratégico .....	57
5.2.1.3 Planejamento X Execução .....	62
5.2.2 <i>Perspectiva Tecnológica</i> .....	66
5.2.2.1 Incrementalismo .....	66
5.2.2.2 Imposição Externa para a Formulação de Planos e "Documentação Dormente" .....	68
5.2.2.3 Formulação dos Planos .....	68
5.2.2.4 Orçamentação Dupla .....	70
5.2.2.5 Restrições Orçamentárias e Contingenciamentos .....	70
5.2.2.6 Força da Gestão Operacional .....	72
5.2.2.7 Prazo .....	73
5.2.3 <i>Perspectiva Humana</i> .....	74
5.2.3.1 Comprometimento dos Agentes e Liderança .....	74
5.2.3.2 Comprometimento da Alta Administração .....	75
5.2.3.3 Capacitação .....	75
5.2.4 <i>Perspectiva Cultural</i> .....	76
5.2.4.1 Carreiras estruturadas .....	76
5.2.4.2 Características culturais do brasileiro .....	76
5.3 Discussão dos Resultados .....	77
6. CONCLUSÕES .....	81
6.1 Sugestões de Pesquisa .....	83
7. REFERÊNCIAS .....	84
APÊNDICE – Roteiro das entrevistas .....	88
ANEXO A – Organograma da Marinha do Brasil .....	89
ANEXO B – Lista P-10 – Programa Netuno – Critério 2 .....	90
ANEXO C – Tabela de distribuição de pontos da lista de verificação P-10 – Critério 2 .....	91
ANEXO D – Modelo de Plano de Acompanhamento de Gestão (PAG) .....	92

## 1. INTRODUÇÃO

O aumento da velocidade com que mudanças vêm ocorrendo mundialmente, em parte devido à globalização e ao desenvolvimento tecnológico, assim como o aumento da complexidade das organizações, exigem maior capacidade de formular e implementar estratégias. Tal aptidão requer das organizações contínua habilidade de inovação e adaptação, que possibilite superar os voláteis desafios impostos por esse contexto e atingir os seus objetivos, que também sofrem modificações.

Apesar das diversas técnicas empregadas na formulação de estratégias, além do grande esforço despendido pelas organizações nesse estágio, a implementação das estratégias continua sendo uma etapa que apresenta grande dificuldade. Muitas vezes, as organizações possuem planos muito bem elaborados, mas as suas ações não se alinham a esses planos de forma efetiva. Dessa forma, esses podem se tornar simples documentos, que não conseguem alcançar a finalidade para a qual foram criados, não servindo como guias para uma melhoria da gestão nessas organizações.

Essa dificuldade é frequente no setor público, onde por muitas vezes o Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) é elaborado para atender a normas ou políticas de instâncias superiores. Nesses casos, normalmente esse instrumento não reflete de fato a estratégia da organização, e tem a sua importância reduzida, em termos gerenciais (Flynn & Talbot, 1996; Joyce, 1999; Llewellyn & Tappin, 2003).

O PEO contém os objetivos estratégicos da organização, que dependem do cumprimento de diversas ações para que sejam alcançados. Essas, por sua vez, são executadas pelos vários sistemas organizacionais (Joyce, 1999; Miesing, 1984).

Dentre os sistemas organizacionais, na gestão pública o sistema orçamentário é tido como um dos principais. É por meio dele que são solicitados os recursos necessários para viabilizar todos os objetivos estratégicos que requeiram gastos financeiros. Dessa forma, o sistema orçamentário deve guardar estreita relação com o planejamento estratégico (Eadie, 1983; Goodwin & Kloot, 1996; Joyce, 1999; Seo & Barrett, 2007).

Na Administração Pública, as Forças Armadas apresentam estruturas e processos bem estabelecidos, além de pessoal capacitado na área de gestão. No caso da Marinha do Brasil (MB), os processos orçamentários são realizados por meio do Sistema do Plano Diretor (SPD), implementado há 50 anos, tendo sido uma iniciativa pioneira em nível ministerial no Brasil (Oliveira, 2000). O planejamento estratégico começou a ser utilizado nessa Força no

final da década de 90, com a finalidade de atender a requisitos para a assinatura do contrato de gestão por algumas organizações (Pereira, 2006). Atualmente, esse instrumento encontra-se bem difundido nesse órgão, estando institucionalizado por meio de procedimentos e normas. Devido a esses processos encontrarem-se consolidados na MB, já sendo utilizados há bastante tempo, e aos contínuos esforços de modernização que têm sofrido, é interessante a utilização dessa organização em um estudo de caso.

Esta pesquisa utilizou como base, de forma mais ampla, o modelo teórico já estabelecido por Anthony (1965), que foi discutido por Schick (1966) e Cunha (1999), que estabelece a relação entre os processos de planejamento estratégico, controle gerencial e controle operacional. Mais especificamente, buscou investigar, no nível organizacional, como ocorre a interação entre os níveis estratégico e gerencial, por meio da elaboração orçamentária, identificando os fatores que influenciam essa relação. Assim, surge neste trabalho a intenção de responder à seguinte pergunta: **quais os fatores que influenciam a relação entre o planejamento estratégico e o processo de elaboração orçamentária nas organizações da Marinha?**

## 1.1 Relevância

Diversos autores afirmam que muito já foi escrito sobre estratégia e planejamento estratégico no setor privado, porém que o setor público ainda é pouco explorado (Berry & Wechsler, 1995; Ferreira, Najberg, & Sousa, 2013; Joyce, 1999; Llewellyn & Tappin, 2003; Rose & Cray, 2010; Stewart, 2004). Em parte, isto se deve à inserção da área de estratégia na Administração Pública ser relativamente nova e de pouca expressão (Ferreira et al., 2013; Llewellyn & Tappin, 2003). Segundo Joyce (1999, p.72), a área de sistemas de planejamento estratégico relacionados ao setor público é uma “área onde são necessárias mais pesquisas”.

No Brasil, Bertero, Vasconcelos e Binder (2003) ao pesquisarem a produção científica em estratégia no período entre 1991 e 2002, encontraram apenas seis trabalhos publicados sobre estratégia no setor público, o que correspondia a apenas 2% de todos os trabalhos publicados na temática de estratégia. Mais recentemente, Ferreira *et al.* (2013) realizaram pesquisa bibliométrica nos periódicos da área de administração com classificação *qualis* de A1 a B3, utilizando a base *Scielo* Brasil, no período entre 2007 a 2012. Foram encontrados apenas 25 artigos sobre estratégia no setor público, sendo que apenas 6 tratavam sobre

planejamento estratégico. Devido ao pequeno número de trabalhos encontrados, os autores sugerem a realização de mais pesquisas nesta área.

Em um nível mais específico, alguns autores apontam a existência de poucas pesquisas empíricas que investiguem como sistemas de controle gerencial são utilizados em organizações para facilitar ou apoiar mudanças estratégicas (Abernethy & Brownell, 1999), e quais as consequências desse uso (Shields, 1997).

Para Abernethy e Brownell (1999), apesar de haverem pesquisas que relacionam variações nesses sistemas para enfrentar prioridades estratégicas, e relacionadas à forma como essas prioridades afetam os sistemas de controle, o que é ignorado por muitos pesquisadores é o potencial da utilização dos sistemas de controle gerencial como ferramentas mais ativas na formulação e implementação de mudanças na direção estratégica, o que Simons (1994) denomina de uso interativo desses sistemas.

Especialmente em relação aos sistemas orçamentários, Shields (1997) identificou que quase todos os estudos são basicamente de dois tipos: o primeiro baseado na teoria da agência, é composto de estudos analíticos que derivam desenhos de sistemas orçamentários que maximizam retornos esperados; o segundo tipo investiga características dos efeitos do orçamento relacionadas a comunicação, atitudes e desempenho. Esse autor sugere, entre outras temáticas, a realização de pesquisas de processos estratégicos, e como esses se relacionam com o orçamento. Para Barzelay e Campbell (2003, p.232, tradução nossa):

[...] o processo por meio do qual planos corporativos e prioridades de organizações do governo afetam a alocação de recursos permanece em grande parte um desconhecido campo de investigação. Isto é, geralmente somente *insiders* e alguns perspicazes, e bem colocados observadores, podem ariscar observações de como compromissos estratégicos se traduzem em recursos programáticos em organizações burocráticas complexas.

Portanto, teoricamente, a contribuição desse trabalho consiste em explorar a escassez de pesquisas relativas à implementação do planejamento estratégico na administração pública, e ao seu relacionamento com os sistemas de controle gerencial, abordando em especial o sistema orçamentário.

No aspecto pragmático, apesar da maior parte das pesquisas versarem sobre a formulação de estratégias, a própria literatura aponta sobre a importância da implementação, existindo alguns estudos que confirmam que esta é a parte mais difícil da gestão estratégica (Joyce, 1999). Para Eadie (1983) a experiência indica que o sucesso na adoção do

planejamento estratégico depende de se dar tanta ou mais atenção à implementação das estratégias do que às abordagens analíticas de formulação de estratégias. Tem sido cada vez mais reconhecido que a implementação da estratégia é um grande desafio para líderes estratégicos e gestores de serviços públicos (Flynn & Talbot, 1996; Joyce, 1999).

Consequentemente, a relevância prática deste estudo pode ser atribuída à necessidade do aprimoramento da gestão das organizações militares, com a finalidade de permiti-las levar suas estratégias adiante. Essa melhoria é premente, não somente devido à escassez de recursos, mas também para satisfazer a sociedade brasileira atual, que está exigindo maior eficiência, eficácia e transparência nos gastos públicos.

## **1.2 Objetivos e Delimitação da Pesquisa**

O objetivo geral deste trabalho é identificar os fatores que influenciam a relação entre o teor dos planos estratégicos e o processo de elaboração orçamentária nas organizações da Marinha. Para atingir esse objetivo geral, foram traçados alguns objetivos específicos:

- Descrever o processo de elaboração dos planos estratégicos das organizações da MB;
- Verificar o processo de elaboração das propostas orçamentárias anuais das organizações da Marinha; e
- Identificar os esforços para a implementação dos planejamentos estratégicos organizacionais.

Em relação ao escopo desta pesquisa, cabe ressaltar que dentre os diversos sistemas gerenciais das organizações, foi analisado somente o sistema orçamentário, e dentro desse sistema, o processo de elaboração orçamentária interno às organizações da MB.

O PEO refere-se ao planejamento estratégico elaborado no âmbito das organizações da MB. Esse plano não se confunde com o Planejamento Estratégico da Marinha (PEM), que se refere ao planejamento do órgão como um todo, sendo o principal instrumento de longo prazo da Força. O PEM é um documento condicionante dos PEO (Marinha do Brasil, 2011).



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Planejamento Estratégico

Existem muitas definições acerca do conceito de estratégia, porém nenhuma delas é universalmente aceita (Mintzberg & Quinn, 2001). Segundo Quinn, estratégia é definida como:

[...] o padrão ou plano que integra as principais metas, políticas e sentenças de ações de uma organização em um todo coerente. Uma estratégia bem formulada ajuda a ordenar e alocar os recursos de uma organização para uma postura singular e viável, com base em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças no ambiente antecipadas e providências contingentes realizadas por componentes diferentes (Mintzberg & Quinn, 2001, p.20).

Para Motta (2002, p.82), estratégia é o "conjunto de decisões fixadas em um plano ou emergentes do processo organizacional, que integra missão, objetivos e sequência de ações administrativas num todo interdependente". Assim, as estratégias podem ser formalizadas ou podem surgir no decorrer do funcionamento da organização, e devem integrar objetivos mais amplos a ações mais específicas.

Em relação ao termo planejamento, Mintzberg (2004) identifica diversas definições, que vão desde as mais amplas, sendo dessa forma muito genéricas, até as mais estritas, que na opinião do autor, seriam as mais adequadas. Assim, pode-se afirmar que "planejamento é um procedimento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões" (Mintzberg, 2004, p.26). Nesse conceito, destaca-se a formalização, que é formada por três componentes: decompor; racionalizar os processos; e articular. Enquanto que os dois primeiros permitem que os planos sejam decompostos de modo lógico e realista em estratégias, programas, orçamentos e objetivos, a articulação torna as coisas explícitas, com a finalidade de formar um sistema integrado de decisões (Mintzberg, 2004; Pearce, Freeman, & Robinson, 1987).

Para Anthony (1965, p.16, tradução nossa), planejamento estratégico é “o processo de decidir os objetivos da organização, as mudanças nesses objetivos, os recursos utilizados para alcançá-los, e as políticas que direcionam a aquisição, uso e disposição desses recursos”. Dessa forma, o planejamento estratégico combina duas ações: escolher os objetivos e planejar como alcançá-los. Esse autor estabelece um modelo em que o planejamento estratégico se relaciona intimamente com o controle gerencial, que é o processo pelo qual os gerentes se

certificam que os recursos são obtidos e utilizados efetivamente e eficientemente no cumprimento dos objetivos organizacionais. O mesmo afirma que os principais pontos do controle gerencial são: o fato de envolver gerentes, ou seja, pessoas que cumprem suas tarefas trabalhando com outras pessoas; que o processo leva em conta um contexto em que já foram estabelecidos objetivos e políticas no planejamento estratégico; e por último, que os critérios relevantes para avaliar as ações nesse processo são a efetividade e a eficiência (Anthony, 1965).

Atualmente, ainda há uma discussão sobre a funcionalidade do planejamento estratégico, porém apesar de severas críticas (e.g, Mintzberg, 2004), esse continua sendo tratado por estrategistas como um instrumento de grande utilidade (Giraudeau, 2008; Vilà & Canales, 2008). Segundo Bryson, Crosby e Bryson (2009, p.173, tradução nossa) esse "pode 'funcionar', mas a questão de se e como funciona, de que maneira, para quem, quando, e por que, certamente está aberta"(e.g, Vilà & Canales, 2008). Para esse autor, o problema é que diversos estudos são realizados de maneira inconsistente e contraditória, pois os pesquisadores dão pouca atenção ao contexto mais amplo, a quem está envolvido no planejamento e a como eles se conectam, a como ele foi feito, e ao legado que ele deixou na aprendizagem organizacional.

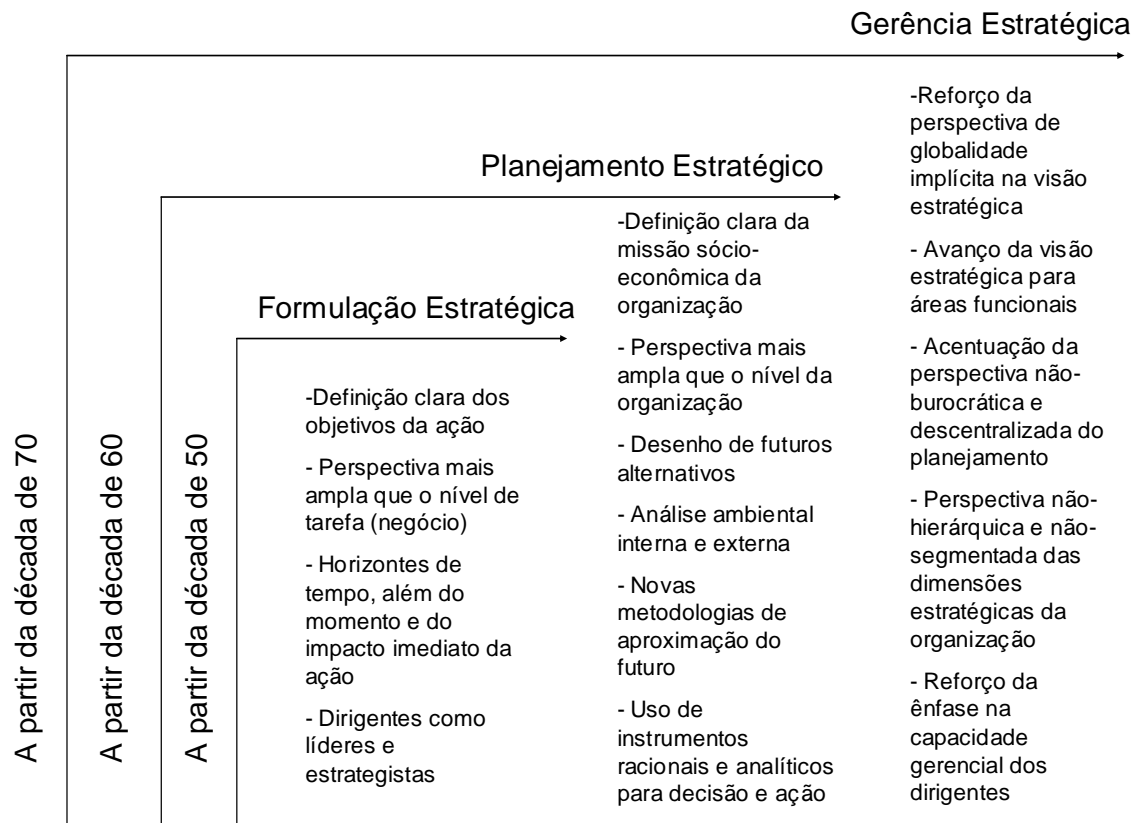
Apesar do planejamento estratégico poder trazer diversos benefícios, não significa que esses ocorrerão. Tudo dependerá de como os agentes engajarão nessa ferramenta, na medida em que as diversas abordagens têm diferentes utilidades e condições para que sejam bem sucedidas (Bryson, 1988).

Dessa forma, percebe-se que é necessário que o contexto seja levado em consideração, e que haja uma relação estreita com os sistemas gerenciais, que devem funcionar adequadamente, para que seja possível o alcance dos objetivos estabelecidos.

## **2.2 A Gestão Estratégica**

O conceito de gestão estratégica surge na década de 70, para fazer frente a uma época de mudanças amplas e velozes. Esse conceito não sofre grande alteração, pois grande parte das propostas da gestão estratégica já estava contida no conceito de planejamento estratégico, no entanto passou-se a enfatizar a importância nesse instrumento das perspectivas de "contínuo, sistemático e contingencial, aceitando-o mais como um processo emergente de um

conjunto de decisões e ações que levem ao alcance de objetivos organizacionais do que algo antecedente ao processo de implementação" (Motta, 2002, p.88). A figura 1 mostra a evolução da visão estratégica na gestão.



**Figura 1 – Conquista da visão estratégica na administração**

Fonte: Motta (2002, p.94)

Somente na década de 90 que o conceito de gestão estratégica se consolida no Brasil, quando passa a integrar a formulação e a implementação da estratégia, eliminando a separação entre aqueles que pensam e planejam e aqueles que executam as ações na organização: "fica sepultada a separação entre formulação e implementação, entre o pensar e o agir. Gestão Estratégica implica que as mesmas pessoas formulem, revisem e implementem estratégias. A responsabilidade pela gestão é de todos" (Bertero et al., 2003, p.51). Dessa forma, a gestão estratégica contempla, além da elaboração do plano por meio das sucessivas etapas, também a execução e o controle das ações nele contidas.

A gestão estratégica é um modo de engajar as pessoas, obtendo seu comprometimento. Esse engajamento permite levar a organização ao futuro, modelando esforços, reorganizando e redesenhando sua estrutura e processos para uma melhor eficiência e qualidade (Bryson *et al.*, 2009; Joyce, 1999; Vilà & Canales, 2008).

### **2.3 Gestão Estratégica na Administração Pública**

O crescimento e a complexidade de algumas organizações públicas, aliados ao ambiente conturbado no qual estão inseridas, levam diversos gestores públicos a acreditar que atualmente a gestão estratégica é indispensável. Esses são pressionados por diversas expectativas, devendo utilizar instrumentos que permitam a condução de suas instituições a determinadas direções, buscando-se a melhoria dos resultados e a eficiência dos serviços públicos (Joyce, 1999).

Um exemplo disso é o caso da Força Aérea americana, na qual a implementação de um planejamento estratégico permitiu que essa instituição se posicionasse de forma vantajosa em relação a mudanças nas preferências políticas do Congresso. Dessa forma, independente do cenário, a Força Aérea estaria mais preparada para superar desafios e aproveitar oportunidades (Barzelay & Campbell, 2003).

Corroborando essa visão, pode-se citar o triângulo estratégico. Na tradição clássica, o nível político estabelece diretrizes, e a partir de então os gerentes realizam a utilização dos recursos disponíveis na gestão interna, com o plano organizacional, orçamento, desenvolvimento de recursos humanos e controle gerencial (Moore, 2002). Por outro lado, o triângulo estratégico parte do pressuposto de que os próprios gerentes devem definir os objetivos e a missão da organização. Para tal, esses gerentes devem alinhar coerentemente: idéias substantivamente valiosas; o apoio de fontes de suporte e legitimação; e a capacidade de fazer as coisas acontecerem com adequada base organizacional e operacional (Cunha, 2008; Moore, 2002). Assim, Moore (2002, p. 118) evidencia uma visão mais proativa dos gestores públicos, que se posicionam independente do cenário político, em vez de seguir o que esse cenário estabelece:

[...] a idéia de gestão estratégica no setor público parece alçar os executivos da área de seu papel de técnicos, que fazem escolhas a partir de bem conhecidos métodos administrativos de execução de objetivos definidos alhures ao papel de estrategistas, examinando os seus ambientes políticos e de trabalho para identificar oportunidades

de utilização da sua organização na criação de valor público. [...] como os executivos do setor privado, os do setor público atuam para posicionar as suas organizações na criação de valor público e não apenas na utilização de recursos para cumprir os propósitos do mandato.

Assim, o planejamento estratégico é uma forma das organizações públicas lidarem com esse novo ambiente, mais complexo. Ele pode ajudar a construir competências e aproveitar as oportunidades, ao mesmo tempo em que minimiza as fraquezas e possibilita enfrentar ameaças. Portanto, essas organizações poderão "ser muito mais efetivas em um mundo muito mais hostil" (Bryson, 1988, p.21, tradução nossa).

O instrumento do planejamento estratégico na Administração Pública foi amplamente disseminado. Segundo Bryson *et al.* (2009), nos Estados Unidos o planejamento estratégico parecia estar quase onipresente em todos os níveis de governo, porém o motivo para tal era consequência de modismo, coerção ou mimetismo. Por outro lado, essa ferramenta também se tornou popular pois em muitas ocasiões parecia "funcionar", auxiliando os decisores a definirem o que suas organizações deveriam estar fazendo e como. Além de contribuir com o argumento de por que deveriam fazê-lo.

Joyce (1999) identifica quatro modelos de gestão estratégica na Administração Pública: o modelo clássico de planejamento; o modelo similar ao empresarial; o modelo visionário; e o modelo baseado em previsão.

No modelo clássico, a abordagem constitui-se em um endosso de um planejamento racional direcionado à gestão. Para muitas organizações públicas a formulação desse planejamento ocorre de maneira imposta, não sendo uma escolha da organização (Flynn & Talbot, 1996; Llewellyn & Tappin, 2003). Desse modo, determinadas políticas requerendo a criação de planejamentos estratégicos podem levar a criação de muitos planos estratégicos formalmente escritos, porém não é garantido que esses documentos expressarão algum pensamento estratégico. Esses podem até satisfazer em alguns casos os órgãos de supervisão administrativa, no entanto estarem sendo inúteis em termos gerenciais (Joyce, 1999).

Essa lógica de planejamento estratégico sofreu uma reviravolta na década de 90, ganhando maior visibilidade em sua importância. O argumento de que o setor público estava falhando no atendimento das demandas da população teria como solução a adoção de uma forma de governo mais empreendedora. Essa envolvia diversas medidas como o uso de competição, a flexibilidade de gestão, o foco na qualidade dos serviços, e a delegação de autoridade. Além disso, incluía o planejamento estratégico, ferramenta que permitiria uma

postura proativa na gestão pública (Osborne & Gaebler, 1996). Assim, ao antecipar situações futuras, seria possível o uso de medidas preventivas, que supostamente são mais econômicas. Portanto, a idéia de que o planejamento estratégico faz parte do arsenal utilizado pelos modernos serviços públicos para combater problemas de recursos insuficientes passou a ser influente (Joyce, 1999).

