

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – MAP**

**ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA  
ASSISTÊNCIA À SAÚDE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE UMA  
UNIDADE HOSPITALAR DE ALTA COMPLEXIDADE**

**TRABALHO DE FINAL DE CURSO APRESENTADO À ESCOLA BRASILEIRA DE  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE**

**JÉSSICA FREITAS DE CARVALHO SILVA**

Rio de Janeiro 2020

JÉSSICA FREITAS DE CARVALHO SILVA

ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA ASSISTÊNCIA À  
SAÚDE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE UMA UNIDADE HOSPITALAR DE ALTA  
COMPLEXIDADE

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de  
Administração Pública e de Empresas da  
Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro,  
como requisito obrigatório para obtenção do  
título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Governança e  
Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Armando Santos Moreira  
da Cunha.

Rio de Janeiro

2020

Silva, Jéssica Freitas de Carvalho

Elaboração do planejamento orçamentário na assistência à saúde: um estudo de caso sobre uma unidade hospitalar de alta complexidade / Jéssica Freitas de Carvalho Silva. – 2020.  
88 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. Saúde pública - Orçamento – Brasil – Estudo de casos. 2. Planejamento estratégico. 3. Hospital da Força Aérea do Galeão – Dotações e dispêndios. 4. Administração pública - Brasil. I. Cunha, Armando, 1947-. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 352.48

JESSICA FREITAS DE CARVALHO SILVA

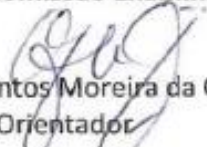
**"ELABORAÇÃO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NA ASSISTÊNCIA À SAÚDE: UM ESTUDO DE CASO SOBRE UMA UNIDADE HOSPITALAR DE ALTA COMPLEXIDADE".**


Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 18/09/2020

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

**Presidente da Comissão Examinadora: Prof<sup>o</sup> Armando Santos Moreira da Cunha**


  
Armando Santos Moreira da Cunha  
Orientador

  
Yuna Souza dos Reis da Fontoura  
Membro Interno

  
Renata Belluzzo Zironi Mori  
Membro Externo

Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº 068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca e discente.

  
Flavio Carvalho da Vasconcelos  
Diretor

  
Antonio de Araujo Freitas Junior  
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV  
Antonio Freitas, PhD  
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação  
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial\*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

\*Skype, Videoconferência, Apps de video etc

*Dedico este trabalho para todos os  
inconformados, e por isso,  
incomodados com a realidade.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Força Aérea Brasileira, em especial ao Hospital de Força Aérea do Galeão por acreditar na minha pesquisa e tornar este trabalho possível.

Aos formidáveis companheiros da turma PGFN intensiva 2018 que me mostram o verdadeiro significado da expressão valor público, por meio dos seus depoimentos e reflexões. Uma turma, sem dúvidas, capaz de manter vivo o interesse pelo aprendizado.

Aos amigos Andreza e Ícaro que com as conversas leves e bem humoradas tornaram essa jornada mais divertida.

À Mônica que com sua doçura e atenção compartilhou seus aprendizados nesse processo, colaborando para lapidação desta pesquisa.

A todos os demais colegas de turma que em suas individualidades, contribuíram com reflexões importantíssimas ao aprimoramento do meu senso crítico.

Aos meus pais, por compreenderem as minhas ausências e fornecerem todas as bases necessárias ao meu desenvolvimento humano.

Ao meu orientador Professor Armando Cunha que me ensinou a respeitar o tempo e me trouxe tranquilidade e confiança para continuar esta pesquisa.

Às professoras Renata Zironi e Yuna Fontoura, por suas gentileza e atenção.

Aos meus queridos companheiros de trabalho que apoiaram essa trajetória, em especial a equipe da Assessoria de Controle Interno: Allan, Santanna, Leonardo, Daniel e França.

Ao amigo Moisés que compartilhou sua serenidade.

À Thais que sempre esteve disponível para as conversas sobre “dissertação” e a tantos outros que os sorrisos e a escuta permitiram o enriquecimento deste estudo.

“Eu sou parte de uma equipe. Então, quando venço, não sou eu apenas quem vence. De certa forma, termino o trabalho de um grupo enorme de pessoas”

(Ayrton Senna)

## RESUMO

**Objetivo** – Este estudo teve por objetivo identificar e analisar os pontos fortes e as fragilidades na relação entre o esforço do planejamento anual e a formulação da proposta orçamentária anual do Hospital de Força Aérea do Galeão, considerando o período de 2015-2020.

**Metodologia** – Esta pesquisa consiste em um estudo de caso, de natureza qualitativa, realizado no Hospital de Força Aérea do Galeão, instrumentalizada pela triangulação de dados e classificada como de caráter exploratório-descritivo. As técnicas utilizadas para investigação foram: entrevistas abertas com os atores participantes do ciclo orçamentário do HFAG; observação participativa no interior da organização; pesquisa documental na intranet do COMAER; e pesquisa bibliográfica.

**Resultados** – A organização e o conteúdo do Programa de Trabalho Anual cumprem as determinações da Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica, porém o Programa de Trabalho ainda não é utilizado como instrumento de planejamento orçamentário no Hospital de Força Aérea do Galeão.

**Limitações** – Em função das medidas preventivas adotadas para o enfrentamento da pandemia da COVID-19 e considerando o objeto de estudo desta pesquisa bem como o grupo de entrevistados, o número de entrevistas foi reduzido, limitando o aprofundamento do tema de estudo.

**Contribuições práticas** – Análise do processo de planejamento orçamentário do Hospital de Força Aérea do Galeão, permitindo a identificação dos principais causas e efeitos de processo deficiente e assim, contribuindo com a identificação de uma metodologia adequada para provisão de insumos, otimizando o recurso público.

**Contribuições sociais** – Em um cenário de restrições orçamentárias e controle social crescente, os recursos públicos devem ser utilizados com eficiência, eficácia e efetividade. Assim, os processos orçamentários e financeiros do Setor Público devem ser analisados sob esse enfoque, a fim de verificar a necessidade de eventuais ajustes. Desse modo, a pesquisa provoca a reflexão sobre a estrutura do planejamento orçamentário na área de saúde.

**Originalidade** – Primeiro estudo a analisar o planejamento orçamentário em uma Organização Militar do Sistema de Saúde da Aeronáutica.

**Palavras-chave:** Orçamento público; Dinâmica orçamentária; Força Aérea Brasileira.

**Categoria do artigo:** Dissertação de Mestrado/Artigo original.



## ABSTRACT

**Purpose** – This paper aims to analyse the budget dynamics of the Hospital de Força Aérea do Galeão. From the focus on the strengths and weaknesses of the formulation of the annual budget proposal, through the examination of the structure of the 2015-2020 Annual Work Program (PTA).

**Design/Methodology** – This work is a qualitative case study carried out at the Hospital de Força Aérea do Galeão. The following research techniques were used: open interviews with actors participating in the HFAG budget cycle; participatory observation within the organization; documentary research on the COMAER intranet; and bibliographic research.

**Findings** – It was found that the Annual Work Program's structure is aligned with the Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica. However, the PTA is not yet used as a budget planning tool at the Hospital de Força Aérea do Galeão.