Em pesquisa realizada em governos locais do Reino Unido, Flynn e Talbot (1996) verificaram que a maioria das organizações possuía planejamento estratégico formal, e que isso levava a diversos benefícios. Na percepção dos gestores dessas organizações, esses planos os auxiliavam a atingir metas e objetivos, a identificar marcos para melhorias organizacionais e a melhorar o uso dos recursos. Além disso, foi verificado que o planejamento estratégico ajudou a criar unicidade na visão futura da organização por parte dos funcionários, favorecendo a identificação de novas oportunidades e idéias.

A base do segundo modelo está relacionada às melhorias no tratamento dispensado aos usuários dos serviços públicos. De fato, passou a ser sugerido que esses usuários deveriam ser tratados como “clientes”. Essa visão passou a ser aplicada inclusive nas relações internas, consistindo em uma abordagem cliente-fornecedor. Uma característica fundamental desse modelo é o desenvolvimento de um núcleo estratégico dentro da organização pública, ao mesmo tempo em que o poder é devolvido aos gestores que se encontram na linha de frente. Entretanto, à medida que esses gestores recebem maior poder, também se tornam mais responsáveis<sup>1</sup> pelo desempenho de suas unidades, devendo prestar contas de seus resultados. Dessa forma, o núcleo estratégico passa a criar a missão, os valores, e aprovar planos que permitirão a tomada de decisão na linha de frente.

O modelo de gestão estratégica visionária possui um maior foco no longo prazo. Em sua essência, é definido um futuro desejado para determinado serviço público e, então, são identificadas as atividades que levarão a organização a esse estado desejado. Enquanto essa visão de futuro é definida pela alta administração, os gestores da organização se preocupam com o processo de internalização dos valores que levarão a ela.

Finalmente, o modelo baseado em previsão é fundamentado na idéia de orientação da ação estratégica pelo uso de inteligência. Esse modelo implica em imaginar um futuro que projeta o que é desejável no presente, e então, planejar um caminho para esse futuro.

Apesar desse modelo desenvolver uma visão estratégica, assim como o modelo

---

<sup>1</sup>No sentido de *accountability*, termo este que ainda não possui tradução literal na língua portuguesa.

anterior, nesse caso a simples identificação das atividades não possibilita a organização alcançar esse futuro. A organização se concentra no desenvolvimento de áreas especiais de conhecimento, e no desenvolvimento de empreendimentos cooperativos com outras organizações, a fim de garantir o alcance de sua visão estratégica.

Dessa forma, verifica-se por meio desses modelos a própria evolução da gestão estratégica na Administração Pública. O foco, que inicialmente estava em um instrumento formal, passou a estar na agregação de valor para o cidadão, e, além disso, a ênfase passou a estar em cenários de longo prazo, identificando como a organização deve se preparar para enfrentá-los.

## **2.4 Implementação do Planejamento Estratégico**

O planejamento estratégico deve ser implementado por meio de planos de ação, que possuem um horizonte de tempo mais curto e que devem estar alinhados com os objetivos e diretrizes daquele (Lobato, 2000). Se implementados efetivamente, esses contribuirão na conquista dos resultados desejados, contidos no planejamento maior.

Porém muitas vezes há grande dificuldade para essa implementação. Joyce (1999, p.3, tradução nossa) demonstra a importância do efetivo uso do planejamento pelos outros níveis de gestão:

[...] a estratégia se torna real quando uma organização se assegura que esta foi implementada. Internamente, isto significa que a estratégia é utilizada para planejar e controlar comportamentos. Objetivos operacionais e metas de desempenho são definidos com base na estratégia.

Apesar da importância do uso efetivo do planejamento estratégico, muitas vezes esse não passa de um documento formal, com um conteúdo que não reflete a realidade. Esse caso é notório no setor público, onde as organizações frequentemente realizam sua formulação por exigências estatutárias, ou seja, o que leva à sua criação não são as escolhas estratégicas (Flynn & Talbot, 1996; Llewellyn & Tappin, 2003).

Nessa perspectiva, esse planejamento tem sua importância esvaziada, apesar de ter sido formulado, fica praticamente sem uso. Tal fenômeno foi identificado por Llewellyn e Tappin (2003, p.968, tradução nossa) em organizações dos Estados Unidos e Reino Unido, o

qual chamaram de documentos dormentes: "planos estratégicos residiam nas prateleiras, juntando poeira. Essa *documentação dormente* é um fenômeno transatlântico".

A implementação requer alguns passos a serem executados de forma racional, como: o desenho de planos de ação; a designação individualizada de responsabilidades específicas; o cálculo dos custos de implementação de novas ações, assegurando que estes foram incluídos no processo orçamentário anual; e o estabelecimento de sistemas de informações e monitoramento, para assegurar o cumprimento de metas, assim como, eventuais correções nos sistemas de controle (Joyce, 1999).

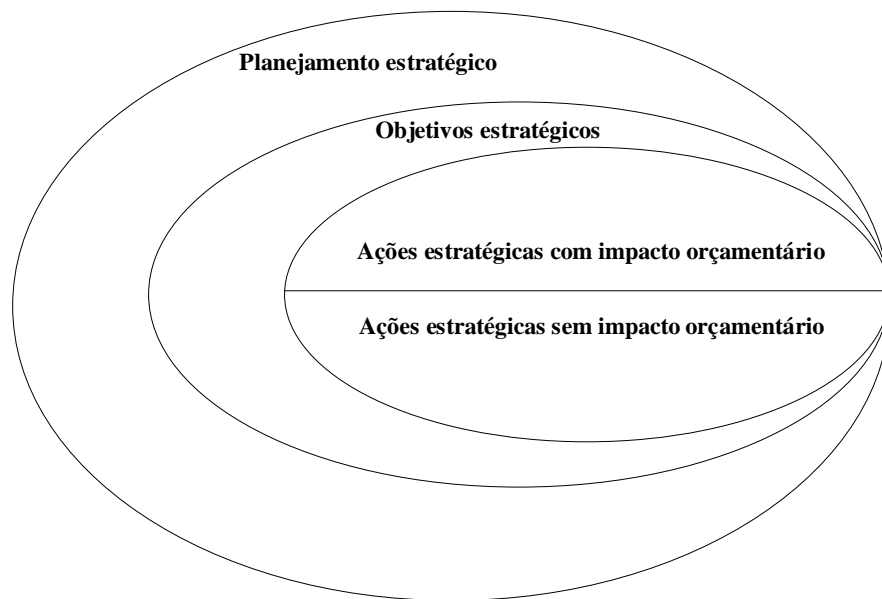
Nesse processo, o estabelecimento de regras simples, claras e concretas é primordial para que a implementação da estratégia ocorra na organização:

Estratégias não vivem em grossas pastas – se estão ali, é para morrer. Regras simples, em comparação, são o coração pulsante da estratégia. Quando aplicadas a um gargalo crítico, cuidadosamente formuladas e empregadas de forma refletida, regras simples podem nortear as atividades que pesam. Num mundo de difíceis *trade-offs*, a abordagem é uma das poucas saídas para a gerência aumentar o alinhamento, a adaptação e a coordenação de uma tacada só (Sull & Eisenhardt, 2012, p.81).

Além disso, elementos mais subjetivos também são imprescindíveis, como o papel da liderança, que tem a finalidade de conquistar o apoio dos *stakeholders* para garantir que seja dada continuidade à colocação em prática das decisões estratégicas (Cunha, 2008; Joyce, 1999).

O planejamento estratégico se constitui em um processo. No plano em si, são estabelecidos objetivos estratégicos, cujo alcance levará a organização à direção almejada. Porém, para chegar a esses objetivos é necessária a execução de algumas ações, que podem requerer recursos financeiros ou não. Essa relação é demonstrada na figura 2.





**Figura 2 – Detalhamento de níveis específicos do planejamento estratégico**

**Fonte: Elaboração própria.**

Assim, verifica-se a importância da integração do planejamento estratégico com outros processos ou sistemas. Porém, a grande dificuldade na prática é assegurar a unidade de propósito e integração para todos os níveis gerenciais que estarão envolvidos (Joyce, 1999; Miesing, 1984).

#### **2.4.1 *Sistemas Gerenciais***

A implementação da estratégia pode ser vista como a ação de levar a organização a atuar na direção que a nova estratégia requer. Isso não pode ser feito com apenas uma mudança nos serviços, mas também são necessárias mudanças nos sistemas organizacionais. Além disso, essas mudanças somente se tornarão definitivas caso também haja uma mudança nos comportamentos e atitudes dos funcionários (Joyce, 1999; Motta, 1998).

Esses sistemas administrativos estimulam e orientam a atividade organizacional, assegurando a execução de objetivos, e a prestação de serviços que geram valor para o usuário. Segundo Moore (2002, p.324), esses sistemas:

- (1) estabelecem áreas de autoridade, responsabilidade e confiança para os empregados da organização (estrutura organizacional);
- (2) estabelecem processos deliberativos que a organização utilizará para fazer e rever decisões políticas

fundamentais (sistemas de planejamento estratégico); (3) determinam as principais políticas, programas e procedimentos da organização (tecnologia organizacional); (4) recrutam, selecionam, treinam, avaliam, recompensam e promovem empregados (sistemas de pessoal); e (5) desenvolvem e prestam informação sobre o emprego de recursos da organização, os níveis de atividade e as realizações (informação gerencial e controle de sistemas). A perspectiva estratégica de como utilizar esses sistemas para realçar o valor dos esforços produtivos de uma organização precisa considerar os sistemas administrativos em conjunto e avaliar a sua contribuição para a estratégia geral da organização.

Os sistemas e processos organizacionais devem sofrer uma transformação efetiva para que sejam adequados à viabilização de novas estratégias:

Para fazer uma alteração na estratégia organizacional, os gerentes devem executar uma série de ações particulares e concretas. Não podem simplesmente dirigir a organização rumo a novos objetivos ou inventar novos programas operacionais para alcançá-los. Nem podem transformar os sistemas administrativos de uma organização com uma canetada. Ao contrário, precisam motivar as suas organizações a seguirem na direção de novos objetivos por meio de ações objetivas e concretas: algumas que transmitam novos propósitos, algumas que criem apoio externo, algumas que refaçam operações e algumas que reestruturem responsabilidade e *accountability* entre seus subordinados (Moore, 2002, p.341).

Nessa perspectiva, para melhor entender o desafio da implementação, é necessário compreender o planejamento estratégico como um sistema integrado com os demais sistemas organizacionais. Essa visão sistêmica evidencia como os processos de planejamento estratégico estão embutidos nas organizações, e integrados aos de alocação orçamentária e às estratégias funcionais (Joyce, 1999).

Entretanto, em muitas organizações públicas não existe um sistema de planejamento integrado e que englobe diversos níveis. Essa falta de integração pode ser observada em um estudo realizado em governos locais do Reino Unido (Flynn & Talbot, 1996). Corroborando essa visão, Stewart (2004) afirma que no setor público, a gestão estratégica no sentido de relacionar sistemas decisórios com objetivos de longo prazo é uma raridade.

No entanto, caso experiências ocorridas nos Estados Unidos possam ser generalizadas, ao longo do tempo espera-se que haja nas organizações do setor público uma maior integração do planejamento com os níveis inferiores (Berry & Wechsler, 1995).

Além disso, pode haver problemas relacionados ao tipo de sistema de planejamento implantado. Nutt e Backoff (1993) identificaram problemas relacionados a múltiplos centros estratégicos, a que chamaram de “*empowered organization*”. Nesse tipo de organização a

estratégia era criada simultaneamente em todos os níveis, levando a problemas de integração e comunicação.

#### **2.4.2 A Integração entre o Planejamento Estratégico e os Processos Orçamentários**

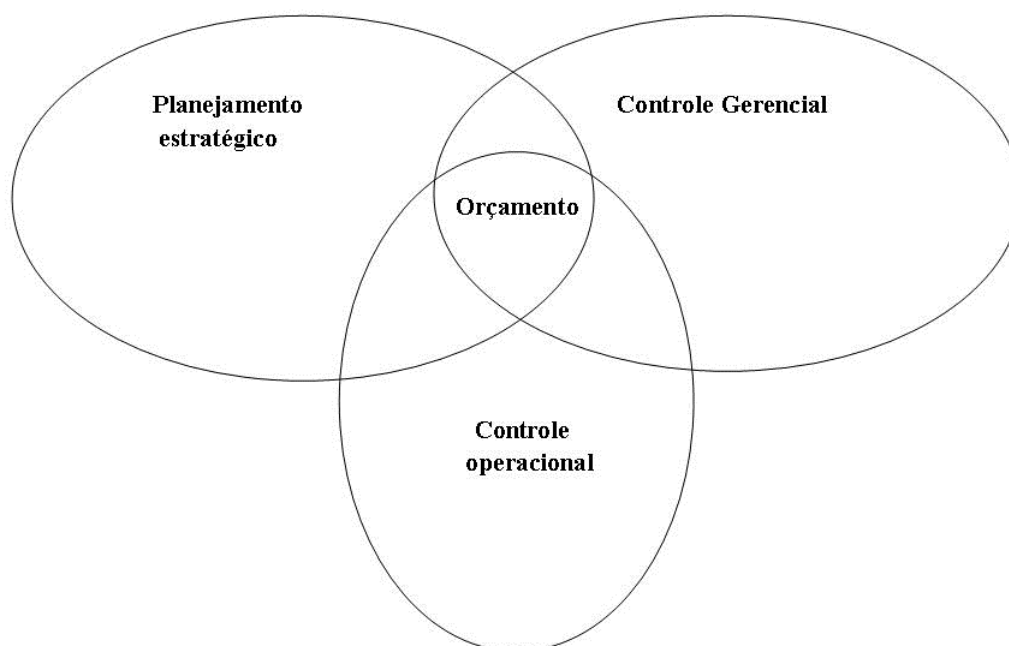
Na Administração Pública, o orçamento é um importante instrumento para a implementação da visão estratégica das organizações nos níveis tático e operacional:

O desejo de mover os serviços públicos de uma cultura burocrática e complacente para outra mais empreendedora é também fonte de um desejo de estreitar a relação entre o planejamento estratégico e sistemas orçamentários. Defensores do governo empreendedor atualmente querem inter-relacionar declarações de missão, com os sistemas orçamentários e com medidas de desempenho e gestão. [...] conseqüentemente, querem ver os executores do orçamento focados na tradução dos orçamentos em determinados níveis de desempenho, que são estabelecidos com base na declaração de missão e nos objetivos estratégicos gerais, formulados dentro do processo de planejamento estratégico (Joyce, 1999, p. 73, tradução nossa).

Pode-se verificar que essa relação entre o planejamento estratégico e o sistema orçamentário ocorre nos dois sentidos, o que faz com que a integração entre eles seja ainda mais relevante. Por um lado, o PEO por conter os objetivos da organização deve condicionar o orçamento, para que esses possam ser alcançados. Por outro lado, caso o orçamento não disponibilize recursos para determinadas ações estratégicas, o alcance dos objetivos relacionados a essas poderá ser comprometido. Portanto, deve-se assegurar que o planejamento estratégico influencie o processo de alocação orçamentária (Berry & Wechsler, 1995; Eadie, 1983; Goodwin & Kloot, 1996; Joyce, 1999).

Para Cunha (1999), atualmente há uma visão limitada em relação ao papel do orçamento público como instrumento de gestão. Essa limitação ocorre desde os níveis mais altos nas organizações. O que predomina é uma visão legalista, na qual se vê o orçamento como um instrumento apenas de legitimação do gasto público.

No modelo estabelecido por Anthony (1965), verifica-se a importância do orçamento para o alcance dos objetivos estratégicos. As diversas atividades orçamentárias encontram-se nos três tipos de processos administrativos – planejamento estratégico, controle gerencial, e controle operacional – sendo essenciais para o funcionamento da organização (Anthony, 1965; Cunha, 1999; Schick, 1966). Essa relação encontra-se representada na figura 3.



**Figura 3 – O orçamento e os processos administrativos**  
**Fonte: Cunha (2012), adaptado de Anthony (1965) e Schick (1966)**

Corroborando essa visão, Eadie (1983) afirma que são atividades sequenciais: o planejamento estratégico culminará em um conjunto de prioridades a serem abordadas na elaboração do orçamento anual.

Segundo Schick, há uma estreita relação entre o planejamento e o processo de elaboração orçamentária:

[...] no contexto do orçamento, planejamento envolve a determinação de objetivos, a avaliação de linhas de ação alternativas, e a autorização dos programas selecionados. Planejamento é relacionado mais proximamente com a elaboração orçamentária, mas seria um erro desconsiderar elementos de gerência e controle na elaboração orçamentária ou o planejamento durante outras fases do orçamento anual (Schick, 1966, p.244, tradução nossa).

Na visão desse autor, as reformas<sup>2</sup> ocorridas nos Estados Unidos, no sentido de implementar o PPBS (*Planning-Programming-Budgeting System*) tinham entre suas principais finalidades a formulação e avaliação, de forma consciente, de políticas e objetivos futuros. Para ele, o processo de gestão estaria espalhado por todo o ciclo orçamentário, sendo o

<sup>2</sup> Apesar dessas ideias apresentarem-se mais marcantes na orientação de planejamento, ocorrida a partir do terceiro estágio das reformas na década de 60, algumas características já podiam ser observadas a partir do primeiro estágio, iniciado na década de 20 (Schick, 1966).

orçamento o elo entre as atividades desenvolvidas e os objetivos alcançados (Schick, 1966). Um exemplo disso, é que os promotores do PPBS no Pentágono tinham como objetivo fechar a lacuna entre planejamento e orçamento (Barzelay & Campbell, 2003, p.123).

Se o planejamento estratégico não estiver integrado com o processo orçamentário anual, assim como com outros importantes sistemas de gestão, a implementação da estratégia não será efetiva, dessa forma, não havendo como se falar em gestão estratégica (Joyce, 1999).

Apesar dessa relação entre planejamento e orçamento ser essencial para a gestão na Administração Pública, ela é pouco explorada: “trata-se da tradicional relação ‘planejamento, orçamento e controle’, tão tradicional quanto, muitas vezes, pouco explorada em seu potencial para desempenho organizacional no setor público” (Rezende & Cunha, 2005, p.122).

Dessa forma, percebe-se que o orçamento público não pode apenas servir como um instrumento de autorização de despesas, ele deve se tornar uma ferramenta gerencial. Através da gestão orçamentária adequada, pode-se colocar o planejamento estratégico em prática. Porém, para isso, deve-se fazer a ligação entre os três tipos de processos administrativos (Anthony, 1965), caso contrário tendem a prevalecer práticas incrementais, que podem inviabilizar o alcance de visões de futuro mais ambiciosas. Estas práticas são frequentemente relatadas na literatura, e ocorrem por diversos motivos (Eadie, 1983; Rezende & Cunha, 2005). Segundo Rezende e Cunha (2005, p.20): "no âmbito das organizações governamentais que integram a administração pública, é preciso investir na capacidade para elaborar e implementar orçamentos menos ‘incrementais’ e estabelecer um padrão de gestão voltado para a melhor utilização dos recursos existentes".

Em geral, há inquietações em relação aos fracos ou, até mesmo, inexistentes laços entre os processos de planejamento estratégico e orçamentários na Administração Pública. Porém, pode-se verificar alguns casos em que as organizações buscaram construir estes laços (Goodwin & Kloot, 1996; Joyce, 1999; Seo & Barrett, 2007).

Goodwin e Kloot (1996) encontraram estreita integração entre esses processos em administrações locais da Nova Zelândia, enquanto que na Austrália encontraram ligações vagas ou inexistentes. No primeiro país as estratégias eram revisadas, levando a mudanças em seus planos estratégicos, e posteriormente, levando-se em consideração essas mudanças, os orçamentos para o exercício financeiro seguinte eram decididos. Por outro lado, na Austrália o processo decisório era de natureza incremental.

No primeiro caso, uma estreita ligação entre os processos leva um alto grau de incerteza aos gestores intermediários, tendo em vista que esses sabem que terão que dar atenção não só para o processo orçamentário, como também ao planejamento estratégico. Desse modo, segundo esses autores, o que assegura uma menor ambiguidade no papel desses gestores, reduzindo a incerteza, é uma boa comunicação estratégica, que permitirá que a informação seja difundida para os níveis inferiores.

Outra experiência prática que possibilitou o rompimento com o incrementalismo, além da integração entre orçamento e estratégia, foi o caso do programa “Brasil em Ação”. Nesse caso, foi possível utilizar uma estrutura de projetos, executados de forma transversal entre os ministérios, que possibilitou levar adiante programas de infraestrutura e sociais, de caráter estratégico do governo (Barzelay & Shvets, 2005).

Porém, houve grande resistência à implementação dessa iniciativa nas estruturas dos próprios ministérios. Para preservar seus próprios interesses, em detrimento das prioridades estabelecidas pelo governo, os ministérios utilizaram um artifício burocrático que ficou conhecido como “política de prioridades invertidas”. Essa consistia em utilizar os fundos liberados para o programa em outras despesas, sendo que posteriormente esses ministérios pressionavam o governo a liberar mais recursos para o programa. Nessa ocasião, uma vez efetuado o crédito na conta dos ministérios, não havia o controle administrativo, por parte do Ministério da Fazenda ou do Tesouro, de como o recurso seria gasto. A solução para contornar esse problema, foi a necessidade de autorização prévia do Ministério do Planejamento, que estava acompanhando de perto a evolução dos projetos, para que o Tesouro liberasse os recursos. Assim, evitou-se que os ministérios isoladamente tomassem as decisões orçamentárias, o que poderia inviabilizar os objetivos estratégicos do governo (Barzelay & Shvets, 2005; Rezende & Cunha, 2013).

Uma forma de se garantir que a estratégia influencie o processo orçamentário, e que os objetivos estratégicos serão contemplados é por meio da “orçamentação dupla”<sup>3</sup>. Esse mecanismo consiste na criação de um orçamento para iniciativas estratégicas separado do orçamento operacional. Tal mecanismo parte da suposição que o planejamento e a gestão operacional têm força suficiente para ignorar o planejamento estratégico, assim tendo a finalidade de prover proteção às agendas estratégicas (Joyce, 1999). Motta (1998, p. 219)

---

<sup>3</sup>Tradução livre para *dual budgeting*.

também alerta sobre essa força: "normalmente, a rotina diária distancia as pessoas do conhecimento de melhores alternativas e da iniciativa da mudança".

### ***2.4.3 Dificuldades na Implementação do Planejamento Estratégico***

Uma barreira clássica para a implementação do planejamento estratégico, é a falta de envolvimento da alta administração (Flynn & Talbot, 1996; Lobato, 2000). Os dirigentes devem ter de forma bem clara a ideologia central, os valores e objetivos da organização, e com base nesses respaldar a colocação em prática dos planos de ação: "Se essas crenças não estiverem bem nítidas para a alta administração, com certeza ela não acionará o plano de ação, perdendo-se numa agenda de compromissos menores, muitas vezes confundidos com decisões compulsórias, tomadas pelo calor das exigências do mercado" (Lobato, 2000, p.125).

Em estudo realizado por Barzelay e Campbell (2003), foi constatado que apesar do grande esforço e investimento na implementação do planejamento estratégico na Força Aérea americana, não ocorria a integração desse instrumento com a programação orçamentária. Essa só foi possível com o envolvimento da alta administração, que por sua vez reestruturou os processos para viabilizar essa integração.

Além disso, deve-se levar em consideração a compatibilidade com o contexto interno da organização, especialmente em relação à sua estrutura e cultura, o que pode inviabilizar o desenvolvimento das estratégias (Cunha, 2008, p.2). A estrutura possui uma estreita relação com a estratégia, quanto mais complexas são as estratégias, mais robustas deverão ser as estruturas (Chandler, 1997; Cunha, 2008).

Outro fator, que impacta na facilidade de implementação das estratégias no setor público é a forma como a carreira dos servidores se encontra estruturada. Para Barzelay e Campbell (2003) carreiras bem estruturadas apresentam uma maior competência estratégica, tendo em vista que servidores dessas carreiras tendem a ter uma visão mais de longo prazo das necessidades da organização, fato que pôde ser observado na Força Aérea americana.

Ainda, a literatura aponta outros problemas na implementação relacionados à incapacidade de comunicação e preparação das mudanças (Lobato, 2000; Vilà & Canales, 2008). Não obstante, no caso do Brasil também existem obstáculos associados a questões culturais como a improvisação, o imediatismo e o individualismo, característicos do brasileiro (Lobato, 2000).

No caso de estratégias que requeiram grandes mudanças, um grande obstáculo é a repressão da incerteza. Essa ocorre devido à busca de segurança e regularidade na vida empresarial. Dessa forma, o gestor tenta contornar a pressão psicológica de ter que decidir com base em fatores que fogem de seu controle (Motta, 2002).

Segundo Motta (2002), dentre as formas de repressão ressaltam-se: o planejamento por mini análise; a definição de objetivos amplos e imprecisos; a dissociação planejamento-execução; além do incrementalismo e a reconciliação com o passado.

Na primeira forma dificultam-se os debates e as análises de metas, de forma a se garantir o ponto de vista dos dirigentes. Tal prática leva a acomodações nos outros níveis. Apesar dos técnicos da organização possuírem informações que indiquem a necessidade de mudança, esses passam a evitar a colocação desses assuntos em pauta, com a percepção de que isso será inútil.

Na segunda forma, são estabelecidos objetivos que sejam vagos e pouco desafiadores, assim produz-se a falsa impressão de que sempre estão sendo alcançados.

Outra forma de repressão da incerteza é a dissociação planejamento-execução. Nessa costuma-se isolar de forma exagerada o planejamento da execução, assim como a decisão da ação. Essas fases têm que atuar conjuntamente, caso contrário todo esforço estratégico já realizado terá sido em vão:

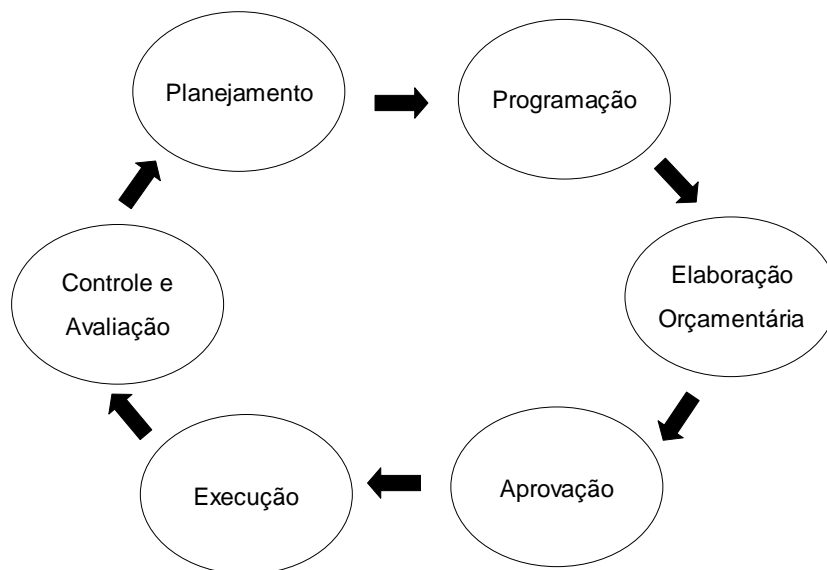
A compreensão de planejamento e implementação como processos integrados é o que garantirá o êxito na elaboração e na execução das diretrizes empresariais. Projetos bem definidos em termos de objetivos, mas sem o dimensionamento adequado de sua validade administrativa, tornam-se na prática, não mais que uma quantidade de recursos destinados a uma unidade específica. Sua implementação é difícil e eles raramente alcançam os objetivos para os quais foram criados” (Motta, 2002, p. 98-99).

Por último, no incrementalismo “existe a tendência de apegar-se ao conhecido e experimentado, tomando-se decisões estratégicas exclusivamente em bases incrementalistas. Reprime-se a incerteza do futuro, buscando-se a coerência histórica da empresa ou fazendo-se a reconciliação contínua com o seu passado” (Motta, 2002, p.96). Antes de se buscar mudanças que façam a organização evoluir com base em uma nova visão de futuro, sempre se olha para trás para ver o que vem sendo feito, evitando-se grandes alterações no *status quo*. Grandes mudanças nestes casos somente são realizadas através de fortes pressões externas, que possam comprometer a sobrevivência da organização.



## 2.5 Processo Orçamentário

No nível organizacional, o processo orçamentário, ou ciclo orçamentário, apresenta as fases descritas na figura 4 (Cunha, 2013a).



**Figura 4 – Ciclo de planejamento, programação e orçamentação**  
**Fonte: Cunha (2013a, p.69)**

Esse ciclo constitui-se em uma sequência de decisões, tomadas no contexto organizacional. É necessário que as fases sejam integradas, a fim de que tais atividades constituam efetivamente um sistema (Anthony, 1971; Cunha, 2013a). Segundo Cunha (2013a), o ciclo contempla planejamento, programação e orçamentação: o primeiro está relacionado aos objetivos de longo alcance; a programação é formada por programas de alcance intermediário, derivados de finalidades de longo alcance; e a orçamentação é constituída de orçamentos-programas anuais, derivados de objetivos de alcance intermediário.

No entanto, nas organizações públicas, frequentemente, a elaboração orçamentária não decorre de prévio e sistematizado esforço de planejamento e programação: "A elaboração orçamentária acaba por se constituir no único esforço estruturado de projeção de objetivos, metas e ações, assim mesmo, em muitos casos, somente para atender a demandas impostas pelo sistema maior no qual a organização está inserida" (Cunha, 2013a, p.68).

Outro aspecto importante da elaboração orçamentária são os métodos pelos quais essa se processa no nível da organização, denominados por Lewis (1952) de "critérios de alocação

de recursos". Entre os critérios abordados por esse autor destacam-se: o "teto-fixo", no qual os setores têm que observar valores máximos pré-definidos; o "teto-móvel", em que não há prévia definição de valores para a formulação de propostas; e o "orçamentos-alternativos", que compreende a preparação de duas ou mais propostas com valores diferentes (Cunha, 2013a; Lewis, 1952).

No âmbito da União, durante o processo de elaboração orçamentária, as Unidades Gestoras/Orçamentárias preparam as suas propostas e encaminham ao respectivo órgão setorial de planejamento que as consolidam. Em seguida esses enviam essa proposta consolidada ao órgão central de planejamento, que elabora o Projeto da Lei Orçamentária Anual (PLOA), que é encaminhado ao Presidente da República para posterior remessa ao Congresso Nacional (CN) (Bezerra Filho, 2012; Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, 2013).

Diversos problemas são apontados por Cunha (2013b, p.37) em relação à elaboração orçamentária nas organizações, entre eles destacam-se:

- A falta de informação e prazos adequados para os elaboradores;
- A falta de conhecimento técnico dos usuários no sentido de repassar as necessidades aos elaboradores;
- Adaptação das finanças e contabilidade à concepção do planejamento;
- Alternância dos envolvidos;
- Cultura do "corte";
- Super-estimativa dos recursos; e
- Orçamento "pró-forma".

A etapa de aprovação está mais relacionada à decisão final sobre a proposta orçamentária de uma organização, e vai depender de alguns fatores como o grau de participação, o poder de barganha, os "atores" que participam desse processo, entre outros (Cunha, 2013a).

A execução orçamentária representa a efetiva implementação dessa decisão (Cunha, 2013a), assim assumindo a forma de fluxo de recursos que entram e saem do Tesouro Nacional (Giacomoni, 2010). A execução orçamentária, financeira e contábil das organizações do Governo Federal, assim como seu acompanhamento e controle, é realizada pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (Secretaria do Tesouro Nacional, 1996).

Outro aspecto importante, que engloba essas duas fases, é a necessidade de investimento na capacidade das organizações para elaborar e implementar orçamentos menos incrementais, estabelecendo uma gestão focada na melhor utilização dos recursos existentes (Cunha, 2013b).

Por fim, o controle orçamentário:

compreende a coleta, o processamento e a partilha de informações sobre o andamento dos resultados do programa de trabalho, que alimentará o processo analítico, fornecendo os elementos necessários às modificações, ou não, da programação e do planejamento organizacional [...] consiste no ajustamento constante das ações aos padrões pré-estabelecidos, procurando manter conformidade entre planos e ações (Cunha, 2013a, pp.72-73).

Para Anthony (1971) o controle fecha o ciclo<sup>4</sup> existente entre o planejamento e o desempenho, tendo em vista que essa etapa ao gerar informações sobre a efetiva utilização dos recursos, se constitui no *feedback* que afetará o futuro planejamento.

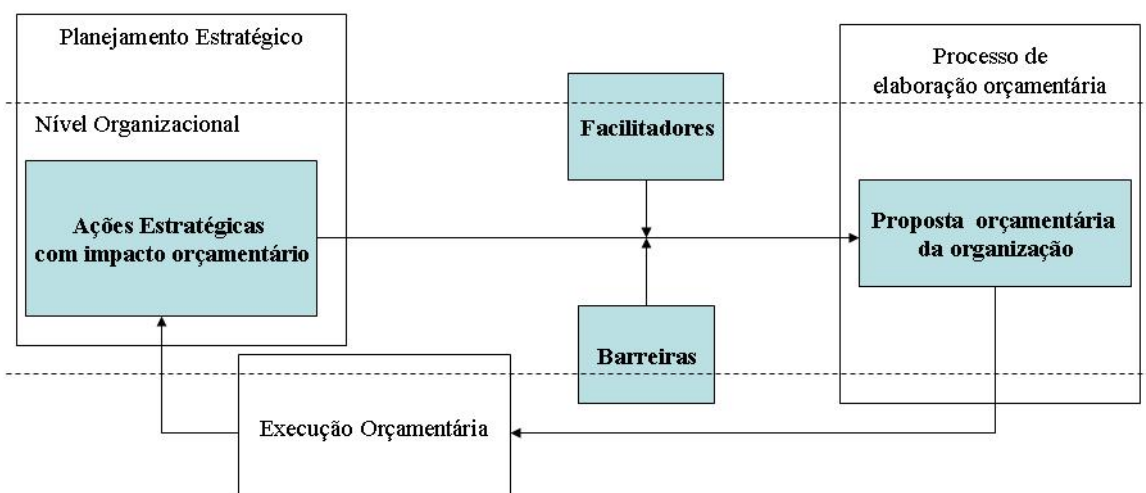
Apesar do ciclo orçamentário mencionado ocorrer no nível organizacional, esse sofre influência dos processos orçamentários no nível macro. Exemplo disso, são as decisões relacionadas a mecanismos de contingenciamento, que podem causar “efeitos devastadores no nível das organizações: aumento do grau de incerteza; perda da credibilidade do orçamento como instrumento de gestão nos serviços públicos; implementação ineficiente e ineficaz dos projetos e atividades, etc” (Cunha, 2013b, pp. 39-40).

## 2.6 Desenvolvimento do Modelo Conceitual

Tendo como base o modelo de Anthony (1965), discutido por Schick (1966) e Cunha (1999), e enfocando partes específicas do planejamento estratégico (ações estratégicas que têm impacto orçamentário) e do sistema orçamentário (elaboração da proposta orçamentária nas organizações), estabelece-se o modelo da figura 5, que demonstra a relação entre essas variáveis.

---

<sup>4</sup> Esse ciclo consiste em "três partes inter-relacionadas: (1) decisões sobre planos e programas; (2) decisões sobre orçamentos consistentes com esses programas e comunicação dessas decisões aos responsáveis pela sua implementação; e (3) contabilização e informação sobre os recursos que são de fato utilizados (Anthony, 1971).



**Figura 5 – Relação entre ações estratégicas que possuem impacto orçamentário e a elaboração da proposta orçamentária nas organizações**  
**Fonte: Elaboração própria.**

Conforme demonstrado na figura 2, uma parte do planejamento estratégico é composta por ações que têm impacto orçamentário. Essas ações devem condicionar as propostas orçamentárias posteriores à entrada em vigor dos planos estratégicos em que estão inseridas, de forma que os recursos necessários para a execução dessas sejam solicitados. Porém, essa relação é influenciada por alguns fatores que podem servir como catalisadores desse vínculo, ou por outro lado dificultá-lo.

O planejamento estratégico estabelece a direção a ser seguida pela organização para que essa possa atingir seus objetivos. Para alcançá-los, são estabelecidas ações estratégicas a serem executadas pelos diversos sistemas organizacionais. Esses sistemas devem seguir o que está estabelecido no plano maior, caso contrário esse terá sua importância esvaziada, havendo o risco de que os objetivos estratégicos não sejam alcançados. Essa relação consiste em uma das próprias finalidades do planejamento estratégico, que é a coordenação (Mintzberg, 2004; Vilà & Canales, 2008).

No lado direito do modelo, verifica-se que a elaboração da proposta orçamentária da organização é parte do processo de elaboração orçamentária como um todo, que abrange outras organizações, culminando com a elaboração do PLOA conforme apresentado no item 2.5. Portanto, a especificação dessa variável permite que a pesquisa se atenha ao nível organizacional<sup>5</sup>, de maneira a viabilizar que as observações sejam realizadas nesse nível.

<sup>5</sup> A linha pontilhada representa o nível organizacional. Assim as variáveis do modelo que possuem parte fora das linhas pontilhadas transcendem esse nível.

A execução orçamentária foi representada para demonstrar que as ações orçamentárias que possuem impacto orçamentário dependem do recebimento efetivo de recursos para que possam ser executadas. Além disso, os créditos que serão executados pela organização são influenciados pela proposta, que representa os créditos que foram solicitados. Porém, é possível que apenas parte do que foi solicitado seja recebido, demonstrando que a execução orçamentária também transcende o nível organizacional.

As ações estratégicas estão estritamente ligadas à mudança organizacional. A execução dessas conduz à transformação, possibilitando que os objetivos estratégicos sejam atingidos. Motta (1998) consolida diversas teorias de mudança organizacional e perspectivas, conforme o quadro 1.

**Quadro 1 – Perspectivas de análise organizacional por temas prioritários e unidades de análise**

<b>PERSPECTIVA</b>	<b>TEMAS E UNIDADES DE ANÁLISE</b>	
	<b>TEMAS PRIORITÁRIOS DE ANÁLISE</b>	<b>UNIDADES BÁSICAS DE ANÁLISE</b>
<b>ESTRATÉGIA</b>	Interfaces da organização com o meio ambiente	Decisão (interfaces ambientais)
<b>ESTRUTURAL</b>	Distribuição de autoridade e responsabilidade	Papéis e status
<b>TECNOLÓGICA</b>	Sistemas de produção, recursos materiais e "intelectuais" para desempenho das tarefas	Processos, funções e tarefas
<b>HUMANA</b>	Motivação, atitudes, habilidades e comportamentos individuais, comunicação e relacionamento grupal	Indivíduos e grupos de referência
<b>CULTURAL</b>	Características de singularidade que definam a identidade ou programação coletiva de uma organização	Valores e hábitos compartilhados coletivamente
<b>POLÍTICA</b>	Forma pela qual os interesses coletivos são articulados e agregados	Interesses individuais e coletivos

**Fonte: Motta (1998, p.73)**

Essas perspectivas estabelecidas por Motta (1998) foram utilizadas para organizar os fatores (facilitadores ou barreiras) encontrados na literatura que interferem na relação estabelecida no modelo apresentado. A classificação<sup>6</sup> desses fatores encontra-se representada no quadro 2.

<sup>6</sup> As perspectivas estabelecidas por Motta (1998) foram utilizadas somente para a classificação dos fatores. Não foram levadas em consideração as características detalhadas ou tendências de cada perspectiva conforme descrito na obra.

**Quadro 2 – Fatores que influenciam a relação entre as ações estratégicas com impacto orçamentário e a elaboração das propostas orçamentárias**

<b>PERSPECTIVA</b>	<b>Fatores</b>
<b>ESTRUTURAL</b>	Incapacidade de comunicação e preparação das mudanças (Lobato, 2000; Vilà & Canales, 2008)
	Designação individualizada de responsabilidades (Joyce, 1999)
	Ambiguidade no papel orçamentário (Goodwin & Kloot, 1996)
	Falta de sistema de planejamento integrado com níveis inferiores (Anthony, 1971; Flynn & Talbot, 1996; Stewart, 2004)
	Dissociação planejamento-execução (Motta, 2002)
<b>TECNOLÓGICA</b>	Incrementalismo e reconciliação com o passado (Motta, 2002); incrementalismo orçamentário (Cunha, 2013a, 2013b; Rezende & Cunha, 2005)
	Compatibilidade das estratégias com a estrutura (Chandler, 1997; Cunha, 2008)
	Imposição externa para a formulação (Flynn & Talbot, 1996; Joyce, 1999); "documentação dormente" (Llewellyn & Tappin, 2003)
	Problemas no tipo de sistema de planejamento implantado – <i>empowered organization</i> (Nutt & Backoff, 1993)
	Falta de conhecimento técnico dos usuários no sentido de repassar as necessidades aos elaboradores (Cunha, 2013b)
	Formulação integrada à implementação (Bertero et al., 2003; Motta, 2002); elaboração de plano de ação (Lobato, 2000); regras simples, claras e concretas (Sull & Eisenhardt, 2012)
	Orçamentação dupla (Joyce, 1999); orçamentos-alternativos (Lewis, 1952)
	Falta de informação e prazos adequados para os elaboradores (Cunha, 2013b)
	Força da gestão operacional para ignorar o planejamento estratégico (Joyce, 1999; Motta, 1998)
<b>HUMANA</b>	Liderança (Cunha, 2008; Joyce, 1999)
	Comprometimento das pessoas (Bryson et al., 2009; Joyce, 1999; Vilà & Canales, 2008)
	Envolvimento da alta administração (Flynn & Talbot, 1996; Lobato, 2000)
<b>CULTURAL</b>	Visão legalista do orçamento (Cunha, 1999)
	Carreiras estruturadas têm maior competência estratégica (Barzelay & Campbell, 2003)
	Características culturais do brasileiro: improvisação, imediatismo e individualismo (Lobato, 2000)
<b>POLÍTICA</b>	Definição de objetivos amplos e imprecisos (Motta, 2002)
	Planejamento por mini análise (Motta, 2002)

**Fonte: Elaboração própria.**

### 3. O CONTEXTO DA MARINHA DO BRASIL

#### 3.1 O Surgimento do Planejamento Estratégico Organizacional na Marinha

Inicialmente, no final da década de 90, a formulação dos primeiros planos estratégicos ocorreu para suprir demandas relacionadas a requisitos para a assinatura do contrato de gestão por parte de algumas Organizações Militares Prestadoras de Serviço (OMPS)<sup>7</sup> (Pereira, 2006).

O Centro de Reparos e Suprimentos Especiais do Corpo de Fuzileiros Navais foi a primeira OMPS a celebrar o contrato de gestão. Como reconhecimento do Governo Central por medidas inovadoras na administração pública, essa OM foi agraciada por duas vezes com o Prêmio Hélio Beltrão, sendo utilizada como referência em diversas ocasiões. Um estudo de caso que tomou por base esta OMPS concluiu que o plano de gestão estratégica “pôde ser apontado como uma ferramenta útil na busca pela maior qualidade da gestão” (Silva, Leal, & Ferreira, 2011, p.55).

A idéia da implementação do planejamento estratégico nas organizações manteve-se na MB, seguindo a tendência do *New Public Management* (NPM) de se importar ferramentas administrativas da gestão empresarial, visando uma modernização administrativa. Desse modo, extrapolou o âmbito das OMPS e foi estendida às demais organizações, tendo o Programa Netuno como ferramenta essencial para seu fomento:

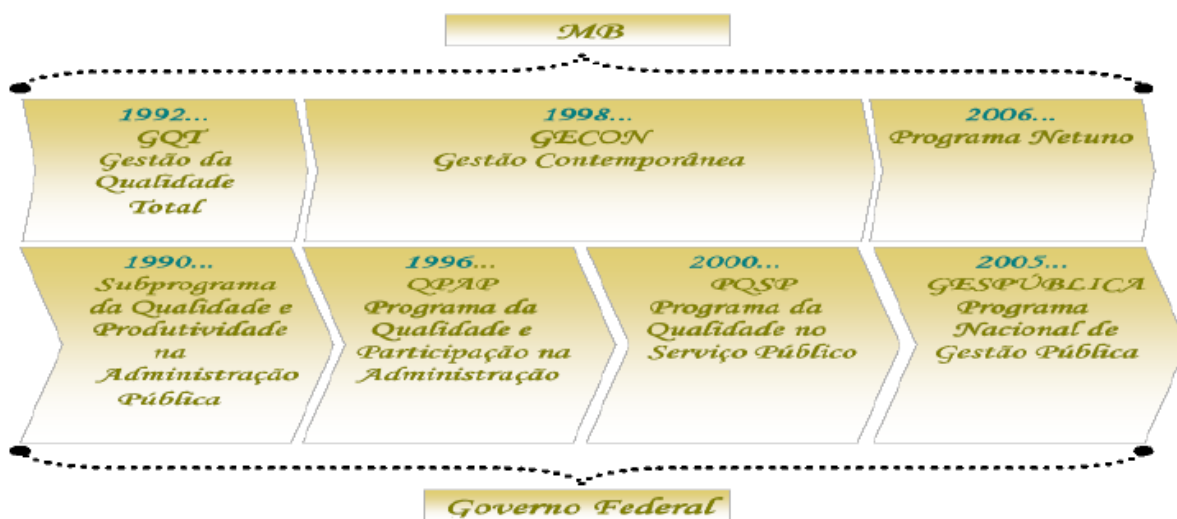
Em uma nova tentativa de institucionalizar o pensamento estratégico na MB, porém agora de forma mais abrangente em todas as organizações, de modo a adequar a gestão pública com a tendência mundial de modernização, foi implementado o Programa Netuno nas organizações da instituição (Favero, 2010, p.57).

#### 3.2 Programa Netuno

Desde o início da década de 90 a MB vem buscando modernizar a gestão das suas organizações, no sentido de obter maior qualidade e produtividade. Desse modo, essa Força tem acompanhado o desenvolvimento de novas ferramentas na Administração Pública, implementando programas adaptados às suas necessidades (Marinha do Brasil, 2011). A figura 6 representa as iniciativas da MB e as respectivas correspondências às medidas desenvolvidas no âmbito governamental.

---

<sup>7</sup> É a organização militar que presta serviços a outras organizações militares e, eventualmente, a organizações extra- Marinha, efetuando a cobrança pelos serviços prestados. Podem atuar nas áreas: industrial, de pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia, hospitalar, de abastecimento ou de serviços especiais (Marinha do Brasil, 2008a).



**Figura 6 – Programas da Marinha do Brasil e do Governo Federal**  
 Fonte: Marinha do Brasil (2011, p. 2-1)

Mais recentemente o Governo Federal estabeleceu, por meio do Decreto n. 5378/2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA. Esse programa tem a finalidade de contribuir para a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país.

O Programa Netuno foi elaborado com base no GESPÚBLICA e consiste em um processo administrativo destinado a aprimorar a gestão das OM. Esse tem como diretrizes básicas: a capacitação profissional; o aperfeiçoamento da estrutura administrativa; a valorização do elemento humano; assim como a racionalização de custos e o combate ao desperdício, na busca pela austeridade financeira.

Atualmente, o Programa Netuno utiliza diversas ferramentas, que vêm se disseminando para um número cada vez maior de OM, como: o Planejamento Estratégico Organizacional; a Análise e Melhoria de Processos; a Carta de Serviços da OM; a Pesquisa de Clima Organizacional; e o Ciclo de Avaliação e Melhoria.