**Research limitations** – Due to the preventive measures adopted to face the COVID-19 pandemic and considering the object of study of this research and the group of interviewees, the number of interviews was reduced, what restrained the depth of the study theme.

**Practical implications** – Analysis of the budget planning process of the Hospital de Força Aérea do Galeão, it is allowing the identification of the main causes and effects of a deficient process, and thus contributing to the identification of an adequate methodology for the provision of inputs, optimizing the public resource.

**Social implications** – Considering that public resources must be used efficiently, effectively and effectively. Thus, the budgetary and financial processes of the Public Sector must be analysed under this focus, in order to allow for possible adjustments, if necessary. In this way, the research provokes reflection on the structure of budget planning in the health area.

**Originality** – To our knowledge, this is the first study that analyse the budgetary planning in a Military Organization of the Air Force Health System.

**Keywords:** Public budget. Budget dynamics. Brazilian air force.

**Paper category:** Master's thesis/ Research Paper

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1. Relação entre o aumento dos gastos com saúde e o PIB (projeção 2015-2030).....	4
Figura 2. Respostas estratégicas à institucionalização .....	15
Figura 3. Condicionantes do Planejamento Orçamentário. ....	22
Figura 4. Modelo ajustado de análise integrada do processo orçamentário. ....	32
Figura 5. Estrutura de Governança no COMAER.....	36
Figura 6. Concepção estratégica no COMAER.....	38
Figura 7. Relação entre os planos do COMAER.....	41
Figura 8. Tarefas com desembolso financeiro.....	55

### QUADROS

<b>Quadro 1-</b> Perfil dos entrevistados .....	29
<b>Quadro 2-</b> Categorias de análise da pesquisa .....	33
<b>Quadro 3-</b> Composição básica do PTA .....	47
<b>Quadro 4-</b> Publicações dos PTA do HFAG, 2015-2020. ....	50

## **LISTA DE SIGLAS**

CAE	Centro de Aquisições Específicas.
CGP	Comitê de Governança de Projetos.
COMAER	Comando da Aeronáutica.
COMGEP	Comando Geral de Pessoal.
DCA	Diretriz do Comando da Aeronáutica.
DIPLAN	Diretriz de Planejamento Institucional.
DIRSA	Diretoria de Saúde da Aeronáutica.
EMAER	Estado Maior da Aeronáutica.
END	Estratégia Nacional de Defesa.
FAB	Força Aérea Brasileira.
FCAMH	Fator de Custo de Atendimento Médico-Hospitalar.
FUNSA	Fundo de Saúde da Aeronáutica.
GAP	Grupamento de Apoio.
GAPS	Grupamento de Apoio da Saúde.
HFAG	Hospital de Força Aérea do Galeão.

IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo acumulado.
MCA	Manual do Comando da Aeronáutica.
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.
ODGSA	Órgãos de Direção Geral, Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica.
ODSA	Órgãos de Direção Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica.
OM	Organização Militar.
OSA	Organização de Saúde da Aeronáutica.
PEMAER	Plano Estratégico Militar da Aeronáutica.
PIB	Produto Interno Bruto.
PLANSET	Planos Setoriais dos Órgãos de Direção Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica.
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual.
PPA	Plano Plurianual.
PTA	Programa de Trabalho Anual.
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira.
SILOMS	Sistema Integrado de Logística de Material e de Serviços.
SIPLORC	Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário.

SISAU	Sistema de Saúde da Aeronáutica.
SISPLAER	Sistema de Planejamento Institucional do Comando da Aeronáutica.
SPGIA	Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica.
SPOG	Seção de Planejamento e Orçamento e Gestão.
UG	Unidade Gestora.

## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1</b>	<b>Objetivos .....</b>	<b>8</b>
1.1.1	Objetivo Geral .....	8
1.1.2	Objetivos Específicos .....	8
<b>1.2</b>	<b>Delimitação do Estudo .....</b>	<b>8</b>
<b>1.3</b>	<b>Relevância do Estudo .....</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>Referencial Teórico .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>Orçamento como ferramenta de equilíbrio.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2</b>	<b>Orçamento e Planejamento estratégico .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3</b>	<b>Estrutura do Planejamento Orçamentário .....</b>	<b>17</b>
<b>2.4</b>	<b>Estruturando o planejamento orçamentário na saúde .....</b>	<b>23</b>
<b>3.</b>	<b>Metodologia.....</b>	<b>26</b>
<b>3.1</b>	<b>Coleta de dados.....</b>	<b>26</b>
3.1.1	Entrevistas abertas.....	27
<b>3.1.1.1.</b>	<b>Seleção dos sujeitos.....</b>	<b>28</b>
3.1.2	Observação Participativa .....	29
3.1.3	Pesquisa bibliográfica e documental .....	30
<b>3.2</b>	<b>Tratamento de dados.....</b>	<b>30</b>
<b>3.3</b>	<b>Limitações do método .....</b>	<b>33</b>
<b>4.</b>	<b>Reestruturação da Força Aérea .....</b>	<b>35</b>
<b>5.</b>	<b>Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica (SPGIA)..</b>	<b>37</b>
<b>5.1</b>	<b>Programa de Trabalho Anual .....</b>	<b>41</b>
<b>5.2</b>	<b>Estabelecimento das necessidades orçamentárias .....</b>	<b>43</b>
<b>5.3</b>	<b>Dimensionamento da despesa a nível tático .....</b>	<b>44</b>
<b>6.</b>	<b>Interpretação dos achados da pesquisa .....</b>	<b>47</b>

<b>6.1.</b>	<b>Análise do Programa de Trabalho Anual do HFAG.....</b>	<b>47</b>
<b>6.2.</b>	<b>Discussão dos achados: categorias emergidas das entrevistas .....</b>	<b>51</b>
6.2.1.	Organização do processo de planejamento .....	51
6.2.2.	Cultura organizacional .....	53
6.2.3.	Participação no processo .....	54
6.2.4.	Perfis profissionais .....	56
6.2.5.	Transparência das informações .....	58
<b>6.3.</b>	<b>Categorização dos achados .....</b>	<b>60</b>
<b>7.</b>	<b>Conclusões.....</b>	<b>62</b>
	<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>65</b>
	<b>APÊNDICE A –Estrutura da SPGIA (HFAG).....</b>	<b>73</b>
	<b>APÊNDICE B - Condicionantes de Planejamento Orçamentário e DCA 11-1 de 2019. .</b>	<b>74</b>

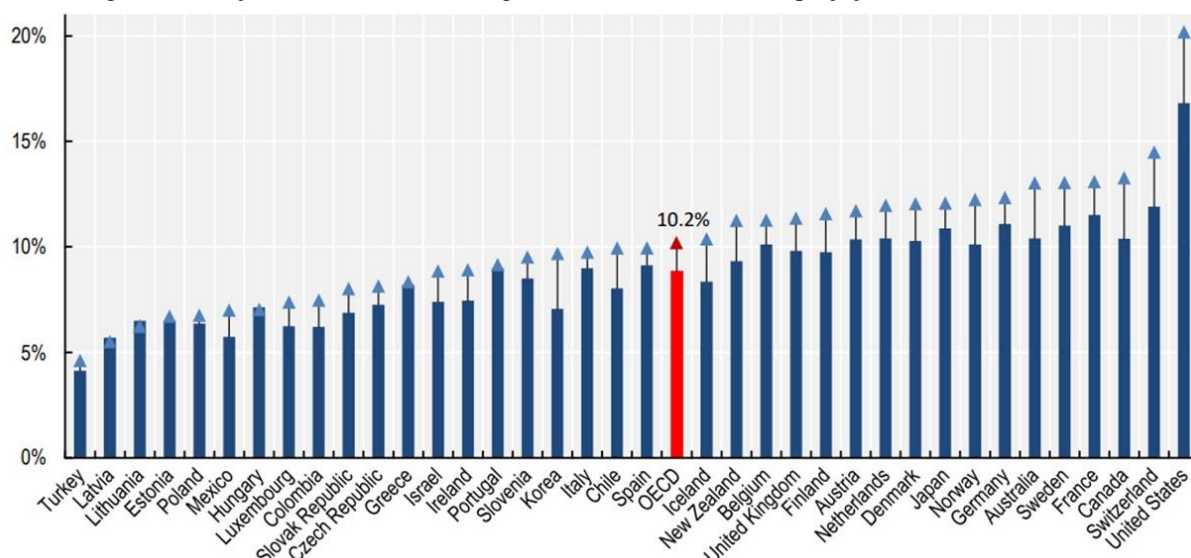
## 1. Introdução

Os valores aplicados com saúde pública no Brasil pelo governo federal, no período de 2008 a 2017, revelavam que a média de crescimento real dessa despesa foi de 3,1% (a.a.), enquanto a média da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) correspondia a 1,1% (a.a.). Para o mesmo período, a participação dos gastos primários com saúde sobre o PIB aumentou de 1,6% para 1,8% (Secretaria do Tesouro Nacional, 2018). Dados que indicam que o aumento real das despesas com saúde ultrapassou o crescimento da atividade econômica brasileira, em pontos percentuais.

Apesar do aumento da participação dos gastos com saúde sobre o PIB, tem-se que o percentual investido pela União é pouco expressivo, sendo objeto de reivindicações para melhoria do Sistema Único de Saúde (SUS). É argumentado que as atuais políticas de financiamento do SUS ameaçam a sustentabilidade do Sistema, uma vez que não garantem recursos suficientes para assistência equânime e universal (Piola et al., 2013; Vieira & Pucci, 2016).

Tal dificuldade do Estado como financiador de sistemas de saúde, definitivamente, não é uma jabuticaba brasileira. A discussão sobre a sustentabilidade desses sistemas vem recebendo cada vez mais atenção dos países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), como consequência do expressivo aumento das despesas de saúde em relação ao Produto Interno Bruto desses países (Lorenzoni, 2019; OECD, 2015), vide figura 1:

Figura 1. Relação entre o aumento dos gastos com saúde e o PIB (projeção 2015-2030)



Fonte: Lorenzoni, L., et al. (2019)



Antecedendo a projeção de que as despesas com saúde correspondam 10,2% do PIB, a OCDE anunciou três alternativas para garantia dos sistemas de saúde financiados pelo Estado, são elas: aumento das fontes de financiamento, otimização do gasto público em saúde e reavaliação entre as fronteiras dos gastos públicos e privados (OECD, 2015, p. 24). Dentre as quais, este trabalho propõe explorar a otimização dos gastos, investigando o planejamento orçamentário.

Afinal, tem-se que a orçamentação é um meio para equalizar as demandas e a oferta de recursos (Pollitt, 2010), garantindo para um cenário de restrições econômicas decisões mais adequadas à priorização dos recursos orçamentários. Desse modo, esta pesquisa aborda os gastos com saúde a partir da análise da elaboração do planejamento orçamentário do Hospital de Força Aérea do Galeão, unidade de alta complexidade do Sistema de Saúde da Aeronáutica (SISAU).

No ano de 2018, o SISAU contabilizava como beneficiários<sup>1</sup> ativos, o total de 567.856 (quinhentos e sessenta e sete mil e oitocentos e cinquenta e seis) usuários, ao Fator de Custo per capita de R\$ 47,29 (quarenta e sete reais e vinte e nove centavos) (Ministério da Defesa, n.d.). Tendo como fontes de recursos financeiros para o Sistema, aqueles provenientes (Comando da Aeronáutica, 2017):

- a) Das indenizações dos atos e serviços de atendimento médico-hospitalar, correspondendo aos seguintes percentuais sobre a despesa total do atendimento: 20% para os contribuintes do FUNSA e 100% para os beneficiários AMH;
- b) Do desconto obrigatório ao Fundo de Saúde da Aeronáutica, limitado ao percentual de três e meio por cento (3,5%), sobre a remuneração, a pensão ou os proventos na inatividade do beneficiário titular; e
- c) Das receitas providas pelo Tesouro Nacional e aquelas oriundas de outras fontes.

Sobre a base para o cálculo da proposta orçamentária anual dos Sistemas de Saúde das Forças Armadas, o Decreto nº 1.133 de 03 de Maio de 1994, estabelece que essa é formada pelo

---

<sup>1</sup> De acordo com a norma que estabelece a prestação da Assistência Médico-Hospitalar na Aeronáutica (NSCA 160-5/2017), são classificados como beneficiários do SISAU: todos os militares e seus dependentes cadastrados, conforme Estatuto dos Militares, bem como os pensionistas contribuintes do Fundo de Saúde da Aeronáutica (FUNSA) e seus dependentes, instituídos em vida pelo militar gerador do direito.

Tem-se assim, dois grupos de beneficiários: beneficiários do FUNSA, identificados como aqueles que contribuem obrigatoriamente para o Fundo, por meio do desconto em folha e beneficiários exclusivos da assistência à saúde (AMH), que possuem dependência econômica do militar titular, porém não descontam para o FUNSA e por isso estão sujeitos a regras específicas de indenização ao SISAU.

produto entre o Fator de Custo de Atendimento Médico-Hospitalar (FCAMH), fixado pelo Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, e o número de beneficiários do sistema.

Apesar de constituir valor básico para estimativa da despesa, pode-se compreender o FCAMH como uma constante da equação, uma vez que a última atualização no valor do Fator de Custo ocorreu no ano de 1999, não acompanhando o aumento no número de beneficiários do Sistema de Saúde, tampouco o crescimento da despesa motivado pelo avanço nos tratamentos da área (Comando da Aeronáutica., 2010).

Ao analisar os Planos de Ação do HFAG, hospital de referência em assistência médica de alta complexidade no Comando da Aeronáutica (COMAER), verificou-se que 72,3%<sup>2</sup> do total de recursos autorizados para realização da despesa do serviço de saúde, corresponde a dotação orçamentária consignada no orçamento da União, ou seja, garantida pelo Tesouro Nacional. De modo que o equilíbrio das contas públicas do Governo Federal impacta, diretamente, o Sistema de Saúde da Aeronáutica.

Assim, o SISAU compartilha de um ambiente similar aos sistemas de saúde universalizantes, para os quais a sustentabilidade financeira se impõe como um grande desafio. Segundo a OCDE (OECD, 2015), a sobrevida desses sistemas de saúde, financiados pelo Estado, depende de uma revisão sobre o estabelecimento de prioridades para alocação de recursos. Frente às novas ameaças biológicas, torna-se necessário aumentar os gastos com saúde, para manter o avanço dos níveis de desempenho alcançados até a presente data.