### **3.3 Institucionalização do Planejamento Estratégico na Marinha**

Atualmente, o instrumento do planejamento estratégico é institucionalizado por meio do EMA-134, da SGM-107 e da SGM-304<sup>8</sup>, sendo que esta última norma aplica-se no caso

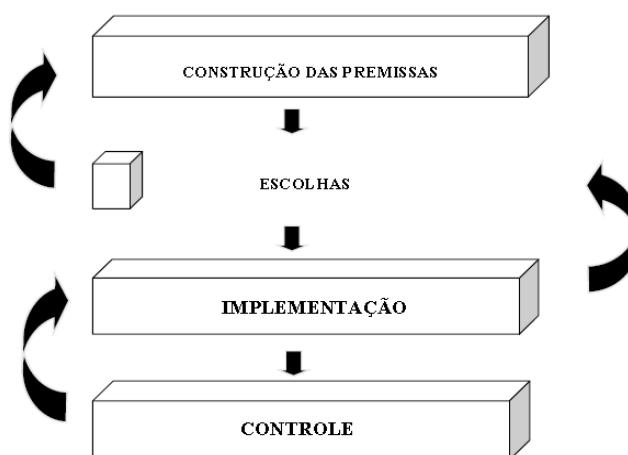
<sup>8</sup> Tratam-se de normas internas da Marinha (Marinha do Brasil, 2008a, 2011, 2013a).



específico das OMPS (Marinha do Brasil, 2008a, 2011, 2013a). Na SGM-107 é previsto que os Órgãos de Direção Setorial (ODS) devem estabelecer as organizações sob sua subordinação que são obrigadas a formular o planejamento estratégico. Essa normatização demonstra o respaldo da Alta Administração Naval<sup>9</sup> na disseminação dessa ferramenta. Ainda, a atribuição da designação das organizações aos ODS, além de reforçar o comprometimento da Alta Administração com tal instrumento, evita atribuir tal tarefa a organizações pequenas ou que sejam predominantemente operativas, nas quais a implementação dessa ferramenta seria pouco realista, o que poderia levar a efeitos negativos.

Visando orientar as organizações da Marinha, e levando em consideração as características específicas dessa Força Armada, foram estipulados alguns modelos prescritivos.

Para as OMPS, a SGM-304 estabelece a adoção de um modelo conceitual adaptado de outro já utilizado em diversos órgãos do Governo Federal, representado na figura 7. Essas etapas são bem detalhadas na norma, com um capítulo dedicado a orientações sobre cada uma delas (Marinha do Brasil, 2008a).



**Figura 7 - Etapas do Planejamento Estratégico nas OMPS**  
**Fonte: Marinha do Brasil (2008, p. 8-3)**

No caso das demais organizações militares, a SGM-107 estabelece um modelo prescritivo para a elaboração do planejamento estratégico organizacional, que inclui as

<sup>9</sup> O Estado-Maior da Armada (EMA), assim como a Secretaria-Geral da Marinha (SGM) e os demais Órgãos de Direção Setorial (ODS) são organizações que ocupam posições elevadas na estrutura hierárquica da MB. Seus titulares são Almirantes-de-Esquadra, posto mais alto dessa Força em tempos de paz. O organograma da MB encontra-se representado no Anexo A.

seguintes etapas: identificação da missão; definição da visão de futuro; identificação das fronteiras e necessidades para o cumprimento da missão e o alcance da visão; estabelecimento de objetivos estratégicos; estabelecimento de indicadores e metas; e acompanhamento e controle. As orientações encontram-se bem detalhadas, e adota ferramentas modernas. Tal modelo pode ser estendido de acordo com as necessidades e as características das diversas OM. Além disso, essa norma indica quais os documentos que condicionam sua elaboração e orienta sobre quem deve participar da formulação (Marinha do Brasil, 2013a). Os documentos condicionantes do PEO encontram-se representados na figura 8.



**Figura 8 – Documentos condicionantes do Planejamento Estratégico Organizacional<sup>10</sup>**  
 Fonte: Marinha do Brasil (2011, p. 3-1)

As organizações podem disponibilizar seus planos estratégicos em um sítio da intranet da Marinha. Essa prática permite que outras organizações sigam o exemplo das organizações que já formularam seus planos, além de poderem utilizá-los como referência. Atualmente existem publicados os planos de 15 organizações militares.

### 3.3 Avaliação do Planejamento Estratégico

Desde a sua implementação, o Programa Netuno é uma ferramenta que estimula a formulação de planejamentos estratégicos nas organizações da MB. Dentre os critérios de

<sup>10</sup> ORCOM: Orientações do Comandante da Marinha; ORISSET: Orientações Setoriais

avaliação utilizados pelo programa pode-se destacar o “estratégias e planos”. Esse critério “examina o processo de formulação das estratégias administrativas, os desdobramentos em planos de ação e o sistema de medição adotado para acompanhamento da evolução de suas implementações” (Marinha do Brasil, 2011, p.4-5).

Essa avaliação é realizada por meio de um questionário, sendo a pontuação máxima desse critério de 130 pontos. O questionário é aplicado por oficiais externos à organização, normalmente durante Inspeções Administrativas (Anexo B). Sua aplicação iniciou-se em 2011, e atualmente 242 organizações já foram avaliadas.

Além disso, a avaliação pode ocorrer por meio de auditorias. Com a nova metodologia de tomada de contas do Poder Executivo Federal, houve a necessidade da introdução de planos estratégicos nas unidades jurisdicionadas (UJ) que realizariam a prestação de contas. Dessa forma, o Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), realizou algumas auditorias de gestão em 2010, como preparação para a apresentação de contas de 2011, a serem expostas ao TCU em 2012, o que levou ao aprimoramento de seus planos estratégicos (Costa & Fajardo, 2011).

### **3.4 O processo de elaboração orçamentária na Marinha**

O planejamento, execução e controle da gestão orçamentária e financeira nos diversos escalões administrativos da MB, são realizados por meio do Sistema do Plano Diretor (SPD) (Marinha do Brasil, 2009a).

O Plano Diretor foi criado em 1963, na gestão do Almirante Sylvio Motta. Esse consistia em um conjunto de planos setoriais abrangendo grande parte das atividades e investimentos da Marinha. Assim, buscava integrar objetivos, ações necessárias para a sua realização, custos e recursos orçamentários, marcando a introdução do planejamento na gestão orçamentária (Oliveira, 2000). Segundo Oliveira (2000, p.172) "o Plano Diretor foi a primeira iniciativa do gênero aplicada em nível ministerial no país".

Em 1966, com a finalidade de harmonizar o Plano Diretor com o orçamento-programa instituído pela Lei 4320/64, foi criada uma comissão especial cujo trabalho resultou, no ano seguinte, na publicação das "Normas para o Plano Diretor – Sistemática Detalhada". Esse documento marcou a evolução do conceito de Plano (documento) para o de sistemática. Desde então, durante esses 50 anos de existência, o SPD vem sofrendo diversas modernizações, resultando na sua estrutura atual (Oliveira, 2000).

O SPD funciona por meio de uma "dinâmica própria, compreendendo a realização anual de três 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"(Marinha do Brasil, 2009a, p. 6-1). Ainda, é realizado um controle anual para acompanhar as metas do Plano de Ação (PA). Esses consistem nos ciclos: de planejamento; de execução; e de controle do PA.

O processo de elaboração da proposta orçamentária está associado ao ciclo do planejamento, que tem início nas revisões de Planos Básicos (PB). Essas consistem em priorizar e hierarquizar diversas metas informadas pelos setores. Após isto, internamente a Alta Administração Naval, por meio de reuniões, promove a montagem do PA que impactará os próximos exercícios, enquanto que externamente tais informações fundamentarão pleitos para aumento da capacidade orçamentária da MB (Marinha do Brasil, 2009a).

A própria norma demonstra a importância do planejamento<sup>11</sup> desde os níveis mais basilares do SPD, que são as organizações:

A relevância do planejamento é algo que precisa ser despertado em todas as OM que compõem a estrutura de nossa Força. Planejamento é o trabalho de preparação para qualquer empreendimento, em que se estabeleçam objetivos, recursos necessários para atingir tais objetivos, políticas que deverão governar a aquisição, utilização e disposição desses recursos, etapas, prazos e meios para sua concretização. É um processo no qual se organizam as informações e dados importantes, para a consecução das metas traçadas, contribuindo para que a Marinha cumpra sua missão constitucional (Marinha do Brasil, 2009a, p. 6-2).

Para a revisão dos PB, os relatores utilizam as informações prestadas pelos relatores adjuntos, ou pelas próprias Unidades Gestoras Executoras (UGE) das Ações Internas ou parcelas dessas ações. Os totais financeiros revistos, dessas ações, devem ser divididos em dois montantes relativos às necessidades: mínimo e desejável. O montante mínimo refere-se às necessidades indispensáveis ao funcionamento<sup>12</sup> e à manutenção da OM, assim como outras previstas na norma, como aquelas provenientes de compromissos já assumidos com a autorização do Comandante da Marinha. O desejável refere-se às demais despesas não enquadradas no mínimo (Marinha do Brasil, 2009a).

---

<sup>11</sup> Nesse próprio trecho da norma já poderia ser possível notar a relação que o planejamento estratégico das organizações guarda com a gestão orçamentária, sendo muito importante para que o processo inicie de forma adequada.

<sup>12</sup> Por exemplo despesas de água, luz e telefone.

Desse modo, as OM têm autonomia para propor os valores que desejam receber. Essa proposta deve ser devidamente justificada e, obviamente, não há garantia de recebimento do que foi solicitado. Porém, pode-se perceber que há inteira compatibilidade entre o planejamento estratégico e essa sistemática, tendo em vista que não há restrições para as organizações exporem seus projetos.

Orientações mais específicas são emanadas anualmente às OM por meio de Circulares. Novamente, pode-se citar mais um apelo à necessidade de planejamento, ao analisarmos a Circular 1/2013 da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM):

ressalta-se a importância da elaboração do planejamento, para evitar sua dissociação da execução, o que poderá ocasionar prejuízos, não só à UG como, à MB. Nesse sentido, é necessário que as UG desenvolvam planejamento acurado das necessidades para cumprimento da missão e concentrem suas demandas em metas prioritárias (Marinha do Brasil, 2013, p. 1).

Portanto, verifica-se a importância que a Marinha atribui ao planejamento, não apenas em um nível mais elevado, como também nos próprios sistemas gerenciais das organizações, estando claramente representada nas normas relativas ao orçamento.

## 4. METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio de estudo de caso, de caráter exploratório, tendo em vista que procura uma maior familiaridade com o fenômeno que está sendo estudado (Yin, 1993, 2005). No caso específico dessa pesquisa, procurou-se identificar quais os fatores influenciam a relação entre o planejamento estratégico organizacional e a elaboração da proposta orçamentária nas organizações.

Foi utilizado como base o modelo estabelecido no referencial teórico (item 2.6), tendo sido analisadas as variáveis "ações estratégicas com impacto orçamentário" e "proposta orçamentária da organização". Esse modelo pode ser utilizado também para compreender a exclusão de algumas variáveis. No caso da MB, a elaboração da proposta orçamentária da organização, depende somente da própria organização, estando totalmente inserida no nível organizacional. Por outro lado, o processo de elaboração orçamentária como um todo transcende esse nível, pois em seguida essa proposta será acolhida ou modificada por instâncias superiores do órgão, posteriormente será consolidada com as outras organizações da Marinha, e com os outros órgãos da União, para seguir para aprovação no Congresso Nacional. Dessa forma, este trabalho restringiu-se ao nível organizacional para que todas as observações pudessem ser realizadas nesse nível, viabilizando-se esta pesquisa.

Outra variável que foi excluída da análise pelo mesmo motivo, é a execução orçamentária. É possível que a Organização Militar (OM) não receba exatamente o que solicitou. Pode haver cortes no orçamento, instâncias superiores podem redirecionar créditos para outras unidades, assim como os recursos podem ser contingenciados mesmo após o seu recebimento. Portanto, optou-se por não analisar esta variável, tendo em vista que diversos fatores transcendem o nível organizacional.

Como unidades de análise, foram utilizadas quatro organizações pertencentes à MB, constituindo-se em um estudo de caso do tipo múltiplo (Eisenhardt, 1989; Yin, 1993, 2005).

A seleção das OM foi baseada na pontuação das avaliações realizadas no âmbito do Programa Netuno, em relação ao critério 2 - "Formulação e implementação de estratégias". Parte-se do pressuposto que as organizações que possuem uma maior pontuação nesse quesito possuem um planejamento estratégico melhor estabelecido. Desse modo, se os planos estratégicos apresentassem poucos problemas, supostamente seria possível uma dedicação melhor ao estudo da sua relação com a elaboração orçamentária, que é o foco desta pesquisa.

Foram excluídas da análise as OMPS, pois essas organizações realizam a cobrança de seus serviços, o que as possibilitam auferir receita própria. Tal procedimento pode impactar na elaboração da proposta orçamentária, tendo em vista que, muitas vezes, essas dependem mais de seus próprios serviços do que da solicitação de recursos do orçamento da União. Além disso, foram excluídas as organizações sediadas fora da área metropolitana do Rio de Janeiro, em virtude da maior dificuldade de acesso, assim como uma autarquia vinculada a MB, que possui características muito específicas, realizando uma atividade peculiar, desse modo não podendo ser considerada representativa da população das organizações da MB.

A atual metodologia de avaliação do Netuno utiliza um questionário, denominado de lista de verificação "P-10" (Anexo B), previsto nas normas da MB, no Manual de visitas, inspeções e reuniões funcionais da marinha (Marinha do Brasil, 2009b). Esse questionário normalmente é aplicado durante Inspeções Administrativo-Militar (IAM)<sup>13</sup>, por militares externos à organização. A tabela 1 apresenta as organizações<sup>14</sup> que obtiveram as maiores pontuações no critério 2, desde o início das avaliações.

**Tabela 1: Avaliação Programa Netuno, critério 2 - Formulação e implementação de estratégias**

<b>Organização Militar</b>	<b>Pontuação Critério 2</b>
Organização 1 <sup>a</sup>	126
<b>Organização A</b>	126
Organização 2 <sup>b</sup>	126
Organização 3 <sup>a</sup>	120
Organização 4 <sup>a</sup>	120
Organização 5 <sup>b</sup>	120
Organização 6 <sup>b</sup>	118
Organização 7 <sup>b</sup>	118
<b>Organização B</b>	118
Organização 8 <sup>a</sup>	116
Organização 9 <sup>c</sup>	116
Organização 10 <sup>b</sup>	112
<b>Organização C</b>	112

<sup>a</sup> Fora de Sede

<sup>b</sup> OMPS

<sup>c</sup> Autarquia federal

<sup>13</sup> Inspeção realizada pelo Comando Imediatamente Superior, ou por quem este determinar, periodicamente, nas organizações subordinadas, com os propósitos de: avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações organizacionais; verificar, in loco, os problemas mais significativos enfrentados e orientar as suas soluções; além de verificar aspectos gerais do pessoal e do material (Marinha do Brasil, 2009b).

<sup>14</sup> A identificação das organizações foi omitida, com a finalidade de evitar interferências na pesquisa devido a impactos que os resultados da pesquisa poderiam trazer.

A quarta organização, a organização D, foi selecionada por ser a diretoria especializada responsável pela área de conhecimento relacionada ao planejamento estratégico organizacional. Por conseguinte, a expertise na área, assim como uma cultura mais voltada para esse instrumento pode trazer contribuições relevantes para a pesquisa, por meio da comparação com as demais organizações.

Primeiramente, foram coletados dados dos planos estratégicos e dos subsídios<sup>15</sup> para a elaboração da proposta orçamentária das OM selecionadas. Posteriormente, foram realizadas entrevistas com os agentes financeiros<sup>16</sup> dessas organizações, para obter um melhor entendimento de como os subsídios foram elaborados, assim como para verificar se os mesmos fariam alguma menção ao planejamento estratégico. Nessas mesmas organizações, foram entrevistados Encarregados de Divisão ou Chefes de Departamento<sup>17</sup>, com a finalidade de entender o processo de levantamento de necessidades nos setores. Além disso, em alguns casos, o Programa de Aplicação de Recursos (PAR) das organizações foi verificado, e outros servidores foram consultados para esclarecimento de pontos específicos.

Para a escolha dos subsídios analisados, foi levada em consideração a data em que foi aprovado o planejamento estratégico que se encontra em vigor na organização. Assim, foram analisados os subsídios enviados a partir do ano posterior à aprovação do PEO, até os enviados no início de 2013. Assim, algumas organizações apresentaram um estudo mais longitudinal do que outras, no entanto todas as observações estão compreendidas no período de 2009 a 2013.

Tanto o exame da documentação, quanto das entrevistas foi realizado por meio de análise de conteúdo (Vergara, 2005), utilizando-se o *software* atlas.ti para a avaliação dos dados. No caso da análise documental, foi utilizada grade aberta. As categorias foram definidas por meio da análise dos objetivos, metas e ações dos planos estratégicos de cada organização. Na sequência, essas categorias foram identificadas nos subsídios para elaboração da proposta orçamentária das respectivas organizações.

---

<sup>15</sup> Os subsídios são as informações prestadas pelas OM contendo as suas necessidades de recursos. Essas são consolidadas posteriormente por outras organizações em níveis hierárquicos superiores, culminando na proposta orçamentária da MB.

<sup>16</sup> Realizam as tarefas inerentes à gestão financeira e orçamentária das OM. As atribuições dessa função estão estabelecidas na SGM-301 (Marinha do Brasil, 2008b). Em outros órgãos também é denominado Gestor Financeiro.

<sup>17</sup> A estrutura organizacional das OM da MB normalmente é formada por divisões, que compõem o nível de menor agregação. Os departamentos geralmente agregam diversas divisões, sendo na maioria das vezes diretamente subordinados ao Vice-diretor ou Imediato.



Foram entrevistados 10 servidores no total, sendo 8 militares e 2 civis. Todos eram oficiais ou servidores de nível superior, com formação nas áreas de: administração; ciências contábeis; assistência social; e estatística. Apenas um dos oficiais não possuía graduação completa, mas encontrava-se realizando o curso de direito. Os oficiais com menor tempo de serviço tinham 4 anos, desde a conclusão do curso de formação.

As entrevistas foram realizadas em duas etapas. A primeira etapa com a finalidade de identificar se havia alguma percepção sobre o uso do planejamento estratégico na elaboração orçamentária. Dessa forma, realizaram-se diversas perguntas semi-estruturadas sobre o processo de elaboração naquela OM. Nessa fase os entrevistados foram estimulados a responder como realizavam esse processo, quais documentos e informações utilizavam, entre outras perguntas (Apêndice). Porém não foi revelado a eles que o objeto principal da pesquisa era o planejamento estratégico, a fim de verificar se haveria alguma menção a esse de forma espontânea. Na segunda etapa procurou-se identificar a percepção dos agentes em relação a utilidade do PEO naquela OM, assim realizando-se perguntas mais diretas sobre esse instrumento.

#### **4.1 Limitações do Método**

O estudo foi realizado em quatro organizações, dentro da impossibilidade de se investigar todas as organizações do universo da pesquisa<sup>18</sup>, bem como da limitação temporal de se estudar um número maior. Dessa forma, pode ocorrer de organizações representativas do universo estudado terem ficado de fora da pesquisa, porém esse é um risco de qualquer processo de investigação. Apesar disso, o número de casos encontra-se dentro do intervalo considerado suficiente para gerar uma base empírica convincente ao se utilizar casos múltiplos (Eisenhardt, 1989).

Em relação às entrevistas podem ocorrer as seguintes limitações:

- Agentes representativos de cada organização podem não ter sido contemplados pelas entrevistas;
- As respostas dos entrevistados podem ter sido enviesadas, ou pode ter ocorrido a omissão de informações em função do receio em expor setores ou membros da organização;

---

<sup>18</sup> Atualmente a MB possui mais de 300 organizações militares distribuídas em nove Distritos Navais (Marinha do Brasil, 2013a).

- Possível influência do pesquisador na condução das entrevistas, tendo em vista que o mesmo pertence ao mesmo universo pesquisado.

#### 4.2 Critérios para avaliação da qualidade da pesquisa

A tabela 2 apresenta as táticas utilizadas para manter a qualidade da pesquisa. Os critérios utilizados tiveram como base os adotados por Yin (2005).

**Tabela 2: Táticas do estudo de caso utilizadas para testes de qualidade da pesquisa**

<b>Teste</b>	<b>Tática utilizada</b>
<b>Validade do construto</b>	- Fontes múltiplas de evidências (triangulação de dados) - Encadeamento de evidências - Revisão da minuta do estudo de caso por informantes-chave
<b>Validade Interna</b>	- Utiliza modelos lógicos - Segmentos de dados brutos disponíveis para análise
<b>Validade Externa</b>	- Lógica de replicação utilizada em casos múltiplos
<b>Confiabilidade</b>	- Desenvolvimento de um banco de dados do estudo de caso

Fonte: Adaptado de Yin (2005, p.54)

## **5. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### **5.1 *Within case***

#### **5.1.1 *Organização A***

Essa organização possui cerca de 470 servidores, sendo a maioria militares, e sua atividade principal está relacionada ao ensino.

O planejamento estratégico apresenta alto nível de detalhamento. Os objetivos são pormenorizados em metas, que estão associadas às ações. Essas ações são especificadas de maneira adequada, informando quem, como, onde, e por que serão realizadas, além de conter seus custos e o prazos. Os objetivos, metas e estratégias guardam alta relação com a atividade fim da organização. Apesar disso, a maioria das ações possui custo "zero". Dessa forma, foram identificadas apenas 3 com impacto orçamentário de um total de 15. Foi verificado que todas as três foram solicitadas nos subsídios da proposta orçamentária.

Em relação à data que o PEO entrou em vigor, não há indicação no corpo do plano, porém há indícios de que seja de 2009, tendo em vista que o prazo para cumprimento de algumas metas data do final daquele ano. Esse instrumento encontra-se em revisão, já existindo uma minuta pronta.

#### **5.1.2 *Organização B***

A atividade principal dessa organização está relacionada aos recursos humanos da Marinha, possuindo para isso 74 funcionários, sendo 12 servidores civis.

O plano estratégico dessa OM tem vigência de 2009 a 2014. Possui a missão muito detalhada, sendo nela especificadas diversas tarefas relacionadas com a finalidade da organização.

Entretanto, o planejamento é bastante conciso, contendo apenas 6 metas estratégicas, das quais apenas 3 necessitariam de ações que possuem impacto orçamentário. Foram analisados os subsídios de 2009 a 2013, sendo encontrada forte relação com essas metas, praticamente em todos os anos.

Porém, analisando-se o próprio planejamento estratégico, percebe-se que essas metas não refletem diretamente as tarefas constantes na missão, mas estão relacionadas a atividades de apoio: promover o treinamento do pessoal quanto às ferramentas para a utilização dos recursos financeiros; reestruturar o espaço físico da OM; e modernizar o sistema de

informação da OM. Assim, é provável que não tenha ocorrido a participação do setor responsável pela atividade finalística da organização na formulação do PEO. Essa hipótese é reforçada pelo fato de que dois entrevistados pertencentes a esse setor não tinham conhecimento do planejamento estratégico.

### **5.1.3 Organização C**

Essa organização possui cerca de 350 funcionários, sendo a maioria militares, e sua atividade principal é de abastecimento.

Apesar do plano estratégico estar datado de 2011, é provável que o mesmo tenha sido formulado em 2008, pois há ações com prazo limite até 2008. Buscou-se confirmar essa informação com a encarregada pelo PEO, que afirmou ser possível que tenha ocorrido uma alteração, porém não pôde dar certeza, pois não acompanhou esse processo. Além disso, foi realizado o contato com dois oficiais que serviram naquela organização entre 2009 e 2011. Ambos afirmaram que o PEO já estava em vigor quando trabalhavam lá. Não obstante, ao se realizar a análise de subsídios para a elaboração da proposta orçamentária anteriores a 2011 foram encontradas necessidades relacionadas às ações contidas no PEO.

O PEO dessa organização também possui alto grau de detalhamento. Uma das partes desse documento consiste em um plano de ação, no qual estão bem definidos os objetivos estratégicos e as ações (nesse caso específico, chamadas de tarefas) relacionadas a esses objetivos. O nível de especificação contém não só a definição de prazos para o cumprimento das ações, como também os custos estimados.

Tal nível de detalhamento facilitou a identificação dos objetivos que possuem impacto financeiro, daqueles que não têm. O PEO dessa organização possui 12 objetivos estratégicos, dos quais 8 possuem ações que requerem a utilização de recursos financeiros. Foram analisados os subsídios entre os anos de 2009 e 2013, e grande parte das necessidades relacionadas às ações contidas no PEO foram encontradas. Essas ações já foram todas implementadas, e os respectivos recursos já executados. Somente não foram encontradas as necessidades relativas a um dos objetivos (nº 12). Em entrevista realizada com o encarregado do setor responsável, o mesmo afirmou que foi decidido por outra linha de ação, dessa forma as ações previstas foram substituídas por outras, que passaram a ser consideradas mais interessantes para a OM.