Nesse contexto, o planejamento orçamentário é a ferramenta capaz de equilibrar a balança que pondera os pesos entre as demandas de saúde e os recursos financeiros disponíveis. Pois, por meio do planejamento, otimiza-se a alocação dos recursos, tendo em vista às diretrizes institucionais e a maximização da qualidade dos serviços ofertados ao usuário.

Aponta-se que na América Latina há um subaproveitamento dos recursos financeiros aplicados à saúde, em decorrência dos métodos inadequados ao auxílio da gestão (Vieira, 2016). Nesse sentido, os formuladores do orçamento devem ser cautelosos quanto a extração de informações dos indicadores.

Por vezes, não há padronização nos registros; os dados estatísticos permitem uma análise parcial dos benefícios; a assimetria de informações pode criar um incentivador perverso, favorecendo o *Gaming*<sup>3</sup> no registro do desempenho; e a presença de múltiplos interesses no

---

<sup>2</sup> Percentual calculado sobre o Plano de Ação aprovado para o exercício de 2020. (SISPLAER, 2020).

<sup>3</sup> O termo faz referência a simulação de resultados em favor de interesses individuais ou organizacionais. Assim, a prática de *gaming* está relacionada a coleta de dados e é evidenciada em modelos de incentivo, orientados por medições de desempenho (Hood, 2006).

processo de decisão possibilitam o desvirtuamento na aferição do cumprimento das metas (OECD, 2015). Estes fatores indicam não ser, necessariamente, proporcional o êxito na gestão de recursos ao orçamento disponível para determinada ação, mas uma consequência da qualidade do processo de tomada de decisão.

Assim, a fim de corroborar para a qualidade da gestão orçamentária, o Comando da Aeronáutica determina que todas as Organizações Militares, responsáveis pela gestão direta de recursos orçamentários, elaborem anualmente um Programa de Trabalho Anual (PTA).

Nesse documento, devem ser apresentados os indicadores de desempenho, as metas, os marcos, os itens de controle e as tarefas relacionados aos objetivos, aos projetos e às atividades necessários ao cumprimento da missão institucional de uma OM, para o período de um exercício financeiro e alinhado as diretrizes estratégicas da Força Aérea Brasileira (Comando da Aeronáutica, 2019a).

Para garantir a harmonia entre o PTA e a concepção estratégica da FAB, é atualizado anualmente o manual que estabelece a sistemática do processo orçamentário do Comando da Aeronáutica. Identificado como MCA 170-1, esse manual regulamenta e instrui a confecção dos documentos que subsidiarão o Plano de Ação da Força, para o ano seguinte.

Contudo torna-se necessário verificar se as normativas emitidas pelos órgãos centrais são suficientes para que as organizações subordinadas contribuam para o planejamento institucional, pois a capacidade de resposta da gestão está relacionada a estrutura administrativa disponível nas organizações. Estrutura essa, que influenciará o modo como o processo decisório é interpretado.

Giacobbo (1997) observa que há uma assimetria das competências técnicas, para o planejamento entre as organizações públicas, resultando na fragilidade dos instrumentos de planejamento e como consequência, impedindo a otimização no uso dos recursos públicos, aprisionando a Administração ao dilema da escassez de recursos. Nesse cenário, a disponibilidade de informações sobre o planejamento não garante a execução dele de acordo com os propósitos estratégicos.

Desse modo, este trabalho propõe responder ao seguinte questionamento: **como o Programa de Trabalho Anual do HFAG cumpre o propósito orçamentário anunciado pela Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica, de estabelecer os marcos, objetivos e tarefas organizacionais, em harmonia com o planejamento estratégico da Aeronáutica e alinhado à disponibilidade orçamentária da Organização?**

## **1.1 Objetivos**

### **1.1.1 Objetivo Geral**

Identificar e analisar os pontos fortes e as fragilidades na relação entre o esforço do planejamento anual, por meio do PTA, e a formulação da proposta orçamentária anual na experiência do Hospital de Força Aérea do Galeão, considerando o período de 2015-2020.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

São objetivos específicos deste estudo:

- a) analisar as despesas listadas nos Programas de Trabalho Anual dos anos de 2018, 2019 e 2020, porém não contempladas no Plano de Ação do HFAG, <sup>4</sup>a fim de verificar como a reedição da Diretriz de Planejamento modificou os Programas de Trabalho do Hospital de Força Aérea do Galeão;
- b) investigar os reflexos da reestruturação da Força Aérea sobre o processo orçamentário do Hospital de Força Aérea do Galeão; e
- c) identificar quais premissas, consideradas pela literatura como inibidoras do processo de planejamento, estão presentes no processo orçamentário do Hospital de Força Aérea.

## **1.2 Delimitação do Estudo**

O enfoque desta pesquisa é a dinâmica orçamentária do Sistema de Saúde da Aeronáutica, a partir da análise sobre a mensuração das necessidades e a elaboração da proposta orçamentária do Hospital de Força Aérea do Galeão.

Assim, são considerados os Programas de Trabalho Anual compreendidos entre os anos de 2015 até 2020 do Hospital de Força Aérea do Galeão, não constituindo objeto desta pesquisa a dinâmica orçamentária da Força Aérea Brasileira para outras ações orçamentárias, tampouco o financiamento do Sistema de Saúde da Aeronáutica.

---

<sup>4</sup> Esclarece-se que os PTA de 2018, 2019 e 2020 são os únicos do período com a informação sobre as necessidades não contempladas no Plano de Ação do HFAG.

### **1.3 Relevância do Estudo**

Ao tratar das despesas sociais do Governo Federal brasileiro, Almeida (2013) argumenta que a sociedade reclama por aumento das transferências de renda, ao passo que desconsidera os benefícios gerados diretamente por políticas desse tipo.

Para Cunha (2013) a discussão pode ser pautada pela ideia de “qualidade do gasto”. Ainda que a expressão ofereça múltiplas interpretações, o autor pontua sobre a necessidade de compreensão da agenda orçamentária brasileira que, de acordo com Veloso (2013), padece de uniformidade dos indicadores, de registros estatísticos confiáveis e da identificação dos benefícios gerados pelas políticas públicas.

Desse modo, a pesquisa em tela busca contribuir para o debate da adequabilidade do orçamento às metas estabelecidas para assistência à saúde, ainda que restrita a população dos beneficiários do SISAU, mas adotando como foco a otimização dos recursos de saúde, considerada pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico uma questão de alta complexidade, uma vez que a sobrecarga dos serviços específicos da área acarreta na tomada de decisão arbitrária sobre a destinação do orçamento.

Assim colocado, e com o propósito de responder a pergunta de pesquisa, a dissertação está organizada em sete capítulos, dispostos da seguinte maneira: ao capítulo 1 cabe a apresentação da pesquisa, informando qual é o pergunta central a ser respondida, os objetivos da pesquisa, a delimitação do estudo e a relevância da investigação proposta. Em seguida, no capítulo 2 é exposto o referencial teórico que contribui para a discussão desenvolvida nos capítulos posteriores, conforme método de pesquisa descrito no capítulo 3. No capítulo 4 é apresentada a macroestrutura do objeto estudado, cujas particularidades são evidenciadas no capítulo 5 e discutidas no capítulo 6. Por fim, são exibidas as conclusões da pesquisadora e apresentadas sugestões para estudos futuros no capítulo 7.

## 2. Referencial Teórico

Nesta segunda parte do trabalho apresenta-se o debate na literatura especializada sobre o planejamento orçamentário, identificando os principais óbices ao êxito dessa ferramenta de gestão. Assim, são tratados temas evidenciados na literatura como pertinentes à discussão, citam-se: orçamento como ferramenta de equilíbrio; orçamento e planejamento estratégico; estrutura do planejamento orçamentário; e o planejamento orçamentário na saúde.

### 2.1 Orçamento como ferramenta de equilíbrio

“É uma ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal.”<sup>5</sup> A frase de autoria de Delfim Netto, registrada em 1962, cabe ainda no período atual, em que as restrições econômicas constituem-se como impeditivos diretos à agenda de políticas públicas, pois se as demandas são crescentes e os recursos para oferta são limitados é essencial que aqueles responsáveis pela gestão dos recursos disponham de uma ferramenta capaz de auxiliá-los no cumprimento de suas atividades.

Na perspectiva da gestão pública, recai sobre a oferta de serviços, a exigência da garantia dos direitos sociais, asseverando o impasse sobre quais políticas deverão ser executadas e mantidas num contexto de restrições orçamentárias. Desse modo, escolher um caminho que permita prover à sociedade de direitos sociais e garantir o desenvolvimento econômico, torna-se possível a partir de um planejamento estratégico, no qual serão respondidas as questões norteadoras: “o que fazer?”, “como fazer?”, e “por que fazer?” (Bryson et al., 2018).

Cepiku, Giordano, & Savignon (2018), em estudo sobre as relações entre o planejamento estratégico e as respostas à crise econômica mundial, relataram a correspondência entre a qualidade dos planos e as ações adotadas para reduzir os impactos financeiros da crise, concluindo que para aquelas cidades cujas estratégias eram melhor estruturadas e implementadas os resultados orçamentários foram otimizados, por meio de ações alternativas ao decréscimo generalizado de investimentos e ao abandono dos objetivos pactuados, possíveis em consequência do conhecimento do contexto macroeconômico e de uma visão prospectiva dos compromissos traçados.

---

<sup>5</sup> Delfim Netto, A. (1962, p.8). Alguns problemas do planejamento para o desenvolvimento econômico. FEA-USP.

No tocante ao uso do planejamento estratégico sob a ótica da alocação de recursos financeiros, emerge-se outra ferramenta da gestão pública: o orçamento. Ferramenta responsável por equilibrar a disponibilidade de recursos com a demanda. Assim, a partir dos resultados expressos no planejamento estratégico, condicionados ao desembolso financeiro, estrutura-se o plano de como financiá-los. Desse modo, a orçamentação é compreendida como meio para o alcance da missão institucional, já que pelo seu uso cumprir-se-á o planejamento estratégico (Cunha & Souza, 2014).

Em consequência, ao permitir a execução do planejamento estratégico, o orçamento atende uma das suas funções como ferramenta de gestão, transformar os propósitos e objetivos em ações concretas (Cunha & Otero, 2019). Essa finalidade é fundamental para que as Organizações não se “percam” frente as ameaças externas. Conforme observado por Joyce (1999), os problemas diários e as rotinas já assimiladas pelos gestores, frequentemente, são sobrepostos ao planejamento estratégico.

Nesse cenário, a ausência de um plano norteador, onde estejam explícitas as necessidades da organização em certo horizonte de tempo, bem como as despesas e receitas geradas para satisfazer a função da organização, impede a tomada de decisões adequadas, menos arriscadas e coerentes com as ações organizacionais futuras (Gorry & Morton, 1971; Wildavsky, 1978).

Conhecer as limitações e as oportunidades, que ameaçam a sobrevivência organizacional, permite neutralizar ou reduzir os impactos provenientes dos ambientes externo ou internos. Alocar corretamente os recursos disponíveis, principalmente quando escassos, garante a continuidade da organização e o respeito ao contrato social entre os cidadãos (fonte de financiamento) e o Estado (garantidor de bens e serviços) (Schick, 2011).

Assim, quando realizado de maneira consciente, ainda que limitado pelos instrumentos e estrutura escolhidos, o planejamento orçamentário conduz ao desempenho tolerável, inclusive em um contexto econômico hostil, adequando as respostas aos déficits e superávits inesperados, inflação e deflação, crescimento e estagnação econômicos (Wildavsky, 1978).

Nesse contexto, o orçamento não modificará as variáveis externas, mas equilibrará a equação entre receitas e despesas a fim de promover resultados alinhados ao valor público. Pontua-se que o conceito do orçamento como ferramenta de equilíbrio deve ser bem clarificado, pois garantir que os montantes relacionados a despesa e receita sejam idênticos pode apresentar como contrapartida o subfinanciamento de programas e sequencialmente a perda de eficiência ou falência desses (Rubin, 2015).

Por isso, a interpretação deve ser dada a partir da garantia de sustentabilidade das políticas públicas, ultrapassando a descrição matemática de soma zero entre os valores de receitas e despesas (Scaff & Rocha, 2012). Considerar a insustentabilidade como uma consequência do orçamento, seria deturpar uma das colaborações que a literatura o atribui: o plano de financiamento.

De tal modo, a fim de evitar disfuncionalidades no instrumento, Cleveland (1915) aponta que as estimativas para receitas e despesas devem ser realizadas por agentes familiarizados tanto com as atividades a serem desenvolvidas, quanto com as alternativas para custeio da agenda pública, sublinhado que os responsáveis pelos cálculos pertençam ao grupo destinado à execução, com a finalidade de que esses adotem uma postura mais responsável e consciente.

Adicionalmente, Rezende, Cunha, & Bevilacqua (2010) reforçam a importância das informações que orientarão o processo orçamentário, dando maior ênfase àquelas sobre os custos das escolhas, que de acordo com os autores, auxiliarão no dimensionamento das despesas sem o prejuízo dos marcos considerados essenciais.

“Para isso, é necessário desenvolver um sistema de informações que permita avaliar os custos dos programas e atividades mantidos pelo governo, de modo a evitar o tradicional recurso a cortes lineares que prejudicam atividades essenciais sem afetar aquelas que são exercidas com um nível elevado de ineficiência”.(Rezende et al., 2010. p.961)

Desse modo, o orçamento contribuirá para equalizar as demandas da sociedade por serviços de qualidade ao menor custo possível, além de subsidiar a análise de médio e longo prazo das alocações com fim de verificar a sustentabilidade dos programas, bem como do ente garantidor, constituindo em elemento central para o equilíbrio do Estado (Nabais, 2011).

Em estudo sobre a sustentabilidade dos serviços de saúde, a OCDE (OECD, 2015) afirma que cabe ao orçamento garantir a compatibilidade entre o aumento de gastos e a sustentabilidade fiscal, ao passo que seja assegurada assistência de qualidade aos usuários, reafirmando assim, a relação de melhor custo benefício construída a partir da eficiência na alocação orçamentária.