Foi observado também a implementação de ações que teriam impacto financeiro, mas que devido a alianças realizadas pela gestão da organização não houve a necessidade de recursos. Um exemplo disso foi uma ação que demandava capacitação para prevenção e combate à poluição por efluentes oleosos. Nesse caso, foi realizado um acordo com a Petrobrás, que capacitou os funcionários sem ônus para a OM.

O PEO dessa organização encontra-se em revisão, já existindo uma minuta a ser encaminhada para aprovação.

#### **5.1.4 Organização D**

Essa organização é uma Diretoria Especializada (DE), possuindo atualmente cerca de 170 funcionários, com área de atuação relacionada à superintendência das atividades de administração geral da Marinha.

Como DE, é responsável pela área de conhecimento relacionada ao PEO nas organizações da MB, possuindo um setor especializado, com pessoal capacitado a assessorar as demais organizações em relação a esse assunto.

Por conseguinte, o PEO dessa organização foi elaborado por militares conhecedores do assunto, com mestrado em administração. Dessa forma, esse instrumento encontra-se bastante detalhado e completo. Em especial, é citada a sua relação com outros documentos condicionantes de mais alto nível. No tocante aos recursos financeiros, inclusive aborda-se a sua vinculação ao Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, "Plano Mais Brasil".

Em relação ao alinhamento estratégico do PEO, esse instrumento traz um mapa estratégico, utilizando-se de um *Balanced Scorecard* (BSC)<sup>19</sup>. Dentro de cada perspectiva do BSC são estabelecidos objetivos estratégicos, que são pormenorizados em metas.

Além disso, há a evidenciação das iniciativas estratégicas, por meio de quadros que relacionam os objetivos a ações específicas, com prazo para seu cumprimento, além do setor responsável pela execução dessas. Não obstante, uma matriz de correlação detalha quais objetivos estão relacionados a quais ações, podendo uma ação contribuir para o alcance de mais de um objetivo.

---

<sup>19</sup> O BSC é um instrumento gerencial que integra as medidas derivadas da estratégia, auxiliando os gestores a traduzi-la em ações e resultados. Consiste em um sistema de gestão estratégica que visa assegurar que a organização fique alinhada e focalizada na implementação de longo prazo, com base nos processos gerenciais construídos a partir deste sistema (Kaplan & Norton, 1997).

Dentre as 34 ações relacionadas no PEO, 13 ações necessitam de recursos financeiros para serem implementadas, em geral relacionadas à capacitação, à atualização e manutenção de sistemas informatizados, e a despesas com viagens para realizar inspeções, assessorias, e interações com outras instituições. Somente os subsídios enviados em 2013 foram analisados, tendo em vista que a vigência do PEO é de 2012 a 2016. Apesar disso, foram encontradas solicitações de recursos para praticamente todas as ações identificadas, com exceção de uma. Essa ação para a qual não foram solicitados recursos consta no quadro de iniciativas estratégicas como sendo de longo prazo (acima de 2 anos). Desse modo, os achados encontram-se em conformidade com o previsto, pois tal necessidade deve ser solicitada nos próximos anos.

Cabe ressaltar, que o fato dessa organização ser a DE responsável pelo PEO na MB, pode influenciar também a cultura organizacional em relação a esse instrumento. Como exemplo disto, pode-se citar que na reunião de "voga"<sup>20</sup> do novo Diretor que assumiu o cargo em 2013, foi determinado que todos soubessem a missão e visão da MB e da própria organização, assim como que conhecessem seu PEO<sup>21</sup>. Além disso, essa organização é a responsável pelo *site* do Programa Netuno na intranet da MB, onde há um espaço para que as demais organizações da Marinha disponibilizem seus respectivos PEO. O plano estratégico dessa organização é o primeiro do *site*, ficando destacado. Essa facilidade de acesso, além de permitir que todos tenham acesso ao PEO, sendo de grande utilidade na sua disseminação, possibilita a sua utilização como referência pelas outras OM.

## 5.2 *Cross-case*<sup>22</sup>

### 5.2.1 *Perspectiva Estrutural*

#### 5.2.1.1 Influência e Comunicação da Estratégia

A implementação da estratégia necessita do engajamento de todos (Bryson et al., 2009; Joyce, 1999; Vilà & Canales, 2008). Os sistemas organizacionais devem atuar em

---

<sup>20</sup> Nome dado a reunião realizada de praxe na Marinha, por um novo dirigente ao assumir um cargo de Direção ou Comando. Nessa reunião, esse apresenta suas diretrizes e orientações, expondo sua maneira de trabalhar.

<sup>21</sup> Informação obtida por meio de observação participativa.

<sup>22</sup> Para fins de uma maior organização a análise *cross-case* foi dividida nas perspectivas estabelecidas no referencial teórico. Porém, alguns fatores podem ser relacionados a mais de uma perspectiva, assim como elas podem se relacionar entre si e sofrer influência uma da outra. Um exemplo disso é a forte relação entre os papéis dos agentes, da perspectiva estrutural e a liderança, da perspectiva humana.

conjunto de forma a colocar as ações que foram estabelecidas em prática (Flynn & Talbot, 1996; Joyce, 1999; Miesing, 1984; Moore, 2002).

O Programa Netuno tem buscado divulgar e estimular o uso efetivo dessa ferramenta nas diversas OM. Esse foi fortemente associado ao planejamento estratégico nas entrevistas: "*O planejamento estratégico aqui é feito por uma comissão? (Pesquisador)* Tem uma comissão que analisa. É o Programa Netuno, não é?" (Entrevistado 9, grifo nosso).

No entanto, verifica-se ainda que a baixa comunicação da estratégia, assim como a baixa facilitação do acesso, concorrem para que o planejamento estratégico esteja pouco presente na rotina organizacional. Tais resultados corroboram com achados de pesquisa anterior, onde se verificou uma baixa comunicação da estratégia em duas OMPS da MB (Pereira, 2006).

Apesar de boa parte dos entrevistados (70%) afirmarem conhecer o planejamento estratégico de suas organizações, apenas dois afirmaram ter acesso direto a esse. Um deles possuía uma cópia do plano, pois coincidentemente fazia parte da comissão de planejamento estratégico da organização, e o outro tinha acesso por meio do *site* do programa netuno. Os demais falaram que sabiam onde encontrar: na Secretaria do Comando (SECOM)<sup>23</sup> ou com o assessor do programa netuno.

Os três entrevistados que não tinham conhecimento, alegaram que não sabiam do que se tratava quando questionados sobre o planejamento estratégico. Esses servidores possuem funções importantes, lidando de forma direta com grande volume de recursos orçamentários, possuindo todos eles nível superior. Um deles, apesar de desconhecer o que era esse instrumento, afirmou que poderia procurá-lo com o Chefe de Departamento de administração. No entanto, naquela organização, que é pequena (cerca de 70 servidores), existe um militar encarregado pelo PEO, porém esse servidor não tinha conhecimento disto.

Outra informação, registrada nas notas de campo ao início da pesquisa, foi a relativa dificuldade para se conseguir o plano em algumas das organizações analisadas. Na organização A foi necessário tramitar por quatro agentes até chegar ao que possuía conhecimento sobre o PEO. Durante o trâmite um dos locais consultados foi a própria SECOM: "Nunca vi planejamento estratégico desde que sirvo aqui. Não seria o PSO [ plano

---

<sup>23</sup> A Secretaria do Comando é uma divisão pela qual tramitam quase que a totalidade dos documentos da organização. Normalmente os documentos que entram e saem da organização passam por ela, sendo protocolados. Além disso, grande parte dos documentos são arquivados nessa divisão.

de segurança orgânica]?" (sargento que trabalhava no local). Na organização B também foi necessário passar por 3 agentes.

Por outro lado, na organização D o planejamento estratégico encontra-se disponível no *site* da intranet, ou seja, de fácil acesso a todos para consulta, apesar do agente financeiro dessa organização ter informado que acessaria via assessor do Programa Netuno.

Na organização A, recentemente foi introduzida a prática de divulgar a missão e a visão da OM em plano de dia (PD)<sup>24</sup>. Tal prática foi implementada pelo assessor do Programa Netuno que havia assumido recentemente. Além disso, foi informado por esse que muito em breve o PEO desta organização será publicado no *site* do programa netuno. Dessa forma, percebe-se mais uma vez a importância do Programa Netuno na implementação da estratégia, e na mudança organizacional: "[o planejamento estratégico] não era divulgado. Existia, mas não era uma coisa divulgada. Hoje não, hoje já sai em PD. Há uns dois meses começou a sair aqui: missão, visão de futuro [...]" (Entrevistado 9).

Outro aspecto positivo em relação à comunicação da estratégia, que foi muito citado, foi o Conselho de Gestão. Esse conselho foi uma inovação administrativa na MB, que remodelou o Conselho Econômico, que tinha como função básica a prestação de contas. Assim, ampliou a função de controle para uma função de assessoramento, mais adequada às práticas preconizadas pela "Administração Gerencial". Dessa forma, esse conselho assessora o Comando não apenas nos aspectos relacionados à administração econômico-financeira e gerencial, como também naqueles relacionados ao desenvolvimento organizacional. Além disso, nas reuniões do Conselho de Gestão o PEO é um dos assuntos a serem tratados obrigatoriamente (Marinha do Brasil, 2013a):

muito dos nossos índices que nós plotamos em toda a reunião do conselho de gestão, são divulgados durante a reunião. Então, a reunião **se inicia com a parte de planejamento estratégico**, nela nós acompanhamos os índices mensalmente: os índices da parte de abastecimento, os índices financeiros, as aquisições. A reunião do Conselho de Gestão aqui na OM já inicia com o planejamento estratégico, depois que passa para parte específica de cada gestoria [...] (Entrevistado 3, grifo nosso).

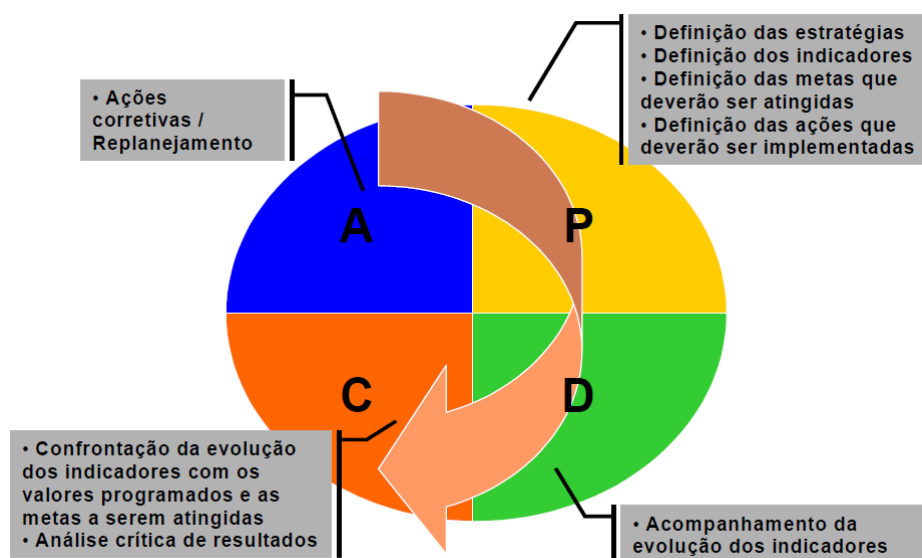
[...] como é que a gente acompanha isso? É através das reuniões do conselho de gestão. Então nas nossas reuniões mensais do conselho de gestão, a gente na verdade está acompanhando essas metas [...] olha tenho que chegar a 25% em 2014 no meio do ano [...] Então a gente tem uma métrica (Entrevistado 10).

---

<sup>24</sup> O plano de dia é um documento de divulgação interna à organização de ordens e informações de caráter geral. Os servidores da unidade são obrigados a ler esse documento diariamente.



Basicamente, em relação ao PEO, no conselho de gestão ocorre o acompanhamento das metas. Uma consequência disso é também um maior engajamento nas ações relacionadas a essas metas, tendo em vista que o *feedback* obtido na reunião pode influenciar essas ações, basicamente funcionando como um ciclo PDCA (*Plan-Do-Check-Act*)<sup>25</sup>, conforme representado na figura 9.



**Figura 9 – Ciclo PDCA**

**Fonte:** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002, p.4)

### **5.2.1.2 Papéis em Relação ao Planejamento Estratégico**

As percepções dos diversos agentes em relação ao planejamento estratégico apresentou grande diversidade, sofrendo a influência das mais diversas variáveis.

O fato das organizações terem adotado assessores de gestão da qualidade, conhecidos como assessores do Programa Netuno, parece ter sido um avanço. Isso tem tornado o planejamento estratégico mais presente nessas organizações, assim como também tem permitido uma formulação e um acompanhamento mais elaborado. Porém, verifica-se que alguns servidores atribuem àquele servidor ou setor em específico, a responsabilidade pelo planejamento estratégico:

<sup>25</sup> Este ciclo nasceu das interpretações japonesas das palestras de Deming realizadas na década de 50, tendo sofrido evoluções desde então (Moen & Norman, 2006).

*vou fazer uma segunda fase de entrevistas, agora mais voltado para o planejamento estratégico. Você já teve a... (Pesquisador) Olha só, quem vê a questão do planejamento estratégico aqui na OM é uma outra oficial (Entrevistado 3, grifo nosso).*

*vou falar sobre o planejamento estratégico daqui da organização... (Pesquisador) mas aí é o [departamento] X, já falou com o X? [...] mas você devia falar com o pessoal de lá (Entrevistado 10, grifo nosso).*

Ao abordar a elaboração orçamentária, os achados da análise documental demonstraram uma forte relação entre o planejamento estratégico e os subsídios para a proposta orçamentária em todas as organizações. Apesar disso, poucos entrevistados falaram sobre o planejamento estratégico na primeira fase da entrevista. Essa primeira etapa tinha a finalidade de verificar se espontaneamente surgiria a menção a esse instrumento. Normalmente os entrevistados tocaram neste assunto somente após o pesquisador abordá-lo especificamente. Uma das exceções foi um oficial da organização D:

*[...] o planejamento estratégico da organização eu acho que serviria como base, na época pelo tempo não consegui consultá-lo, mas eu acho que serviria como base também para a elaboração, que é uma coisa que já vislumbra um prazo maior [...] na época da elaboração eu não consultei, mas eu acho que é importante" (Entrevistado 4).*

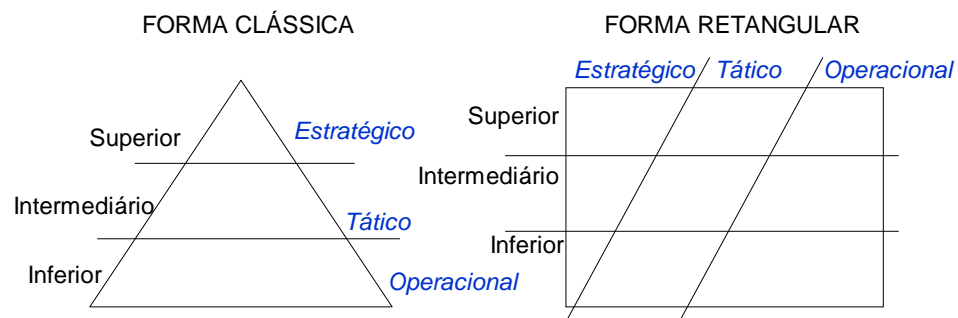
Nesse caso, o militar reconhece a sua importância na elaboração orçamentária, apesar de alegar não utilizá-lo. É provável que a cultura de planejamento estratégico e o fácil acesso a esse instrumento na organização D tenham sido relevantes para essa postura, além das características pessoais do agente.

A outra exceção foi o agente financeiro de outra organização, porém nesse caso, ao ser perguntado sobre quem participava do processo de elaboração dos subsídios para a proposta orçamentária, ele atribuiu o papel relacionado às necessidades estratégicas aos níveis hierárquicos mais elevados da OM:

*Encarregados de divisão, Chefes de Departamento, em âmbito operacional, e depois a concentração das informações é a intendência. Em nível mais elevado seriam o vice e o diretor, em um **planejamento estratégico** do que é viável, do que seria a linha de ação a ser tomada pela OM no próximo ano, aí já parte para um nível mais estratégico que seria do vice e do diretor (Entrevistado 3, grifo nosso).*

Essa visão se coaduna com uma estrutura hierárquica clássica, que segundo Motta (2002) é "fantasiosa", pois nenhuma estrutura é tão rígida a ponto de que os níveis

hierárquicos correspondam exatamente aos níveis estratégico, tático e operacional (Motta, 2002). A forma retangular que se encontra na figura 10 é mais realista, aplicando-se ao caso da MB. Ela também pode variar, aumentando ou reduzindo a parcela de cada nível hierárquico, mas, por meio desta representação, pode-se notar que todos os níveis têm uma parcela de representação na estratégia, mesmo que seja mínima.



**Figura 10 – Decisões estratégicas, táticas e operacionais por níveis hierárquicos**  
**Fonte: Motta (2002, p.93)**

Os demais agentes mencionaram sobre o planejamento estratégico apenas na segunda fase da entrevista.

Em geral, há um consenso de que o instrumento é muito importante, porém muitos afirmaram que, apesar disso, não o utilizam: "Eu atualmente não utilizo, mas eu reconheço ele como uma ferramenta importante, porque vai nortear o desenvolvimento do trabalho a um prazo médio, longo [...]" (Entrevistado 6). Da mesma forma, os que falaram que utilizam, frequentemente abordaram a fase de acompanhamento, sendo mencionado por várias vezes o Conselho de Gestão e o acompanhamento de metas por índices: "no conselho de gestão eles projetam uma planilha relacionada aos índices de desempenho de cada departamento, com base no planejamento estratégico, que é sempre atualizada mês a mês, para verificar se as metas foram alcançadas [...]" (Entrevistado 4).

Dentre os motivos citados para não utilizar o PEO, foram identificados: o contingenciamento e a limitação de recursos orçamentários; a força da gestão operacional; a falta de informação ou consciência da importância; e a falta de capacitação.

A forma como é descrita a realização da elaboração da proposta orçamentária é mais um indício de que não se utiliza o planejamento estratégico para elaborá-la. O agente financeiro quando possível pede informações aos setores, analisa os contratos, e se for o caso leva em consideração eventos que irão ocorrer no próximo ano. Quando não recebem informação, atuam de maneira incremental. Os Encarregados de divisão, de uma forma geral, levantam as necessidades junto aos subordinados, além de levar em consideração aquelas que ainda não tenham sido atendidas. Alguns poucos realizam um planejamento mais apurado, utilizando-se até outros documentos, e informações, mas há poucas evidências de utilização de forma direta do PEO para esse fim. Um exemplo de documentação específica é o plano anual de atividades<sup>26</sup>, utilizado pela organização B:

[...] todo ano a gente tem que fazer, no final desse ano a gente tem que fazer o planejamento anual das atividades de 2014 [...] [serve] como base para tudo, principalmente da assistência integrada [...] que possui mais dinheiro do que os outros programas (Entrevistado 8).

Ao se analisar as normas que regulam a execução financeira na MB (Marinha do Brasil, 2009a), assim como a Circular já citada (Marinha do Brasil, 2013b), percebe-se que a importância do planejamento é muito evidenciada. A partir da mensagem passada pode-se até inferir que se deve consultar o PEO<sup>27</sup>, mas não há uma determinação explícita para isso. Desse modo, apesar de existir um formato padrão, orientações para realizar as justificativas, além de outras instruções, em relação ao PEO há certa ambiguidade no papel orçamentário (Goodwin & Kloot, 1996). Isso pode levar os agentes a fazerem da maneira que acreditam ser melhor ou mais correta. Assim, configura-se uma relação agente-principal, onde o agente, por falta de tempo ou por outros motivos, pode acabar fazendo da forma que mais lhe interessa. Formas de melhorar a ligação entre o PEO e a elaboração da proposta nesse caso, seriam por meio da comunicação estratégica e da liderança:

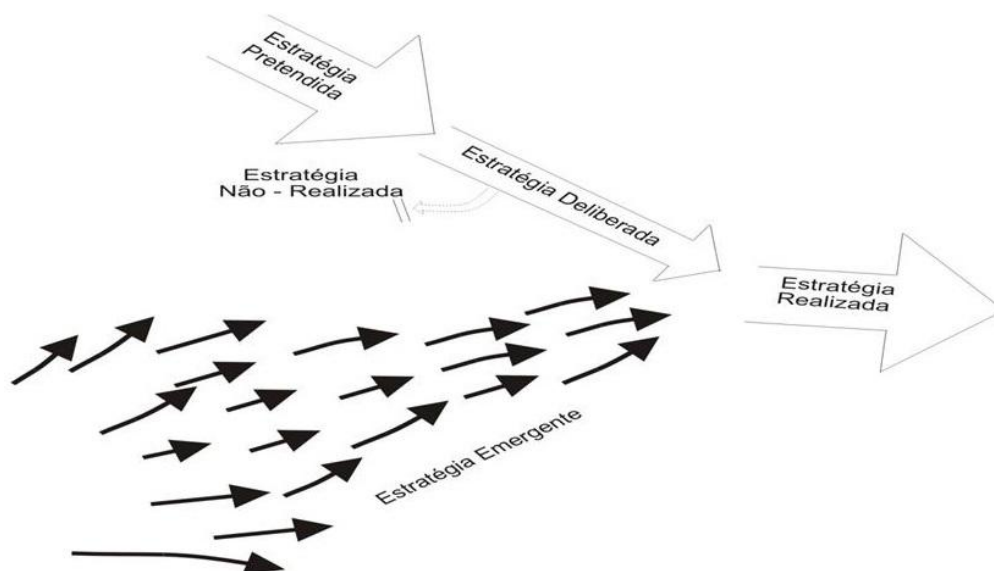
---

<sup>26</sup> Esse documento é utilizado especificamente para as atividades realizadas pela organização B.

<sup>27</sup> Conforme citado na seção 3.4.

[...] Alguns departamentos sabem da importância que tem [o PEO]. Outros departamentos não sabem da importância que tem [...] eu vejo que alguns têm a consciência, e outros eu não sei se falta informação, ou encaram isso mais como uma faxina<sup>28</sup>, não sabem da importância, ou é pouco divulgado [...] Então são coisas que [...] prejudicam, pois a gente é meio final de linha. (Entrevistado 4).

Apesar disso, na MB as funções, de forma geral, são bem delimitadas (Joyce, 1999). É comum que cada divisão saiba o que deve fazer. Esse pode ser um fator por meio do qual mesmo não utilizando o PEO, o servidor levanta as necessidades para cumprir as tarefas do seu setor. Sendo que ao cumprir essas tarefas, ele estará indiretamente realizando as ações previstas. Ou seja, o processo pode estar ocorrendo de maneira inconsciente, porém, funcionando devido à forte delimitação das funções. Nesse caso, as estratégias emergentes estariam quase que coincidentes com as estratégias pretendidas<sup>29</sup>, apesar de não haver uma consciência dessas estratégias que foram formalizadas no plano. Ou seja, a estratégia realizada efetivamente é coerente com a estratégia pretendida, mas ela foi alcançada devido às estratégias emergentes. A figura 12 demonstra a relação entre essas duas tipologias de estratégias.



**Figura 11 – Estratégias deliberadas e emergentes**  
**Fonte: Mintzberg (2004, p.35)**

<sup>28</sup> Um trabalho aleatório, atribuição extra.

<sup>29</sup> As estratégias deliberadas são estratégias que estavam previstas e foram realizadas. Estratégias emergentes são padrões realizados que não haviam sido expressamente pretendidos (Mintzberg, 2004).

Um caso por meio do qual se pode inferir essa relação, é o da organização B. O PEO dessa organização, como já foi abordado, possui suas ações estratégicas relacionadas basicamente a atividades de apoio. Ou seja, o alcance das estratégias deliberadas, não levaria necessariamente a organização ao cumprimento de sua missão, tendo em vista a falta de relação entre as ações e a missão. Porém, pessoas de setores relacionados à atividade finalística dessa organização, que foram entrevistadas e que nunca tinha lido, nem tomado conhecimento do planejamento estratégico, realizavam o levantamento de suas necessidades de forma exemplar, baseando-se em previsões de aumento de demanda de serviços, e propondo novos projetos que colaborariam para o alcance da missão. Isso foi possível, pois o papel desses servidores estava muito bem definido, permitindo que eles cumprissem as tarefas preconizadas na missão, sem que houvesse nenhuma relação com as ações previstas no plano. Obviamente é um caso peculiar, devido a maneira como o PEO foi formulado. Nesse caso a estratégia deliberada que não estava definida de forma adequada.

Por outro lado, o PEO pode influenciar a designação de responsabilidades também, deixando mais claro o papel dos agentes naquelas organizações:

As pessoas ficam mais esclarecidas, pelo que eu vejo, têm consciência que aquilo que elas estão fazendo contribui para alguma coisa. Não é uma coisa mecânica [...] quer dizer, as pessoas sabem que hoje estão fazendo isso [...] porque no futuro vai contribuir para a melhoria da OM. [...] [em outro setor] ele não tem direito a consciência. O que eu estou fazendo? Eu estou digitando um papel, mas para que serve isso? Não, é porque o tenente mandou! [...] ele não sabe nem porque ta fazendo isso. É porque alguém mandou ele fazer. Outros não, aqueles que usam planejamento estratégico eu acho que são mais esclarecidos em relação a esse ponto (Entrevistado 4).

### **5.2.1.3 Planejamento X Execução**

Uma das formas de repressão da incerteza é a dissociação entre o planejamento e a execução (Motta, 2002). Nas organizações analisadas percebe-se também uma dissociação, devido ao planejamento ser de certa forma diferente do que se executa, porém acredita-se que além dessa dissociação propriamente dita, ocorra um tipo específico de dissociação, onde se confunde a execução com o planejamento. Essa característica foi observada de forma muito heterogênea dentro das próprias organizações, tendo em vista que depende de cada setor. Existem setores que subsidiam o agente financeiro na fase de planejamento, e outros não subsidiam. Quando isso acontece, o agente financeiro, por muitas vezes, acaba se baseando na execução, atuando de forma incremental.

Essa característica depende também da capacidade do agente financeiro de mobilizar os setores. O motivo pelo qual os setores não subsidiam pode estar relacionado ao desconhecimento, ou mesmo ao receio do passado (Motta, 1998), tendo em vista que se aquilo que eles pedem, não recebem, logo passam a criar uma resistência em relação a isso, focando diretamente na fase da execução, onde a disputa é pelos recursos que já estão disponíveis.

O instrumento mais citado quando perguntado sobre a elaboração da proposta foi o PAR. Esse é um instrumento de execução, e não de planejamento, como muitos colocam: "[...] então tem uma ferramenta que é para planejamento, que é o PAR que se utiliza muito, então deveria aquela despesa constar no PAR" (Entrevistado 4). Pode-se até mesmo considerar que o PAR planeja a execução, mas é um instrumento de curtíssimo prazo, que começa a ser utilizado às vésperas dessa.

Nessa fase de execução, utilizando-se o PAR, as OM verificadas encontram-se bem organizadas, de acordo com a finalidade desse instrumento. Por exemplo na Organização C, ocorre uma reunião mensal exclusiva para o PAR, para se discutir as necessidades e distribuir os recursos. No entanto, em alguns casos, ocorrem problemas:

Eu via muito que havia despesas que não estavam no PAR, então aquilo [...] que estava no PAR, que tinha programado do ano passado para este ano, deixou de ser prioridade, porque outras prioridades surgiram. Então fica uma coisa meio confusa. Eu sei que às vezes tem um caráter de urgência, a gente entende, mas urgente toda hora não dá (Entrevistado 4).

Dessa forma, verifica-se que o PAR é uma ferramenta por meio da qual se distribui os recursos financeiros já recebidos, e registram-se as necessidades para aqueles recursos que estão em vias de serem recebidos. Porém, ressalta-se que essa ferramenta é muito utilizada pelos agentes financeiros para fazer os subsídios da proposta orçamentária. O seu uso excessivo pode levar ao incrementalismo. Entretanto, muitos setores<sup>30</sup> das OM entendem que é suficiente colocar as necessidades no PAR:

os únicos setores que participam mais diretamente é o X e o Y [...] os outros setores, eu já tenho o PAR deles e já sei mais ou menos o gasto. É porque algumas coisas são despesas de manutenção, aquisição de uma peça, ou reparo de alguma coisa [...] alguma outra coisa eu ligava, perguntava, mas o PAR me serviu como base, o PAR de todos os departamentos, porque aqui a gente controla o PAR de todos os departamentos também (Entrevistado 4).

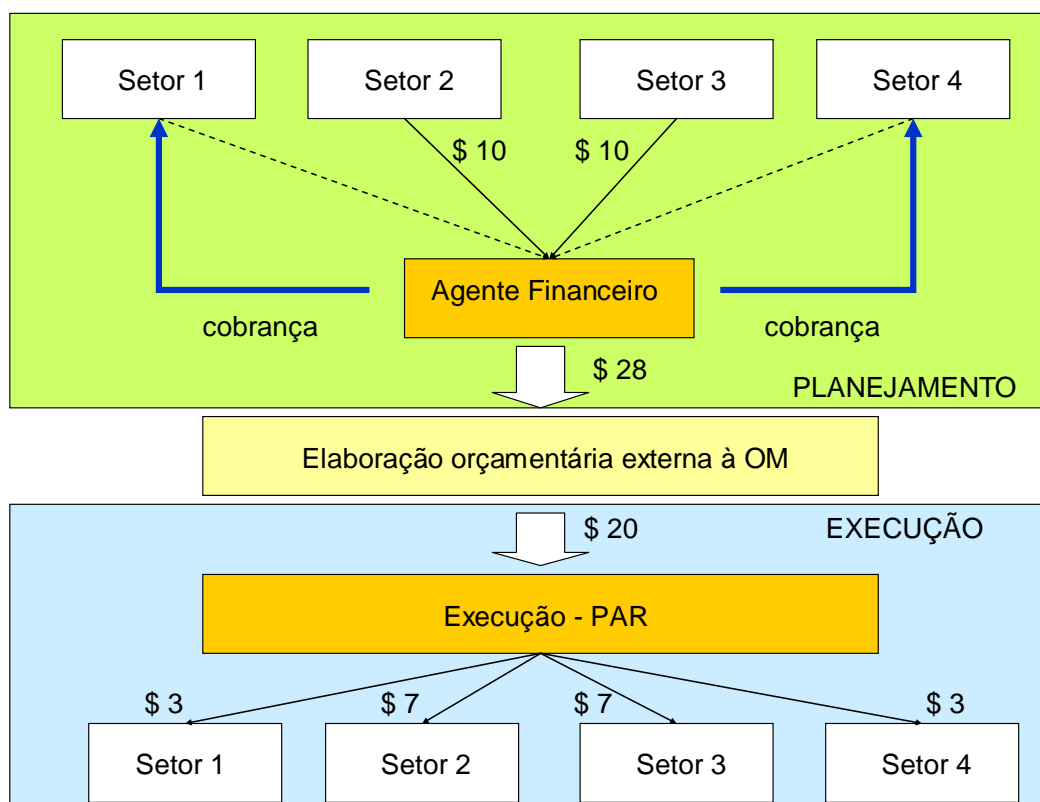
<sup>30</sup> A identificação dos setores nas entrevistas foi alterada a fim de que não fossem identificados.

Se isso for feito, sem a prévia colocação de necessidades no exercício anterior nos subsídios para a proposta orçamentária, independente de cortes ou contingenciamentos, a OM poderá sofrer efeitos negativos provenientes da própria gestão interna. Os setores que pediram recursos para realização de suas ações podem ser impactados por aqueles setores que não pediram, mas que posteriormente disputarão por recursos no PAR. Para evitar este impacto como um todo na OM, o agente financeiro tem que cobrar os setores, para que o levantamento seja realizado de uma forma adequada:

É um pouco complicado, porque o pessoal, realmente como não é da área específica da administração, às vezes não tem muito essa visão do que vão precisar, de pensar, de planejar, então a gente tem que estar orientando. Todo ano é a mesma coisa, a gente chama, orienta, olha a previsão: - você tem que mais ou menos ver seus dados históricos, ver aquilo que você pretende. Então todo ano não tem jeito, a gente tem que estar assessorando o pessoal envolvido no processo para que eles façam como eu te falei: de maneira séria o negócio. Se fosse para pegar o valor e colocar um percentual era fácil, não precisava ter esse trabalho todo de coordenação para fechar uma proposta realmente séria, de planejamento (Entrevistado 2).

Pode-se visualizar essa dinâmica por meio de um caso hipotético ilustrado na figura 12. Apenas os setores 2 e 3 subsidiam o agente financeiro. Tendo em vista que os setores 1 e 4 não subsidiaram, o agente financeiro, com base no que possui de informação, estima \$ 4 para cada um desses setores. Porém, quando o recurso é recebido pela organização, mesmo sendo um pouco menor do que foi subsidiado, esse será disputado por todos os setores, resultando em um menor valor, insuficiente para todos. Ou seja, o problema do recurso ser insuficiente pode não ser um problema exclusivamente externo à OM, parcela dele pode estar na própria gestão interna. Nesse caso, ilustra-se também (setas azuis) a necessidade de cobrança por parte do agente financeiro, para que a proposta seja elaborada da melhor forma possível.





**Figura 12 – Planejamento e execução orçamentária nas OM**

**Fonte: Elaboração própria.**

Nesse caso, o PEO teria um papel primordial. Os setores que levam em consideração as suas ações estratégicas já sabem do que precisam para cumprir os objetivos pelos quais são responsáveis. Essa direção já estabelecida facilita o processo de subsidiar o agente financeiro com as necessidades, e consequentemente, esse processo pode ocorrer de maneira mais adequada:

Minha opinião é que alguns utilizam, e outros não estão nem aí para o planejamento estratégico. Essa é a minha opinião, pois eu vejo o seguinte: por exemplo, o [departamento] Z. O Z eu vejo que utiliza bastante o planejamento estratégico, muitas solicitações deles constam no planejamento estratégico. Eles têm uma organização, eles sabem que vão ter cursos para o ano que vem, então já fazem o processo. Eu vejo que os processos que vem do Z são mais redondos, e visando alguma coisa. Não é nada de agarra<sup>31</sup> para gastar dinheiro, isso que eu vejo. Também, eles têm um programa de conclaves, eles lá fazem a previsão, eu vejo. Agora o restante é um pouco difícil de responder, porque eu vejo que às vezes não é muito claro, as despesas deles. Se a forma como eles conduzem as despesas estão associadas ao planejamento estratégico, ou se é só para gastar dinheiro mesmo, isso que eu não consigo visualizar (Entrevistado 4).

<sup>31</sup> Aleatório, sem critério.

Não obstante, é apontado que a vinculação da necessidade a uma ação estratégica é um argumento forte no momento da priorização por ocasião da distribuição dos recursos, ou seja, o setor se posiciona de maneira vantajosa em relação àqueles que não possuem argumentos tão relevantes:

E para fazer aquela ação? Ah, eu preciso comprar um software. Quanto custa o software? Uns 12 mil reais. Passou do limite de licitação, então eu tenho que fazer o que? Vou fazer um processo licitatório, tem verba? Não, o pessoal vai ter que priorizar. Olha [...] [essa necessidade afeta o cumprimento] da minha missão, eu tenho que fazer isso [...] então, as coisas são mais redondas, facilitariam o processo administrativo ( Entrevistado 4).

Visando melhorar o vínculo do PEO com a execução orçamentária, algum agente financeiro anterior introduziu no modelo de PAR da Organização D um item relativo aos objetivos estratégicos e às suas ações relacionadas. Essa inovação permitiria viabilizar e priorizar as ações estratégicas, porém esses campos não têm sido preenchidos:

[...] tem objetivos estratégicos e iniciativas no PAR [...] É tem objetivos e iniciativas, porque aí o pessoal corresponde a despesa com o que esta despesa vai contribuir para o planejamento estratégico, ou para uma ação [...] aquela planilha tem, só que não está preenchida [...] eu acho uma boa idéia, você associa a despesa. A despesa não está aí por bel-prazer, a despesa visa concretizar um objetivo que já foi planejado anteriormente. Eu acho que isso é uma boa ferramenta de gestão (Entrevistado 4).

## **5.2.2 Perspectiva Tecnológica**

### **5.2.2.1 Incrementalismo**

Essa superposição entre execução e planejamento pode levar a outros problemas. O modelo inicialmente tomado como base nesta pesquisa (Anthony, 1965; Cunha, 1999; Schick, 1966), mostra que há uma forte relação entre essas duas fases no que tange ao sistema orçamentário, porém, caso o incrementalismo domine o planejamento há um grande risco de que as ações estratégicas não sejam contempladas (Eadie, 1983; Rezende & Cunha, 2005).

O incrementalismo é muito presente nas entrevistas. Até certo ponto, em relação a despesas de funcionamento e manutenção, o incrementalismo pode ser considerado normal (Lindblom, 1959). Porém, deve-se atentar para alterações até mesmo nesse tipo de despesa,

provocadas por mudanças estruturais. Pode-se citar um exemplo hipotético de uma base naval. Seu consumo de energia é proporcional à sua estrutura e à quantidade de serviços executada. Caso exista uma previsão da quantidade de serviços, consegue-se estimar o valor da conta de energia. Entretanto, caso haja uma mudança na estrutura, como a construção de um novo dique, tal fato deve ser considerado, podendo o incrementalismo se consistir em uma armadilha.

Percebe-se muito o foco na execução e o caráter imediatista das necessidades. As necessidades que não são contempladas pelo caráter histórico, também raramente são relacionadas ao PEO, mas em geral são provenientes da própria experiência do agente: “[...] eu vejo o que foi **solicitado no ano passado** e que nós não conseguimos executar, e alguma coisa que eu **queira** para o próximo, tipo uma reforma na cozinha [...]” (Entrevista 3, grifo nosso).

Além disso, as necessidades podem ser geradas por meio de consulta aos subordinados, que estão mais próximos da rotina diária: “Tem uma participação do mestre [...] a parte de material, a estocagem, se precisa de algum material ali também, eles participam. [...] acabo reunindo aqui os supervisores” (Entrevista 3).

Porém, alguns servidores tentam fazer de forma diferente, colocando necessidades concebidas por meio de um trabalho mais racional, indo além da reprodução histórica:

[...] então eu procuro trabalhar muito com planejamento mesmo. Eu faço com bastante seriedade isso, não faço de qualquer maneira, do tipo: isso daqui é só para constar, pega o valor anterior, majora uns 10 % e está safo<sup>32</sup>. Não, a gente procura mesmo visualizar aquilo que é normal, aquilo que é o mínimo. E o desejável a gente tenta realmente, é colocar coisas que a gente gostaria de estar fazendo, não obstante o contingenciamento, os cortes orçamentários sofridos ao longo dos anos. Então a gente tenta estar melhorando a OM naquilo que é possível [...] (Entrevistado 2).

Não é por chute não [...] a parte de computação são 5 anos de vida útil, então o que a gente faz? A gente procura mudar o hardware, os desktops das pessoas em 20% todo ano, para que em 5 anos a gente possa ter renovado o nosso parque da OM, isso é com relação aos ativos, da mesma forma são os outros [...] a gente já tem uma série de requisitos levantados e processos mapeados [...] você sabe que tem coisas que as vezes podem surgir de uma hora para outra, mas nesses projetos que eu estou te falando a gente sempre se antecipou, nunca foi uma coisa...[...] o dinheiro dos servidores, já é uma coisa programada, o dinheiro dos equipamentos é uma coisa programada, curso de capacitação já é uma coisa programada. A gente procura fazer isso (Entrevistado 10).

---

<sup>32</sup> Está resolvido, pronto.

A utilização do PEO auxilia nesse rompimento com a visão incremental, pois o servidor, ao ter consciência das ações que devem ser executadas, realiza o levantamento das necessidades de maneira mais racional:

(...) por exemplo, se o planejamento estratégico está dizendo o seguinte: atualizar, capacitar o maior número de pessoas. Então me dá um horizonte, porque para eu poder capacitar, eu tenho que fazer um processo. Quantas pessoas eu quero capacitar? Por exemplo, o pessoal do [departamento] Z, eles usam bastante isso. No PEO consta que eles precisavam capacitar um oficial para gestão do conhecimento, então eles já têm aquele horizonte. Eu tenho que fazer um processo licitatório porque o curso deve custar um pouquinho: R\$20.000,00, R\$24.000,00, R\$12.000,00, por exemplo. Então passou do limite de dispensa. Então, é uma forma de se planejar (Entrevistado 4).

De maneira geral, observaram-se casos em que o agente levantava o máximo de informações, e casos em que a elaboração da proposta era feita de forma incremental, ou apenas uma consolidação de informações.

#### **5.2.2.2 Imposição Externa para a Formulação de Planos e "Documentação Dormente"**

Apesar de haver certa imposição externa para a confecção dos planos na MB, tendo em vista que os ODS que determinam sua obrigatoriedade nas organizações subordinadas (Marinha do Brasil, 2013a), não foi observado o fenômeno da "documentação dormente" (Llewellyn & Tappin, 2003). Mesmo não sendo utilizado de forma plena em alguns casos, em todas as organizações foi observado algum tipo de uso, principalmente no que tange ao acompanhamento de metas por ocasião dos Conselhos de Gestão. É provável que dois fatores determinantes para isso sejam a existência do Programa Netuno, que avalia as organizações no quesito estratégia, e o comprometimento da Alta Administração, fortemente observado em todas as organizações analisadas.

#### **5.2.2.3 Formulação dos Planos**

A maneira como os planos são formulados é estritamente relacionada à sua utilização. Planos que possuem as ações mais claramente identificadas são melhores entendidos e adotados pelos servidores responsáveis por implementá-los (Mintzberg, 2004; Sull & Eisenhardt, 2012). Para Sull e Eisenhardt (2012) regras simples e claras permitem que as

pessoas tomem decisões melhores, alinham as atividades com as metas da organização, e promovem a coordenação.

As organizações A, C, e D possuem suas ações especificadas adequadamente. No caso da organização A e C, são estabelecidos planos de ação bem detalhados, contendo a designação de quem é responsável por cada ação. No caso da organização D, o PEO utilizou a técnica do BSC, e as ações estão organizadas por meio de um mapa de iniciativas estratégicas, além de uma matriz de correlação que correlacionam as diversas ações a um ou mais objetivos.

A única exceção é a organização B, na qual as ações constantes do plano não se relacionam diretamente com o alcance da missão, então não servindo como guia para servidores relacionados com a atividade-fim da organização.

As Normas Gerais de Administração (SGM-107) fornecem orientações bem detalhadas para o estabelecimento de ações ou iniciativas estratégicas (Marinha do Brasil, 2013a). A maneira como os PEO de todas as organizações analisadas foram formulados, aparentemente seguiu essa cartilha. Provavelmente na organização B talvez tenha ocorrido uma menor participação do setor responsável pelas atividades finalísticas na elaboração das ações.

A forma como o plano está estruturado e como ocorre a sua divulgação, também afeta a influência que esse tem sobre os sistemas administrativos. Verificam-se diversos casos nos quais são disseminadas a missão e a visão da organização para os seus servidores. Essa divulgação é importante, entretanto, tanto a missão, quanto a visão se encontram em um nível mais amplo, mais abstrato (Moore, 2002). Porém, o que vai se relacionar diretamente com os sistemas gerenciais são as ações, que são mais detalhadas e atribuem responsabilidades a cada setor. Dessa forma, os setores devem estar cientes de quais ações cabem a eles:

Eu acho que ainda é muito teórico [...] ainda não tem muita prática, é complicado você concretizar um planejamento estratégico porque [...] às vezes quem observa as estratégias, as metas, os objetivos não tem tanta facilidade de racionalizar isso para quem está operando [...] a gente consegue falar a mesma língua, um intendente é um administrador [...] mas talvez um subordinado nosso não tenha o mesmo conhecimento para poder entender o que isso aqui está querendo dizer [...] tem que ser menos estratégico e mostrar mais o operacional, aí eu acho que a coisa vai fluir melhor [...] aquilo que a gente está escrevendo, a gente tá conseguindo atingir as pessoas? Estamos conseguindo ser claros? Eu acho que deveria ser assim (entrevistado 9).

Moore (2002) promove uma discussão sobre o correto nível de abstração no qual se determina a estratégia da organização. As ações têm que ter uma forte ligação com os sistemas administrativos que vão executá-las, então é desejável que elas tenham uma maior especificidade:

(...) maior especificidade possibilita o planejamento de atividades organizacionais mais detalhadamente. Uma vez que se descreve com pormenores o que se quer fazer, torna-se possível identificar as atividades específicas necessariamente envolvidas, determinar a ordem em que devem ser realizadas e estabelecer quais passos estão no "caminho crítico" e quais não estão. Assim, maior especificidade facilita a aferição, a *accountability*, o controle e o planejamento das atividades organizacionais (Moore, 2002, p.145).

#### **5.2.2.4 Orcamentação Dupla**

A forma como a elaboração dos subsídios para a proposta orçamentária está instituída na MB, na qual os montantes são divididos em montante mínimo e montante desejável, permite um tipo de orçamentação dupla<sup>33</sup>, ou de orçamentos-alternativos (Lewis, 1952), nesse procedimento. Foi verificado que de forma geral as OM se utilizam do montante desejável para realizar suas ações estratégicas, tendo ficado evidente em alguns casos em que os objetos estavam adequadamente especificados e justificados.

[...] quando tem o desejável a gente justifica o que a gente quer a mais, e por que a gente justifica aquele incremento, aquele a mais. A gente já coloca que quer alcançar maior número de usuários, isso é o primordial, no desejável a gente sempre almeja o que é sempre... desejável. E se a gente já tem uma proposta, a gente também coloca nesse campo, a gente quer desenvolver tal projeto [...] (Entrevistado 7).

#### **5.2.2.5 Restrições Orçamentárias e Contingenciamentos**

As restrições sofridas e os contingenciamentos foram assuntos abordados por todos os entrevistados, sendo grande a preocupação em relação a esses. Esses foram motivos citados para a não utilização do planejamento estratégico: "[...] eventuais contingenciamentos e cortes orçamentários que podem impactar significativamente o planejamento executado" (Entrevistado 5).

---

<sup>33</sup> Na literatura, este conceito é considerado para o processo orçamentário como um todo, a fim de permitir a proteção das ações estratégicas (Joyce, 1999). Nesse caso, o foco está sendo na elaboração da proposta nas OM. Existe a possibilidade de se segregar o que está sendo solicitado para as ações estratégicas, mas isso não significa que nas outras fases continuará segregado.

Esse comportamento encontra respaldo na literatura de mudança organizacional. Segundo Motta (1998) uma das formas de resistência à mudança é o receio do passado. Esse é proveniente de experiências passadas que afetaram negativamente determinado agente, que por meio de um condicionamento adota uma postura de rejeição à mudança. Portanto, devido a frustrações anteriores, o fato de ter solicitado recursos e não ter recebido, serve como um desestímulo a novas solicitações que fujam do caráter incremental:

[...] se nós tivéssemos uma certeza de que aquilo que nós planejamos pudesse ser executado, um mínimo de certeza, um mínimo de garantias [...] essa certeza colaboraria para que todos fossem envolvidos. Ocorre que no dia a dia nós até planejamos a médio prazo, só que quando nós nos deparamos com a realidade orçamentária... Por exemplo, o meu planejamento deu X. Então quando chega o orçamento eu tenho o meu X dividido por 5. Então é muito aquém daquilo que eu realmente tenho que fazer, do que eu almejo fazer, e essa expectativa orçamentária acaba influenciando no pensamento do planejamento estratégico. A gente acaba negligenciando por passar a acreditar que não vale a pena (Entrevistado 6).