## 2.2 Orçamento e Planejamento estratégico

A definição de qualidade do gasto público não é um constructo científico, pois ainda carece de um consenso sobre qual seria o seu real significado. Entretanto, para o avanço no sentido de aperfeiçoamento da gestão pública, Cunha (2013) orienta pela compreensão da qualidade, como a busca pela alocação de recursos de um modo mais consciente, ou seja, identificando os motivadores das escolhas e os resultados gerados pelos investimentos em determinados programas.

Esse deslocamento do foco inicial do ciclo orçamentário como instrumento de balanço de caixa entre receitas e despesas, para a interpretação da finalidade do gasto é uma evolução do comportamento administrativo (Ribeiro, 2017). Tal deslocamento é apontado como um caminho de mudança, do *ethos* disfuncionalmente burocrático da administração para um de caráter inovador, alinhado ao ambiente organizacional tido como: caótico, complexo e amplo, assim compreendido, em consequência das restrições que lhe são impostas, sejam de natureza política, econômica, financeira e social (Joyce, 1999).

Frente as possíveis interferências à sustentabilidade da organização, o alinhamento entre o planejamento estratégico e o orçamentário é entendido como meio para assegurar o cumprimento dos propósitos institucionais, bem como dos recursos necessários a sua execução (Cunha, 1994; Gorry & Morton, 1971; Joyce, 1999; Mintzberg et al., 2010; Pollitt, 2010; Schick, 2011). Afinal, o “planejamento, antes de ser uma forma de globalizar, uniformizar e formalizar, é uma forma de se saber tomar decisões num processo fragmentado e descontínuo, garantindo um sentido de direção mais adequado à organização.”(Motta, 1979, p. 19)

Em consequência, a dissonância entre estes dois artefatos -planejamento estratégico e orçamento - compromete a performance organizacional, uma vez que a orçamentação não pautada pelas metas estratégicas se transforma em um processo ineficiente, assemelhando-se a um jogo de azar, onde os movimentos estão à mercê de grandes apostas ancoradas na sorte dos gerentes. Desse modo, as estratégias, tidas como padrões de decisões que orquestram as atividades e os investimentos a resultados específicos, não serão suportadas pelos recursos financeiros disponíveis (Blumentritt, 2006).

Piscitelli (1988) explica que a afinidade anunciada entre planejamento e orçamento é estabelecida a partir da relação de codependência entre esses dois artefatos, uma vez que cabe ao orçamento materializar o planejamento, e a este guiar o orçamento para os fins da organização. Assim, os gerentes, em todos os níveis de decisão, devem compartilhar dos

propósitos organizacionais, a fim de executarem atividades que contribuam para o êxito da organização, transpondo as necessidades de determinados departamentos ou divisões.

Desse modo, as metas estratégicas devem ser detalhadas para as ações de rotina, permitindo que o sistema opere em equilíbrio com os marcos determinados para a sobrevivência da organização (Aguilar, 2003). Essa harmonia exige um planejamento integrado entre: orçamento, previsão e operacionalidade, no qual as três dimensões sejam costuradas pelas estratégias macro e continuamente adaptadas aos ambientes externo e interno (Aguilar, 2003).

A relação planejamento-orçamento habilita que este assuma sua função mais imediata, de nortear os recursos para alcance dos objetivos institucionais, por meio de uma análise crítica do contexto (Machado Jr., 1973), ultrapassando os interesses de chefias, por vezes, sobrepostos aos propósitos da despesa pública. Logo, as ações adotadas devem ser embasadas em planejamento estratégico, subsidiando os gestores de informações que permitam hierarquizar as prioridades e, conseqüentemente, transpor o personalismo das decisões que impede o fortalecimento da burocracia brasileira no sentido weberiano (Piscitelli, 1988).

Nesse contexto, a partir da abordagem de teorias sociológicas, o orçamento pode servir de ferramenta aos conflitos internos da organização, à medida que seja identificado como um processo rotineiro, orientado por procedimentos técnicos que visam escolhas “racionais” e equilibradas entre os interesses individuais e os resultados desejados pela organização (Covaleski et al., 2006).

A clareza e a difusão das regras do processo possuem probabilidade maior de aceitação e cumprimento, favorecendo o comportamento dos atores em harmonia aos propósitos organizacionais (Oliver, 1991). Tal colaboração ao processo orçamentário tende a ser incentivada pelo entendimento da finalidade do processo, bem como dos seus resultados para organização, depreendendo-se que os *stakeholders* se sintam motivados a colaborar com o processo desde que percebam a utilidade da sua participação (Wong-On-Wing et al., 2010).

Assim, a preocupação em aproximar e envolver, no processo de planejamento, os agentes afetados pelos resultados da tomada de decisão, deve ser frequente nas organizações, já que o descrédito sobre a ação de planejar decorre da alienação dos responsáveis pela execução das tarefas (Piscitelli, 1988).

Em consonância, Aguilar (2003) argumenta que o envolvimento maior no processo decisório contribui para a melhoria do mesmo, a partir de novas perspectivas, além de permitir a imputação de *accountability* aos atores, consequência da determinação de funções e de seus respectivos responsáveis.

Na esteira desse debate, Vieira (2009) argumenta que a pesquisa sobre a temática do orçamento deve avançar no sentido do fluxo de processo e identificação dos papéis dos atores envolvidos, a fim de garantir um processo colaborativo e permitir que o orçamento execute o planejamento estratégico. Desse modo, a autora ratifica as premissas de alinhamento com o planejamento estratégico e participação dos atores envolvidos com a execução das atividades, incentivando uma abordagem prática e não apenas teórico-metodológica.

A exemplo o trabalho de Souza (2013), que desenvolveu um estudo de caso com o propósito de contribuir para a compreensão das dificuldades em implementar um planejamento a nível institucional, pontuando sobre a essencialidade de clareza e simplicidade das regras do processo, que transformam a atividade em algo mais convidativo à participação de agentes externos à função técnico-administrativa, favorecendo a inclusão de profissionais provenientes de distintas áreas do conhecimento ao debate orçamentário, que assume como consequência a modelagem do processo pelos agentes, em contraponto ao condicionamento dos profissionais à uma estrutura rígida de procedimentos alheios ao comportamento organizacional.

Para Blumentritt (2006) a integração entre planejamento estratégico e orçamento está condicionada a comunicação das informações e decisões para todos os atores, tal como colocado por Aguilar (2003), o planejamento estratégico eficiente opera em cascata na organização, sendo absorvido por todos os níveis.

No entanto, Caymaz, Akyon, & Erenel (2013) observam que implementar a integração entre planejamentos, exige uma mudança cultural significativa, por ser algo novo para a organização, de modo que o seu anúncio pode desencadear comportamentos resistentes ao processo. Tal como declarado por Oliver (1991), as organizações não são invariavelmente passivas às normas institucionais. A alteração ou a proposta de modificação do *status quo* poderão ser percebidas como condicionantes para conflitos, aumento de incertezas e perda da identificação organizacional, exercendo sobre os atores estímulos diversos, cujas respostas oscilarão entre a conformidade passiva e a resistência ativa, conforme figura 2.