Além disso, em alguns casos existem custos inerentes ao processo de levantamento de necessidades. Por exemplo, obras de médio a grande vulto necessitam de projetos, às vezes até mesmo para que seus custos sejam levantados. Em muitos casos, a organização poderá não ter interesse em investir na contratação desses projetos se não sabe se realmente será possível a realização da obra ou não:

[...] mas são investimentos que vão demandar muito esforço para levantar os custos e para fazer projeto, que no final das contas ele vai morrer na caneta. É por isso que ela teve uma dificuldade de te informar, é porque está parado (Entrevistado 6).

Nesses casos, poderia ocorrer a percepção de que as estratégias não são compatíveis com a estrutura organizacional, o que inviabilizaria a execução dessas estratégias (Chandler, 1997; Cunha, 2008). Porém, apesar da estrutura da própria organização não suportar essas estratégias, talvez a estrutura da Marinha como um todo possa viabilizá-las. Assim, caso não haja possibilidade de estimativa pela própria OM, o ideal é, que havendo disponibilidade, tente se utilizar a própria estrutura da MB, como, por exemplo, os profissionais da Diretoria de Obras Civis da Marinha (DOCM). Um exemplo desse é verificado na organização A, que chega a citar a DOCM em uma de suas ações estratégicas, a qual consiste em elaborar projetos básicos e executivos de determinadas instalações.

Por outro lado, há servidores que transpassam essas dificuldades, solicitando o que é necessário, independente das restrições que poderão ocorrer externamente à organização:

[...] tem coisas que eu já sei que, como por exemplo, a reforma do alojamento. Já acho muito difícil de acontecer no horizonte de médio prazo, mas mesmo assim eu faço o que eu acho real no meu planejamento, independentemente do que eu vou alcançar ou não futuramente. Vai que a gente consegue [...] pode desestimular, mas eu faço, assim, o efeito inverso: não, vamos lá! Pede aí! O que está acontecendo? O que é que está precisando? A gente coloca, e no ano seguinte a gente vê o que vai acontecer (Entrevistado 2).

Ainda, alguns acreditam que o efetivo uso do PEO é até mesmo um instrumento por meio do qual o setor que o utiliza se posiciona melhor frente à ocorrência de contingenciamentos durante a fase de execução, com isso obtendo certa vantagem em relação aos outros setores que não o utilizam. Essa vantagem seria decorrente dos subsídios atrelados ao PEO estarem mais bem justificados, o que evitaria o corte dessas necessidades. Por outro lado, os setores que possuem um argumento de menor relevância estariam mais propensos a receberem as restrições orçamentárias.

### **5.2.2.6 Força da Gestão Operacional**

A falta de tempo devido ao envolvimento nas atribuições mais imediatas e rotineiras da organização é outro fator tido como argumento para não utilizar o PEO. Apesar das reclamações de sobrecarga de trabalho serem frequentes na MB (Pinto, 2013), percebe-se que há diversas formas de reação a isso.

Por um lado, alguns afirmam que fica difícil de planejar, pois a gestão operacional consome todo o tempo disponível: "[...] porque nós estamos focados no cumprimento da missão hoje, e acaba sobrando pouco tempo no desgaste do dia a dia e das tarefas [...]" (Entrevistado 6).

Por outro lado, percebe-se que o planejamento facilita a rotina, eliminando alguns obstáculos, permitindo-se assim que se tenha menos retrabalho, e que o trabalho seja executado em um menor tempo, ocorrendo ganhos de produtividade:

[...] na minoria que tem consciência, todos os processos, todos os trâmites, vêm redondo<sup>34</sup>. Então quando chegam aqui, as coisas são mais rápidas, são empenhadas mais rapidamente. O cliente é atendido com satisfação. Outros não, aí começam:

---

<sup>34</sup> Sem problemas, bem elaborados.



poxa é por dispensa... Mas o limite foi estourado... Aí o processo começa a voltar [...] então há muito retrabalho. Falta consciência das ações, do planejamento estratégico, não sabem como programar as ações [...] [O planejamento estratégico] facilita muito a nossa vida, em tudo. Se não se planejar, aí chega no final do ano: como é que eu vou gastar o dinheiro? Como vou gastar tal dinheiro? Aí fica esse corre-corre, e aí a pessoa começa a gastar mal, gerir mal, fazer uma má gestão (Entrevistado 4).

Relacionado a isto, também foi citada a burocracia, não no sentido Weberiano, mas referindo-se às suas disfunções. Essa é outra dificuldade apontada no processo de levantamento de necessidades por um entrevistado que não utiliza efetivamente o PEO:

A nossa maior dificuldade é a questão da burocracia, a primeira é a burocracia. Porque para se ter o material, por mínimo que seja, caso a gente não tenha feito um termo de referência, ou um pregão eletrônico, ou alguma coisa desse tipo, nós temos que ter três orçamentos. Então se tiver que comprar um parafuso, nós temos que ter três orçamentos desse parafuso [...] evitam nos mandar esses orçamentos, porque no final da linha eles sabem que o produto solicitado pode não ser adquirido com eles. Então acaba dando um trabalho para eles, que eles entendem como desnecessário, ou que acreditam que não vão ter um retorno certo [...] Aí tem todo um processo burocrático, que o papel vai pra um lado, vai para o outro, e emite certidão, demora um pouco, além de logicamente os constantes cortes de recursos, que algumas vezes impedem de comprar o necessário, e muitas vezes de fazer um investimento para a melhoria do sistema como um todo (Entrevistado 6).

Por outro lado, há agentes que apontam o próprio PEO como um instrumento para reduzir a burocracia, facilitando o processo:

[...] facilitaria muito, as coisas iam ser mais ágeis. Porque a Administração Pública tem aquela coisa de ser meio que engessada por causa das leis. Então acho que apesar do pessoal pensar que está demorando muito, que é muito burocrático, o pessoal não vê que tendo o planejamento, se antevê as ações [...] então acho que é uma ferramenta que facilitaria muito, evitaria retrabalho, insatisfação, tudo mais (Entrevistado 4).

#### **5.2.2.7 Prazo**

Também foram apontadas dificuldades relacionadas ao prazo disponível para se fazer o levantamento de necessidades. Alega-se que os prazos são apertados, pois há todo um trabalho de coordenação entre diversos agentes, além da apreciação das autoridades superiores:

[...] a relatoria do plano básico aqui, eles pedem muito em cima, então isso impede de fazer um documento mais elaborado, ou revisar o documento. Por exemplo, acho

que o prazo agora, acho que foi muito pouco tempo que deram, acho que no máximo dez dias para fazer um documento, para ser encaminhado. Então tem dez dias para pegar os setores, juntar tudo, verificar tudo, levar para a apreciação do vice-diretor, para sendo aprovado a gente enviar. Então é tanto passo, que o tempo eu acho que é muito curto, eu acho que poderia ter um pouco mais de tempo, ou rever o calendário, alguma coisa desse tipo [...] (Entrevistado 4).

### **5.2.3 Perspectiva Humana**

#### **5.2.3.1 Comprometimento dos Agentes e Liderança**

Observa-se que os agentes reagem de diversas maneiras às situações que se apresentam. Essa atitude está relacionada ao comprometimento dessas pessoas com a organização, e com a liderança, que é um catalisador e disseminador do comprometimento no ambiente organizacional.

Percebe-se que tanto a implementação da estratégia, como a elaboração da proposta orçamentária tendem a ocorrer mais facilmente caso as pessoas estejam comprometidas e sejam incentivadas:

[...] a gente fica: e isso? E aquilo? Você esqueceu daquilo! Não vai precisar disso? Porque as pessoas não te colocam muito as possibilidades, elas para acabar logo fazem uma coisa mais... dizem mais ou menos o que precisa [...] Mas isso aqui, você pensou nisso? Não pensei. Então quer dizer, a gente tem que estar mesmo naquele *brainstorming* ali, conversando para chegar e esgotar um pouco mais as possibilidades e fazer um leque mais abrangente de proposta (Entrevistado 2).

[...] o meu papel é lembrar o pessoal. Lembrar, e às vezes quando eles não fazem, eu insiro. Como eu já estou aqui há bastante tempo, eu sei o que cada um faz, então eu fico ali [cobrando eles]! O meu papel é meio que coordenar, e às vezes ver se eles esqueceram alguma coisa, ou então fazer umas justificativas mais coerentes, com o que é esperado pela própria sociedade (Entrevistado 10).

Esse tipo de atitude de liderança dos gerentes na implementação de estratégias organizacionais, incentivando os subordinados na medida adequada, é ressaltado por Moore (2002, p.411):

[...] esses gerentes parecem estar bem sintonizados com a quantidade de pressão que impõem às suas organizações. Desafios são seguidos de créditos; críticas; de elogios; cobranças onerosas, de novos recursos. As primeiras oposições e defecções são consideradas incidentes de percurso, mas os gerentes sabem que, para cumprir as suas metas, terão de angariar parceiros dentro das organizações.

No entanto, assim como o comprometimento afeta a implementação do PEO, essa relação também ocorre no sentido inverso, ou seja, o uso efetivo desse instrumento auxilia no aumento do comprometimento:

[...] No planejamento estratégico havia também a melhoria do clima organizacional [...] as pessoas iam ficar mais satisfeitas, mais felizes, iriam produzir mais. Então não seria só na questão do financeiro, também impactaria na questão da liderança, da união, do clima [...] é um guia, já baliza, dá um norte pra gente. Senão começa a fazer as coisas de agarra, você não começa a fazer as coisas visando uma consecução de um objetivo [...] as pessoas ficam mais felizes, mais integradas, a pessoa vem para o trabalho não achando mais um dia de trabalho, mais um fardo que tem que carregar. Porque a gente passa muito tempo no trabalho, então eu acho que planejamento é importante (Entrevistado 4).

#### **5.2.3.2 Comprometimento da Alta Administração**

Em todas as organizações foi verificado grande comprometimento da alta administração. Apesar disso ter sido observado em todas as organizações pesquisadas, talvez possam ocorrer outros casos em que não haja esse comprometimento:

[...] eu passei por duas OM, onde o pessoal via o planejamento estratégico como uma faxina [...] Ah, dá isso para um segundo tenente! Segundo tenente não tem noção do todo, então fica difícil para um segundo tenente levar um planejamento estratégico [...] Aqui na organização D não, a cultura é outra, o Alto Comando participa, o vice-diretor participa também, o que é o certo, o correto (Entrevistado 4).

#### **5.2.3.3 Capacitação**

Em relação à capacitação, foram detectados poucos problemas em relação aos agentes financeiros, tendo em vista que quase sempre são intendentess ou de quadros relacionados, como o técnico. A maior queixa é em relação aos setores, que por esse motivo devem estar recebendo orientação frequentemente. Inclusive há reclamações das próprias pessoas encarregadas dos setores, afirmando que não possuíam conhecimento técnico para a função:

[...] a minha formação não é essa. Quando eu cheguei nessa função, o pouco que eu sei, eu nada sabia. Você imagina: sua formação... É a mesma coisa se eu pegar você com a formação que você tem - é claro que legalmente você não poderia, junto a conselho você está completamente impedido, isso dá até processo - e se eu desse a você uma atribuição que não tivesse nada a ver com a sua formação. Eu fiquei muito desesperada, eu fiquei muito preocupada [...] porque não tinha ninguém para fazer. Então no início tem coisas que, às vezes eu fico rindo. Hoje eu tive que aprender. Eu tive que sair perguntando pra todo mundo [...] (Entrevistado 7).

### **5.2.4 Perspectiva Cultural**

#### **5.2.4.1 Carreiras estruturadas**

O comprometimento da alta administração pode estar muito relacionado à maior competência estratégica entre carreiras bem estruturadas. Segundo Barzelay e Campbell (2003, p.131) "servidores permanentes tendem a ter uma visão mais de longo prazo das necessidades de sua organização". Esse é o caso da MB, que possui carreiras bem estabelecidas, que muitas vezes iniciam ainda durante a formação acadêmica. Desde cedo os oficiais desenvolvem o desejo de comandar ou dirigir uma unidade. Em pesquisa realizada recentemente, verificou-se forte afetividade dos oficiais com a MB, havendo um alto comprometimento de longo prazo, devido à identificação com a cultura organizacional (Pinto, 2013).

Os dirigentes querem que suas unidades funcionem da melhor maneira possível, tendo um grande interesse em ver suas estratégias serem implementadas, o que conseqüentemente poderá promover o desenvolvimento organizacional:

Eu acho que o Comando quer muito implantar isso. Quer muito implantar, e quer que as pessoas "vistam a camisa". Talvez seja por isso que está começando essa divulgação no plano de dia. O Comando quer muito que a gente tenha essas idéias, e entenda, compreenda, absorva [...] (Entrevistado 9).

#### **5.2.4.2 Características culturais do brasileiro**

Além disso, foram verificadas algumas características culturais do brasileiro (Lobato, 2000). Uma delas é o imediatismo, o foco no momento, deixando um pouco à margem o planejamento futuro:

[...] o nosso foco acaba sendo no imediato, porque o recurso de hoje já é escasso. Então nós passamos a vivenciar uma realidade em que a expectativa no futuro é baixa, então a gente acaba pensando muito no curto, no hoje, e acaba negligenciando o médio, e o longo prazo [...] infelizmente a gente trabalha muito no escuro no planejamento de médio e longo prazo, e até mesmo no curto prazo, haja vista que nós frequentemente passamos por cortes orçamentários e todo o nosso planejamento até de curto prazo, ele tem que ser revisto. Então a cultura do médio e longo prazo acaba sendo perdida (Entrevistado 6).

Outra característica observada é a improvisação, que por um lado pode ser boa, por demonstrar o poder de reação rápida e flexibilidade dos agentes. No entanto, por outro lado, pode ser danosa ao planejamento, até mesmo ao de curto prazo:

[...] mas eu acho que eles têm um pouco de dificuldade na elaboração do PAR. Cada vez, em um determinado momento é uma necessidade do setor, no outro não é mais, então [...] eu percebo assim, no dia a dia, que os setores têm um pouco de dificuldade de cumprir o que está no PAR [...] (Entrevistado 4).

[...] dificilmente eles me respondem dentro do prazo, respondem depois, quando respondem. Aí já fechou meu prazo de colocar no PAR, e aí eu tenho que deduzir quais serão as necessidades deles (Entrevistado 9).

Além disso, na pesquisa de campo surgiu outra característica cultural, relacionada à formação do indivíduo, o que ocasiona um impacto no entendimento da estratégia:

[...] tem gente que não é assim, tem gente que tem que ser preto no branco, só para operar. Isso não é demérito, é uma coisa que é inerente daquela pessoa. Nem todo mundo consegue pensar de maneira tática, nem todo mundo consegue pensar de maneira estratégica, tem gente que é puramente operacional [...] tem pessoas que acham que não estão ali para pensar, e sim para trabalhar [...] hoje os cabos e marinheiros estão na faculdade, buscando conhecimento, mas os mais antigos às vezes não acompanham, já estão indo embora, já deu. Eles precisam das nossas idéias, e a gente da experiência deles, acaba havendo uma troca (Entrevistado 9).

### 5.3 Discussão dos Resultados

O primeiro fator abordado foi comunicação da estratégia. Essa varia muito entre as OM, que divulgam seu PEO no site do Programa Netuno, em Plano de dia, ou somente no Conselho de Gestão. A divulgação em PD é uma maneira viável de se atingir de forma mais ampla, porém mais superficial, os servidores da organização. O Conselho de Gestão apesar de possuir um público mais restrito, possibilita a disseminação das estratégias pelos níveis gerenciais, assim atingindo as pessoas que irão executar as ações, dessa forma constituindo-se em uma valiosa ferramenta de coordenação e controle. A disponibilização do PEO no *site* do Programa Netuno facilita o acesso a esse instrumento por todos, fortalecendo a comunicação da estratégia na OM, assim como o senso de responsabilidade de cada setor em relação às suas respectivas ações estratégicas, em virtude da maior transparência. Outras práticas que também facilitam a divulgação da estratégia são a publicação do PEO no próprio site da OM ou a sua disponibilização em locais públicos na rede de computadores.

Nas OM observadas foi verificado que há setores que possuem um contato maior com o PEO do que outros. Essas iniciativas de divulgação do PEO poderiam levar a uma uniformidade maior entre esses. É interessante notar que há uma tendência de aumento da divulgação, na medida em que o pensamento estratégico ocupa espaços maiores nessas organizações. O Programa Netuno tem contribuído muito na divulgação do PEO como ferramenta de gestão, seja por meio das suas avaliações, das capacitações, ou até mesmo dos simpósios realizados.

Em relação à percepção dos agentes, no que tange aos seus papéis no planejamento estratégico, há uma grande variedade de visões, ocorrendo certa ambiguidade. Percebe-se que há uma maior conscientização entre os militares que possuem uma formação relacionada ao campo da administração. Além disso, há uma tendência a se atribuir as responsabilidades relacionadas ao PEO aos assessores de gestão da qualidade das OM, assim como aos níveis hierárquicos mais elevados.

Diversos autores afirmam que o planejamento estratégico deve ser da responsabilidade de todos (Bertero et al., 2003; Bryson et al., 2009; Vilà & Canales, 2008). Apesar da assessoria de gestão da qualidade permitir um melhor apoio à implementação do PEO, deve-se evitar a crença de que esse setor é o responsável exclusivo por esse instrumento, pois isso poderia levar à falta de engajamento por parte dos demais servidores. Assim, deve-se ter o cuidado de que essa assessoria não se torne apenas mais um sistema administrativo, aumentando a burocracia sem um sentido:

Quando se cria apenas o sistema administrativo do planejamento, sem lhe adicionar a nova perspectiva gerencial, o resultado é que a maioria dos funcionários da organização continuará a atuar da mesma forma e nas mesmas tarefas de antes; eles apenas ganharão alguns novos formulários e tabelas que preencherão periodicamente. Passam a ser vistos como "planejamento" esses formulários ou relatórios, ou seja, criam-se atividades burocráticas paralelas e sem conexão com as tarefas organizacionais, apenas para satisfazer demandas de um setor de planejamento. Tal prática desenvolve a crença que o fim último ou único do planejamento é o controle (Motta, 2002, p.92).

Em geral, todos acreditam que o planejamento estratégico é importante, porém poucos afirmam utilizá-lo. O fato do planejamento estratégico ter sido pouco citado na primeira etapa das entrevistas, e por outro lado, a análise documental ter demonstrado que os recursos necessários à execução das ações estratégicas são solicitados pelos agentes, pode indicar que as informações referentes a essas fluem independentemente do plano formal, por meio de

outros canais. As características das organizações militares, que têm como fundamentos a hierarquia e a disciplina, possibilitam a formação de uma estrutura que contribui na transmissão dos objetivos da alta administração. As intenções de qualquer comando devem ser executadas com presteza pelos subordinados, pois tal fato é um dos requisitos básicos do militarismo (Conceição, 2012). Isso pode criar uma boa comunicação *top-down*, fazendo com que as prioridades estratégicas sejam amplamente disseminadas. Essa observação vai ao encontro daquela realizada em relação às estratégias da organização B, na qual as estratégias emergentes se apresentavam alinhadas com as pretendidas, apesar das estratégias deliberadas não encontrarem-se adequadamente externalizadas.

Para melhor evidenciar as responsabilidades de cada um em relação à implementação do PEO, sugere-se a realização de palestras e treinamentos. De certo modo, o Conselho de Gestão pode se apresentar como um canal adequado para isso, dependendo da forma como é conduzido.

Outro fator importante é a dissociação entre o planejamento e a execução. No processo orçamentário da organização, somente alguns setores efetivamente realizam o planejamento, ou seja, auxiliam na elaboração da proposta orçamentária. Desse modo, há um foco muito grande na execução, sendo muitas vezes essas duas fases confundidas pelos servidores. Portanto, muitas vezes os agentes financeiros se respaldam na execução para realizar a elaboração de sua proposta, o que leva a outro fator que é o incrementalismo. Por outro lado, o PEO chega a ser apontado como uma ferramenta que pode possibilitar o rompimento com o incrementalismo. O fomento ao uso desse instrumento pode permitir um maior engajamento dos servidores na busca dos objetivos organizacionais, evitando-se assim a simples perpetuação de informações históricas. Além disso, a utilização do PEO pode melhorar a própria execução, por deixar as necessidades mais transparentes e organizadas. Dessa forma, sendo essencial no setor público, tendo em vista que as compras governamentais têm que observar procedimentos licitatórios.

A formulação dos planos também exerce importante influência na relação estudada. Foi verificado que as organizações em geral especificam bem as ações em seus planos, conforme preconiza a SGM-107 (Marinha do Brasil, 2013a). Porém, foi verificado que uma das organizações possui suas ações muito relacionadas às atividades-meio, o que pode ter sido causado por falta de participação do setor responsável pelas atividades finalísticas da OM. Por

consequente, percebe-se a importância de se estimular a participação de todos os setores nos diversos processos do PEO.

Ainda, um fator que afeta a todas as OM são as restrições orçamentárias e o contingenciamento. Porém, apesar de ser um fator comum, as pessoas reagem a esses problemas de maneiras diferentes. Desse modo, percebe-se que algumas pessoas encontram-se mais resignadas, enquanto outras acreditam que devem continuar buscando realizar suas ações estratégicas. Nesse caso, o PEO pode ser uma útil ferramenta para que essas se posicionem melhor diante dessas restrições, que não podem ser evitadas pela OM.

Da mesma forma, a força da gestão operacional foi apontada como uma barreira ao planejamento. No entanto, alguns agentes percebem que a efetiva utilização do PEO facilita a rotina, mitigando essa dificuldade. Relacionados a isso estariam as características culturais de imediatismo e improvisação, que vão de encontro ao planejamento. Não obstante, foram apontados problemas relacionados ao prazo para a confecção dos subsídios da proposta orçamentária, e à capacitação dos servidores, havendo também aspectos culturais relacionados à formação dos mesmos.

Por último, ressalta-se o papel da liderança e do comprometimento dos agentes, que influi em todos os fatores, condicionando a forma como os agentes reagirão a eles. É importante salientar que, conforme apontado, o próprio planejamento estratégico favorece a liderança e o comprometimento, ao tornar os agentes mais esclarecidos e conscientes do propósito maior das funções que realizam.



## 6. CONCLUSÕES

Os diversos fatores identificados podem proporcionar um melhor entendimento do contexto, assim como, em alguns casos podem servir como base para melhorias na gestão das organizações da MB. Poucos desses atuam de maneira relativamente homogênea, sendo comuns a todas OM estudadas, como: o elevado envolvimento da alta administração; a designação individualizada de responsabilidades; e a boa estruturação da carreira. Os demais fatores se comportaram de maneira bastante diversa, havendo heterogeneidade não só entre as organizações, mas também entre os setores de uma mesma organização. Por exemplo, determinado setor da organização pode ser influenciado por uma liderança, que não está presente em outro. Da mesma forma, verifica-se nas entrevistas que existem departamentos que planejam mais, enquanto outros se restringem mais à execução. Então, em alguns casos, mesmo verificando-se algumas características, essas podem ter se restringido a determinados setores.

Considerando esse aspecto, a tabela 3 apresenta uma síntese dos fatores observados na pesquisa que influenciaram, de forma mais expressiva, a relação entre o planejamento estratégico e a elaboração das propostas orçamentárias nas OM.

**Tabela 3: Fatores que influenciam a relação entre o planejamento estratégico e a elaboração orçamentária nas organizações**

	<i>Facilitadores</i>	<i>Barreiras</i>
Organização A	<i>Envolvimento da Alta Administração</i>	<i>Comunicação da estratégia Dissociação entre planejamento e execução Força da gestão operacional</i>
Organização B	<i>Envolvimento da Alta Administração Liderança</i>	<i>Formulação do planejamento estratégico Comunicação da estratégia</i>
Organização C	<i>Envolvimento da Alta Administração</i>	<i>Força da gestão operacional</i>
Organização D	<i>Envolvimento da Alta Administração Comunicação da estratégia</i>	

**Fonte: Elaboração própria.**

Ressalta-se que essa análise é proveniente dos dados coletados durante a pesquisa. Foi verificado que existem organizações realizando medidas importantes, o que provavelmente modificará esse quadro no curto prazo, como é o caso da organização A, que passou a divulgar sua missão e visão recentemente, e deverá disponibilizar seu PEO *online* em breve.

Percebe-se que a inserção da estratégia na gestão das organizações da Marinha tem avançado muito, e ainda se encontra em plena evolução. Isso se deve muito a inovações

administrativas que vem sendo implementadas, como o Programa Netuno e o Conselho de Gestão. Essas inovações são relativamente recentes, e vêm sofrendo modificações, a cada dia incorporando novos instrumentos. No entanto, a adoção dessas ferramentas pelas pessoas leva tempo, pois diversas resistências têm que ser vencidas (Miyazaki, 2008).

Uma inovação estabelecida ainda em 2013, que se relaciona estreitamente com o escopo deste trabalho, foi a previsão pela SGM-107 do Plano de Acompanhamento de Gestão (PAG) (Anexo D). Esse plano descreve "como pôr em prática o planejamento estratégico organizacional, devendo conter atividades, procedimentos, prazos, responsáveis e recursos necessários para o seu cumprimento, orientando ações em um horizonte de curto prazo (um exercício)" (Marinha do Brasil, 2013a, p. 6-20). Assim, o uso efetivo desse instrumento pode servir como elo entre o PEO e os sistemas gerenciais da organização, tornando a estratégia mais presente no cotidiano das OM. Por ser uma ferramenta muito recente, ainda não foi adotada por nenhuma das instituições analisadas.

Não obstante, outros órgãos da Administração Pública Federal também vêm adotando mudanças importantes. Essas transformações auxiliam a Marinha no seu esforço de implementar instrumentos de modernização administrativa. Como exemplo disso, pode-se citar as normativas do TCU, que prevêm a divulgação de informações sobre o PEO nos relatórios de gestão das UJ (Marinha do Brasil, 2013a). Outro exemplo é a instrução normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) que prevê a elaboração de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) para determinadas contratações nessa área (Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 2010), sendo que esse plano deve estar alinhado ao PEO.

No aspecto pragmático, este trabalho procurou contribuir com a identificação de fatores que afetam a relação entre o planejamento estratégico e a elaboração orçamentária. Consequentemente, pode-se entender melhor a realidade em que esses se apresentam, e assim utilizar esse conhecimento para o aprimoramento da gestão nas organizações da Marinha. Além disso, esses benefícios podem não ficar restritos à gestão orçamentária, estendendo-se aos demais sistemas gerenciais. Ainda, pode-se estimular o uso das ações estratégicas na prática orçamentária, de maneira a se fortalecer os argumentos e os posicionamentos a fim de se obter os recursos necessários para a viabilização dessas ações.

Como contribuição teórica, este trabalho propõe um modelo que explora especificidades do planejamento estratégico e do sistema orçamentário, e consolida alguns

conceitos levantados na revisão de literatura. Posteriormente, esse modelo é aplicado na realidade da Marinha, verificando como os conceitos provenientes da literatura se comportam empiricamente.

Acredita-se que há um alto grau de transferabilidade dos resultados para as organizações da Marinha, e até mesmo para as organizações das outras Forças em funções de semelhanças culturais e estruturais. Pode haver um grau razoável de transferabilidade também para outras organizações públicas, principalmente aquelas que possuem carreiras mais estruturadas.

### **6.1 Sugestões de Pesquisa**

Considerando que a pesquisa levantou diversos fatores presentes na relação entre planejamento estratégico e elaboração orçamentária, uma sugestão de pesquisa seria realizar estudos mais aprofundados de cada um desses fatores isoladamente. Outra sugestão seria explorar relações entre estes fatores, como, por exemplo, entre liderança e comprometimento, entre formulação e comunicação da estratégia, entre outras.

Além disso, seria interessante realizar estudos quantitativos explorando a relação mencionada para uma amostra maior de organizações. Outra opção seria replicar o estudo em outras Forças Armadas ou órgãos públicos.

Por último, tendo em vista a evolução da implementação de novas ferramentas administrativas na MB, seria interessante replicar esse estudo no futuro, a fim de investigar quais foram as mudanças ocorridas, servindo este estudo como um referencial de comparação.

## 7. REFERÊNCIAS

- Abernethy, M. A., & Brownell, P. (1999). The role of budgets in organizations facing strategic change : an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 24, 189–204.
- Anthony, R. N. (1965). *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis* (p. 180). Boston: Harvard University.
- Anthony, R. N. (1971). Closing the loop between planning and performance. *Public Administration Review*, 31(3), 388–398. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.2307/974898>
- Barzelay, M., & Campbell, C. (2003). *Preparing for the future: strategic planning in the US Air Force*. Washington D.C: Brookins institution press.
- Barzelay, M., & Shvets, E. (2005). Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos. *Revista de Administração Pública*, 39(3).
- Berry, F. S., & Wechsler, B. (1995). Strategic planning : findings from a national survey. *Public Administration Review*, 55(2), 159–168.
- Bertero, C. O., Vasconcelos, F. C., & Binder, M. P. (2003). Estratégia empresarial: a produção científica brasileira entre 1991 e 2002. *Revista de Administração de Empresas*, 43(4), 48–62.
- Bezerra Filho, J. E. (2012). *Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva*. São Paulo: Atlas.
- Bryson, J. M. (1988). *Strategic planning for public and non profit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bryson, J. K. (2009). Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing: The Contributions of Actor-Network Theory. *International Public Management Journal*, 12(2), 172–207. doi:10.1080/10967490902873473
- Chandler, A. D. (1997). Structure and Structure. In *Resouces, firms, and strategies: a reader in resource-based perspective*. New York: Oxford University Press.
- Conceição, M. (2012). *Marinha do Brasil e Programa Netuno: excelência gerencial como meio e uma Força Armada de qualidade como fim*. Fundação Getúlio Vargas. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/10428>
- Costa, S., & Fajardo, J. (2011). Um estudo acerca do uso da gestão de riscos estratégicos na auditoria de gestão da Marinha do Brasil. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 10(28), 73–89. Retrieved from <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/CRCSC/article/view/1169>
- Cunha, A. (1999). *As Funções do Orçamento nas Organizações*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV/CIPAD. ms.
- Cunha, A. (2008). *Estratégias, estruturas e processos: brevíssimas referências conceituais*. Rio de janeiro: FGV. ms.
- Cunha, A. (2012). *Finanças Públicas: Mestrado em Administração. Notas de aula*. Rio de Janeiro: FGV. ms.

- Cunha, A. (2013a). Processo e Sistema Orçamentários: reflexões no nível das organizações no setor público. In *Manual da disciplina orçamento governamental*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV/CIPAD. ms.
- Cunha, A. (2013b). Os desafios do Estado, da governança e a gestão orçamental. In *Manual da disciplina orçamento governamental*. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV/CIPAD. ms.
- Eadie, D. C. (1983). Tool to Practical Use : Putting a Powerful of Strategic Planning The Application in the Public Sector. *Public Administration Review*, 43(5), 447–452.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550.
- Favero, C. (2010). *Avaliação de programas públicos: sistema de avaliação do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização aplicado na Marinha do Brasil - o caso do Programa Netuno*. Fundação Getúlio Vargas. Retrieved from <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6544>
- Ferreira, V. R. S., Najberg, E., & Sousa, M. M. (2013). Pesquisa em Estratégia no Setor Público no Brasil: Avaliação da Produção Científica no Período 2007 – 2012. In VI *Encontro de Estudos em Estratégia* (pp. 1–11). Bento Gonçalves: ANPAD.
- Flynn, N., & Talbot, C. (1996). Strategy and strategists in UK local government. *Journal of Management Development*, 15(2), 24–37.
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento público* (15th ed.). São Paulo: Atlas.
- Giraudeau, M. (2008). The Drafts of Strategy: Opening up Plans and their Uses. *Long Range Planning*, 41(3), 291–308. doi:10.1016/j.lrp.2008.03.001
- Goodwin, D. R., & Kloot, L. (1996). Strategic communication, budgetary role ambiguity, and budgetary response attitude in local government. *Financial Accountability & Management*, 12(3), 191–204.
- Joyce, P. (1999). *Strategic management for the public services* (p. 204). Buckingham: Open University Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1997). *A estratégia em ação: balanced scorecard* (22nd ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Lewis, V. (1952). Toward a theory of budgeting. *Public Administration Review*, 12(1), 42–54. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.2307/972827>
- Lindblom, C. (1959). The science of “muddling through.” *Public administration review*, 19(2), 79–88. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.2307/973677>
- Llewellyn, S., & Tappin, E. (2003). Strategy in the Public Sector : Management in the Wilderness. *Journal of Management Studies*, 40(4), 955–982.
- Lobato, D. M. (2000). *Administração Estratégica: Uma Visão Orientada para a Busca de Vantagens Competitivas* (p. 156). Rio de Janeiro: Editoração.
- Marinha do Brasil. (2008a). *Normas sobre contabilidade das organizações militares prestadoras de serviço (OMPS) (SGM-304)*. Brasília.
- Marinha do Brasil. (2008b). *Normas sobre Administração Financeira e Contabilidade (SGM-301)* (Vol. I). Brasília.
- Marinha do Brasil. (2009a). *Normas para a gestão do Sistema do Plano Diretor (SGM-101)*. Brasília.

- Marinha do Brasil. (2009b). *Manual de visitas , inspeções e reuniões funcionais da Marinha (EMA -130)* (Vol. I). Brasília.
- Marinha do Brasil. (2011). *Manual de Gestão Administrativa da Marinha (EMA - 134)*. Brasília: Marinha do Brasil.
- Marinha do Brasil. (2013a). *Normas Gerais de Administração (SGM-107)*. Brasília.
- Marinha do Brasil. (2013b). *Revisão do Plano Básico (PB) “ZULU” e Montagem do Plano de Ação (PA) / 2014 - Circular 01/2013 DGOM*. Rio de Janeiro.
- Miesing, P. (1984). Integrating planning with management. *Long Range Planning*, 17(5), 118–124. doi:10.1016/0024-6301(84)90045-1
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2002). Sistema de gestão de indicadores do desempenho: a experiência da secretaria de gestão. Brasília. Retrieved from <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/pl000012.pdf>
- Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. (2013). *Manual Técnico de Orçamento*. Brasília.
- Mintzberg, H. (2004). *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman.
- Mintzberg, H., & Quinn, J. B. (2001). *O processo da estratégia* (3rd ed.). Porto Alegre: Bookman.
- Miyazaki, C. Y. M. (2008). *Um novo desafio para as nossas lideranças: Programa Netuno, um compromisso de todos nós, marinheiros*. Escola de Guerra Naval.
- Moen, R., & Norman, C. (2006). Evolution of the PDCA cycle, 1–11. Retrieved from <http://kaizensite.com/learninglean/wp-content/uploads/2012/09/Evolution-of-PDCA.pdf>
- Moore, M. H. (2002). *Criando valor público: gestão estratégica no governo* (p. 560). Brasília: ENAP.
- Motta, P. R. (1998). *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark.
- Motta, P. R. (2002). *Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de ser dirigente* (13th ed.). Rio de Janeiro: Record.
- Nutt, P. C., & Backoff, R. W. (1993). Transforming Public Organizations with Strategic Management and Strategic Leadership. *Journal of Management*, 19(2), 299–347. doi:10.1177/014920639301900206
- Oliveira, M. I. (2000). *O orçamento como instrumento de planejamento, execução e controle: estudo do caso do plano diretor da marinha do brasil*. Fundação Getúlio Vargas.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1996). Reinventing Government: Introduction. In *Classics of Organization Theory*. Harcourt Brace.
- Pearce, J. A., Freeman, E. B., & Robinson, R. B. (1987). The tenuous link between formal strategic planning and financial performance. *Academy of Management Review*, 12(4), 658–675.
- Pereira, S. C. S. (2006). *O planejamento estratégico na marinha do brasil : o caso das organizações militares prestadoras de serviço*. Fundação Getúlio Vargas.

- Pinto, A. F. (2013). *Percepção de carreira e intenções de permanência ou de saída da organização: um estudo de caso com oficiais intendentess na Marinha do Brasil*. Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- Rezende, F., & Cunha, A. (2005). *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária* (p. 156). Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Rezende, F., & Cunha, A. (2013). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Rose, W. R., & Cray, D. (2010). Public-sector strategy formulation. *Canadian Public Administration*, 53(4), 453–466.
- Schick, A. (1966). Planing-Programming-Budgeting System: A Symposium. *Public Administration Review*.
- Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. (2010). *Instrução Normativa Nº 04, de 12 de novembro de 2010*. Brasília.
- Secretaria do Tesouro Nacional. (1996). *Manual SIAFI*. Brasília. Retrieved from <http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>
- Seo, M., & Barrett, L. F. (2007). Being emotional during decision making — good or bad ? An empirical investigation. *Academy of Management Journal*, 50(4), 923–940.
- Shields, M. D. (1997). Research in management accounting by north americans in the 1990s. *Journal of Management Accounting Research*, 9(June).
- Silva, A., Leal, R., & Ferreira, A. (2011). Avaliação de Desempenho sob as Perspectivas Financeira e Não-Financeira: A Gestão Estratégica de uma Organização Militar Prestadora de Serviços da Marinha. *Revista Contabilidade e Controladoria*, 3(2), 38–56. Retrieved from <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/rcc/article/view/20918>
- Simons, R. (1994). How new top managers use control systems as levers of strategic renewal. *Strategic Management Journal*, 15, 169–189.
- Stewart, J. (2004). The meaning of strategy in the public sector. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 16–21.
- Sull, D., & Eisenhardt, K. M. (2012, September). Regras simples para um mundo complexo. *Harvard Business Review*, 44 – 51.
- Vergara, S. C. (2005). *Métodos de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.
- Vilà, J., & Canales, J. I. (2008). Can Strategic Planning Make Strategy More Relevant and Build Commitment Over Time? The Case of RACC. *Long Range Planning*, 41(3), 273–290. doi:10.1016/j.lrp.2008.02.009
- Yin, R. K. (1993). *Applications of case study research*. London: Sage publications.
- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (3rd ed., p. 212). Porto Alegre: Bookman.

## APÊNDICE – Roteiro das entrevistas

### I – DADOS CATEGÓRICOS

- ✓ Sexo
- ✓ Formação Acadêmica
- ✓ Tempo na função
- ✓ Tempo total na carreira exercendo a função de Agente Financeiro

### II – ELABORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

- ✓ Como realiza a elaboração?
- ✓ Como você percebe seu papel neste processo?
- ✓ Na sua visão, para que serve a elaboração orçamentária?
- ✓ Quais documentos são utilizados como base? Quais informações utiliza?
- ✓ Quem participa do processo?
- ✓ Os setores da organização são comprometidos com este processo? De que forma?
- ✓ Quais as dificuldades encontradas na elaboração
- ✓ Outras observações a acrescentar sobre este processo

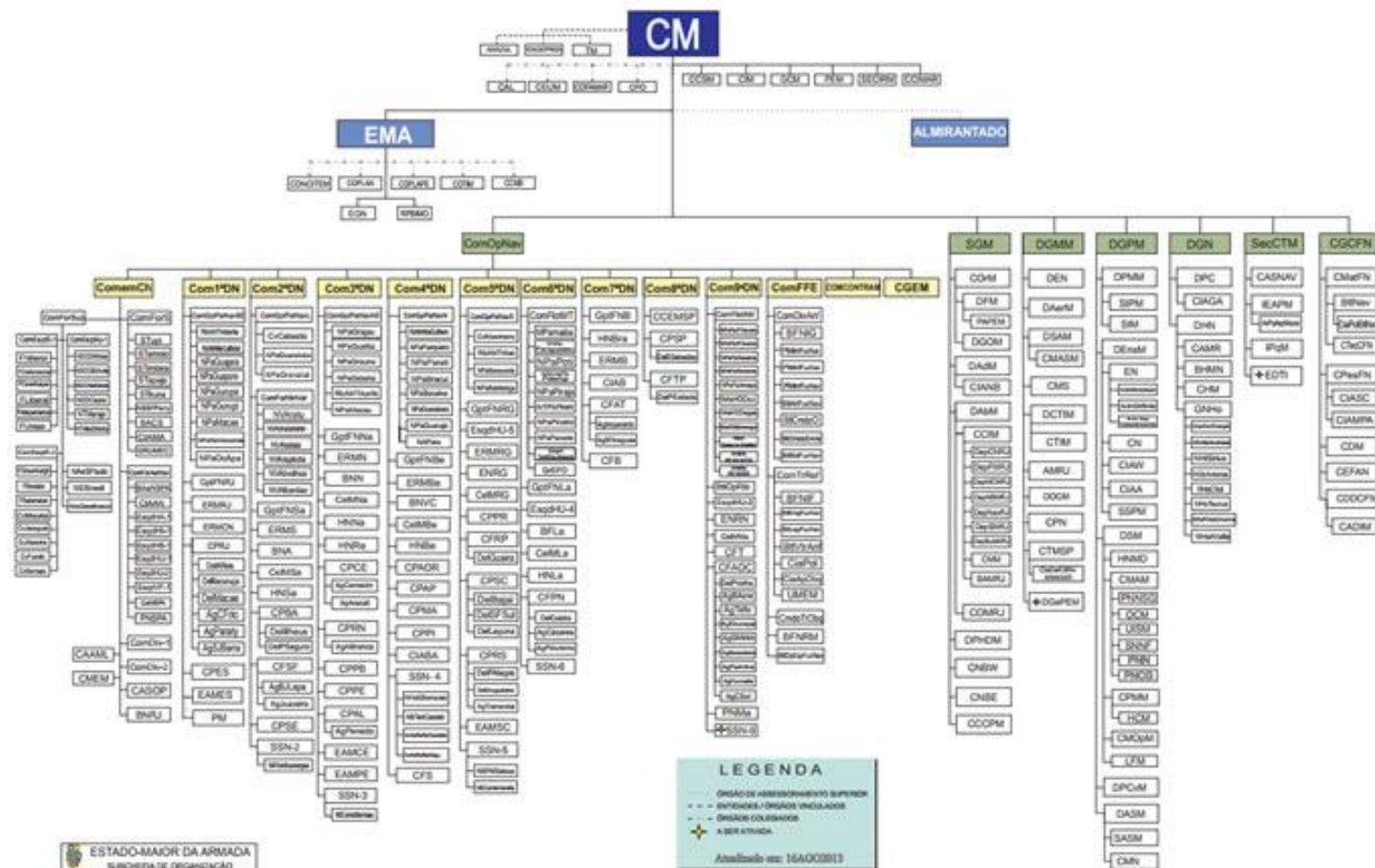
## 2ª ETAPA

### III – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL (PEO)

- ✓ Já teve acesso/ leu o PEO
- ✓ Possui o PEO em vigor/ sabe onde encontrá-lo
- ✓ Utiliza o PEO? Para que?
- ✓ Os departamentos utilizam o PEO? Qual a sua percepção em relação a isso?
- ✓ Há alguma forma de integração entre o PEO e as atividades dos departamentos? Como isto funciona?
- ✓ Na sua opinião, qual é a posição do Comando/Direção sobre o PEO?
- ✓ Outras observações sobre a utilização do PEO nessa OM.



## ANEXO A – Organograma da Marinha do Brasil



## ANEXO B – Lista P-10 – Programa Netuno – Critério 2

### **2.0 - FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS (130 PONTOS)**

- 2.1 - A OM possui práticas estabelecidas para a elaboração de seu Planejamento Estratégico? Essas práticas levam em conta as orientações emanadas de seu COMIMSUP, das ORCOM, do Plano Estratégico da Marinha (EMA-300) e, quando pertinente, da Estratégia Nacional de Defesa e do PPA? Quais são os setores da OM que participam da elaboração do Planejamento Estratégico? Apresentar ao Inspetor os procedimentos e o Plano Estratégico pronto se houver. (20 PONTOS)
- 2.2 - A OM considera o Ambiente Externo na definição de suas estratégias? E o Ambiente Interno? Apresentar ao Inspetor o instrumento utilizado para tais considerações. (10 PONTOS)
- 2.3 - Como a OM envolve sua tripulação na definição das estratégias e metas organizacionais? (10 PONTOS)
- 2.4 - Como a OM transmite à sua tripulação suas estratégias, metas e a evolução do andamento dessas ações? (10 PONTOS)
- 2.5 - Quais são os indicadores utilizados para a avaliação do andamento das ações e do alcance das metas? Apresentar ao Inspetor os indicadores. (10 PONTOS)
- 2.6 - A OM desdobra suas metas estratégicas em ações para os diversos setores da OM? Apresentar ao Inspetor exemplos. (10 PONTOS)
- 2.7 - Quais as práticas utilizadas pela OM para distribuir recursos financeiros e não financeiros pelas diversas ações estabelecidas? Apresentar ao Inspetor as práticas. (10 PONTOS)
- 2.8 - Apresentou os resultados dos principais indicadores nos últimos 3 anos? Houve evolução? No caso de piora do desempenho, quais foram os motivos? (50 PONTOS)

## ANEXO C – Tabela de distribuição de pontos da lista de verificação P-10 – Critério 2

Nº do item	FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO - 130 PONTOS					Pontos
Pontuação	0	5	9	12	16	20
2.1		A OM elabora seu Planejamento Estratégico (PE) envolvendo alguns setores na definição de metas desafiadoras. São levados em consideração alguns documentos de seu COMIMSUP na definição de suas ações estratégicas.		A OM elabora seu PE envolvendo todos os Oficiais e Praças na definição de metas desafiadoras. São levados em consideração alguns documentos de alto nível da MB e de seu COMIMSUP na definição de suas ações estratégicas.		A OM elabora seu PE envolvendo todos os Oficiais e Praças na definição de metas desafiadoras. São levados em consideração todos os documentos de alto nível da MB, extra-MB e de seu COMIMSUP na definição de suas ações estratégicas.
Pontuação	0	2	4	6	8	10
2.2		A OM aplica a ferramenta de análise de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, mas não a utiliza em seu Planejamento Estratégico.		A OM aplica a ferramenta de análise de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças analisando somente seu ambiente externo ou interno.		A OM aplica a ferramenta de análise de forças, fraquezas, oportunidades e ameaças analisando seu ambiente externo e interno.
Pontuação	0	2	4	6	8	10
2.3		Poucas pessoas da OM participam direta ou indiretamente nas definições de ações e metas estratégicas.		Somente os oficiais da OM participam direta ou indiretamente nas definições de ações e metas estratégicas.		Todos os setores da OM participam direta ou indiretamente nas definições de ações e metas estratégicas.
Pontuação	0	2	4	6	8	10
2.4		A OM divulga de forma restrita os resultados e as metas.		A OM divulga à toda tripulação, esporadicamente, os resultados alcançados e as respectivas metas.		A OM divulga à toda tripulação com frequência, em PD ou outro meio, os resultados alcançados e as respectivas metas.
Pontuação	0	2	4	6	8	10
2.5		A OM possui indicadores somente para 30% de suas ações.		A OM possui indicadores somente para 60% de suas ações.		A OM possui indicadores para 100% de suas ações.
Pontuação	0	2	4	6	8	10
2.6		A OM estabeleceu poucas metas e não dividiu em ações.		A OM estabeleceu algumas metas e as dividiu em ações para os setores interessados da OM.		A OM estabeleceu metas e as dividiu em ações para os setores interessados da OM.
Pontuação	0	2	4	6	8	10
2.7		A OM reparte seus recursos aleatoriamente.		A OM reparte seus recursos por prioridade conforme estabelecido em seu PAR ou outro instrumento.		A OM reparte seus recursos por prioridade conforme estabelecido em seu Planejamento Estratégico.
Pontuação	0	10	20	30	40	50
2.8		Há 10% dos indicadores com tendência positiva, ou seja, apresentaram valor crescente nos últimos 3 anos. As deficiências estão sob controle.		Há 30% dos indicadores com tendência positiva, ou seja, apresentaram valor crescente nos últimos 3 anos. As deficiências estão sob controle.		Há 50% dos indicadores com tendência positiva, ou seja, apresentaram valor crescente nos últimos 3 anos. As deficiências estão sob controle.
TOTAL						