Figura 2. Respostas estratégicas à institucionalização



<b>Conformidade Passiva</b>		
<b>Estratégia</b>	<b>Tática</b>	<b>Exemplos</b>
Concordância	Hábito Imitação Conformidade	Seguir normas institucionalizadas. (ação inconsciente) Copiar modelos institucionais. Obedecer normas e aceitar regras.
Compromisso	Equilibrar Pacificar Negociar	Equilibrar as expectativas de diferentes grupos. Conciliar elementos institucionais. Negociar com outros stakeholders.
Recusa	Ocultar Reinterpretar Anular	Esconder a não conformidade. Flexibilizar os preceitos institucionais. Alterar os objetivos institucionais.
Desafio	Desconsiderar Desafiar Atacar	Ignorar explicitamente as normas. Contestar as regras. Agredir os preceitos institucionais
Manipulação	Cooptar Influenciar Controlar	Importar apoio que favoreça a resistência. Moldar valores. Assumir o processo como decisor.

**Resistência Ativa**

Fonte: adaptado de Oliver (1991).

Visto que as respostas organizacionais são influenciadas pelos interesses pessoais dos atores; pelo ambiente organizacional; e por políticas internas, conduzidas para solução de conflitos, redução das incertezas e pelo aumento da consciência organizacional (Oliver, 1991).

Para Frezatti et al. (2010) a natureza comportamental é expressa como consequência da integração entre os aspectos de natureza estrutural e de gestão, explicando que o modo como o processo é desenhado e implementado interferirá na percepção dos envolvidos, os quais poderão responder ao processo de maneira reativa ou colaborativa.

Oliver (1991) defende que as respostas organizacionais buscam equilibrar as pressões sociais e econômicas. Isto é, as crenças, valores e normas socialmente aceitos, bem como os ganhos econômicos induzem as organizações, por meio de seus atores, a assumir uma postura de conformidade, em concordância ao regimento posto, ou, em outro extremo, a desafiar as normas institucionais em face dos desajustes dessas à ética adotada e aos ganhos projetados.

Desse modo, cabe a pesquisa identificar a estrutura de planejamento orçamentário que contribuirá para o alcance dos resultados estratégicos, não apenas pela distribuição orçamentária adequada, mas também por reduzir os atritos no decorrer do percurso entre os

marcos estabelecidos pela gestão e a execução das tarefas e atividades, sem furtar a compreensão da inexistência de um protocolo padrão à todas as instituições.

### 2.3 Estrutura do Planejamento Orçamentário

Neste subcapítulo são apresentadas as condicionantes apontadas pelo arcabouço teórico como necessárias à eficiência do planejamento orçamentário. Parte-se da premissa que o anúncio de uma “receita de bolo” à estrutura desse processo seria inadequado, pois considera-se a orçamentação como um processo de equilíbrio dinâmico, logo, não sujeito à regras fixas (Alday, 2000; Covaleski et al., 2006).

Esse equilíbrio dinâmico é garantido pela integração entre o orçamento, o planejamento estratégico, o controle gerencial e o controle operacional (Anthony, 1965; Schick, 1996). O conjunto formado por esses processos deve estar em harmonia com: (1) à estrutura determinada pelos regulamentos instituidores; (2) os anseios individuais; (3) os ethos das categorias profissionais, que participam da organização; e (4) a cultura construída, a partir das interações dos elementos anteriores (Abernethy & Stoelwinder, 1991; Oliver, 1991; Paula, 2005; Rohde, 1996).

A interdependência entre esses aspectos, assemelha-se ao funcionamento de um organismo vivo. Tal como colocado por Morgan (1996), os distintos sistemas organizacionais devem manter a homeostase para garantir o funcionamento do organismo frente às adversidades, buscando a contínua adaptação ao meio. Adotando essa figura de linguagem, tem-se que as iniciativas internas são responsáveis pela reestruturação do “organismo”.

De maneira similar, Cunha (2019) defende que a qualidade da orçamentação é promovida por um esforço coletivo dos atores organizacionais. Para tal, argumenta que as soluções para as dificuldades enfrentadas, partem, fundamentalmente, das experiências e capacidades oriundas do ambiente interno, despertadas a partir da comunicação sobre as metas para alcance dos propósitos institucionais e pela possibilidade de participação no ciclo orçamentário.

Assim, a conquista da qualidade do processo é explicada pela conscientização sobre “o que deve ser feito”, instrumentalizada pelo conhecimento técnico e incentivada, não somente, por uma abordagem *bottom-up*, mas pela *accountability* decorrente do aumento da transparência sobre o processo. Desse modo, promover maior amplitude na comunicação das diretrizes, contribui para a colaboração dos agentes que assumem um papel mais responsivo às

atividades, em decorrência do acesso às informações que os capacitam a propor e implementar mudanças ao processo continuamente (Aguilar, 2003; Becker & Green, 1962)

A comunicação das metas orçamentárias, quando eficiente, está relacionada a importância dada ao orçamento pelos agentes da organização. Em outras palavras, quando as informações sobre as decisões orçamentárias são transmitidas a todos os níveis da produção, os funcionários cientes dos marcos estabelecidos para o alcance dos resultados projetados, valorizam o plano orçamentário, atribuindo-lhe relevância entre os processos básicos administrativos (Becker & Green, 1962; Hansen & Van der Stede, 2004; Piccoli et al., 2014).

No entanto, a simples divulgação dos dados não é suficiente para promover a melhoria na coordenação entre as partes. A divulgação dos planos operacional e estratégico é consistente com a percepção do orçamento como mecanismo para: transformar a estratégia em ação, monitorar os impactos financeiros das escolhas tomadas e induzir a retroalimentação entre o planejamento estratégico, o controle gerencial e o controle operacional, desde que, seja satisfeita a premissa de alinhamento entre orçamento e estratégia (Hansen & Van der Stede, 2004). Achado corroborado por Lacher (1995) que identifica como uma das falhas à funcionalidade do orçamento público, a escassez de planos com previsões de médio e longo prazo.

Uma consequência dos relatórios pouco detalhados e desconexos com a realidade é que não avaliam o custo-benefício das ações adotadas, tampouco, concentram análises de desempenho setorial e global, inabilitando projeções futuras baseadas na crítica das decisões passadas (Lacher, 1995; Piscitelli, 1988). Assim, a inadequação das informações produzidas ou o subaproveitamento dos dados disponíveis, favorecem a prática do incrementalismo orçamentário. Isso é explicado como a ação de subsidiar, em desmedida, o planejamento com dados históricos, de modo a garantir um comportamento mimético que interrompe a incorporação de novas técnicas e a identificação de outras oportunidades para a eficiência do ciclo orçamentário (Frezatti et al., 2011; Souza, 2013).

Contudo, a ponderação sobre as metas passadas deve ser incorporada ao método de construção do planejamento orçamentário, porém como base para o seu desenvolvimento. De modo que, a partir da avaliação crítica sobre as metas fixadas sejam adequados os instrumentos e os meios para otimização dos recursos (Hansen et al., 2003).

Segundo Allen Schick (1996), é aconselhável a continuidade do orçamento anterior para as análises de custo-benefício sobre a manutenção dos programas e dos esforços para novas iniciativas que impliquem em outros desembolsos financeiros ou suspensão daqueles já

iniciados. Ademais, o planejamento plurianual acarreta uma rotina de sucessivas leituras aos orçamentos anteriores, para verificação das fases iniciadas, concluídas ou interrompidas de determinado programa.

Logo, ao estruturar o plano orçamentário a partir do diagnóstico passado, a revisão periódica é imposta como uma das condicionantes ao plano, a fim de verificar a adequabilidade das ações, prazos e valores, à medida das transformações externas e do cumprimento das etapas, assumindo um ciclo retroalimentado e, conseqüentemente, exercendo uma auditoria ao processo executado. (Barroy et al., 2018; Cunha & Otero, 2019)

Pontua-se ainda, que o exame periódico do orçamento não se restringe aos processos de exercícios fiscais anteriores, mas deve ser adotado inclusive nos planos correntes, com a finalidade de perseguir metas possíveis ao alcance dos recursos disponíveis. Esse exercício afasta a ideia do orçamento como algo imutável e já consolidado, “um mandamento gravado em pedra”, uma vez que condiciona o gestor a adotar como parte da rotina administrativa, a atualização permanente das informações utilizadas para priorizar a alocação dos recursos (Leahy, 2002). Esse método contribui para a capacidade reativa da organização, diante das adversidades não previstas durante a fase inicial do planejamento (Cunha & Otero, 2019).

Outra medida à redução dos impactos acidentais ao propósito da gestão, é o planejamento plurianual. Pois, ao estimar as previsões de receita e despesa para um período de médio prazo, o gestor adota ações preventivas para o alcance dos objetivos estratégicos pactuados, reduzindo ações de caráter incrementalista, além de vincular as atividades - ora classificadas como desejáveis - à disponibilidade de recursos, acompanhando o impacto dos seus adiamentos (Schroeder, 1982).

De igual modo, Barroy et al. (2018) argumentam que uma das principais ferramentas para uma orçamentação eficiente é a previsão plurianual, pois corrobora para um planejamento crítico quanto às alocações, ao passo que induz previsões mais realistas sobre as demandas possíveis de serem atendidas, considerando o valor de financiamento a ser disponibilizado.

Assim, os autores ponderam, que ao agregar previsibilidade ao plano orçamentário instrui-se um planejamento bem definido, em que as destinações orçamentárias obedecerão a critérios vinculados ao planejamento estratégico a nível macro, de forma a guardar harmonia com a visão organizacional de futuro.

Essa perspectiva mais ampla sobre os impactos das escolhas realizadas facilita a adaptabilidade do orçamento, já que o esforço de projetar os resultados das ações, assim como o desenvolvimento das tarefas ao longo dos anos, pressupõe uma avaliação do contexto em que

a instituição se relaciona. Desse modo, torna-se possível a orçamentação com flexibilidade para ajustes, adequando a estrutura à análise situacional recente e futura (Sardinha et al., 2008). Acrescenta-se ainda, que a compreensão do ambiente externo resultará em informações mais atualizadas e, conseqüentemente, estimativas com maior grau de acuracidade (Wildavsky, 1978).

Portanto, o planejamento orçamentário envolve o exame das variáveis internas e externas, a fim de manter a exequibilidade do plano traçado. Nesse sentido, a harmonia com o contexto econômico deve ser considerada como uma das premissas a ser satisfeita. Afinal, pesar o impacto da dinâmica das finanças públicas sobre o ciclo orçamentário é uma das formas de reduzir os reflexos negativos do contingenciamento sobre os créditos públicos, apontado como uma das principais ameaças à vitalidade dos projetos. Este exercício é compreendido como o desenvolvimento da inteligência orçamentária sustentada, explicada como o resultado do conjunto de novas posturas, orientadas para a produção do valor público, ao processo orçamentário (Cunha, 2013; Rezende & Cunha, 2019).

A preocupação em colocar como centro do debate os resultados dos programas empreendidos para a sociedade faz emergir a relevância de outras premissas, tais como: transparência do processo, alocação priorizada dos recursos e estimativas equilibradas entre a oferta e a demanda (Barroy et al., 2018; Cunha, 2019b; Lacher, 1995). Pois, para a melhoria da qualidade do orçamento público, não apenas os atores envolvidos na gestão, mas também, a sociedade deve compreender o destino do dinheiro público (Rezende et al., 2003). Tal assertiva traz o conceito de transparência, que de acordo com Wildavsky (1978), permite maior controle social entre as metas traçadas e os recursos disponíveis, contribuindo para a compreensão das dificuldades encontradas e possibilitando críticas de atores externos ao processo.

Entretanto, para que a compreensão ultrapasse o ciclo de especialistas sobre o tema, faz-se necessário que o conteúdo do planejamento orçamentário seja claro e simples, furtando-se de expressões técnicas e da falta de objetividade que compromete o interesse sobre o instrumento. Nesse contexto, a linguagem que possibilita a extensão do entendimento para todos os membros da organização é a maneira adequada para interromper o isolamento orçamentário e produzir como resultado um processo acessível, de fácil leitura e convidativo à contribuições (Cunha, 2019a).

Caso contrário, a exposição ilimitada de informações pode gerar um ambiente de incertezas e promover maior alienação dos receptores em virtude da falta de familiaridade com os conceitos, números e pressupostos apresentados. Logo, a transparência deve ser



compreendida como um processo de educação e não somente como o ato de levar informações de um transmissor a um receptor. Portanto, à transparência organizacional cabe a formação de estruturas de conhecimento, capazes de instruir o processo de interpretação dos dados disponíveis (Christensen, 2002).

Isso posto, considerando a pluralidade dos profissionais que participam direta ou indiretamente do ciclo orçamentário, entende-se que o esforço para a promoção da transparência deve ser direcionado tanto para o ambiente organizacional externo, quanto o interno, favorecendo a colaboração multidisciplinar ao ciclo orçamentário, estendendo as capacidades do serviço público e interrompendo com a manutenção de nichos que comprometem o alcance dos propósitos organizacionais (Christensen, 2002; Cunha, 2019a).

Em harmonia, Lepori, Usher, e Montauti (2013) defendem que o orçamento é um mecanismo para guiar a ação coletiva uniformemente, argumentando que para além do rigor das normas que regem a orçamentação, opera o pragmatismo infundido por relações de poder e pela reprodução de estruturas internas de controle, asseverando a importância da transparência na alocação dos recursos orçamentários, a fim de equilibrar as negociações pelo financiamento.

Tal inferência é criada, pois, ao oferecer paridade de argumentação aos gerentes responsáveis pela ação orçamentária, permite-se que o “conflito alocativo” moderado por critérios legais, técnicos e políticos resulte em prioridades alinhadas com o interesse público. Já que os parâmetros para financiamento de determinados projetos, em preterição a outros, serão amplamente difundidos e expostos à discussão de atores responsáveis por prover as informações que subsidiam as escolhas, supõem-se assim, a construção de um processo mais democrático (Blumentritt, 2006; Lacher, 1995)

Para Winkler (2000), a transparência efetiva ocorre quando a comunicação é bem sucedida, resultando em *common understanding*, explicado como o grau de simetria entre as interpretações dos múltiplos agentes envolvidos na comunicação. Desse modo, a transparência não está relacionada exclusivamente à abertura aos dados, mas à clareza das mensagens veiculadas, influenciada pela base cultural de entendimento compartilhada. Assim, o autor defende que a codificação deverá ser uniforme, mas pondera que as reflexões sobre os dados respeitarão a singularidade dos interlocutores.

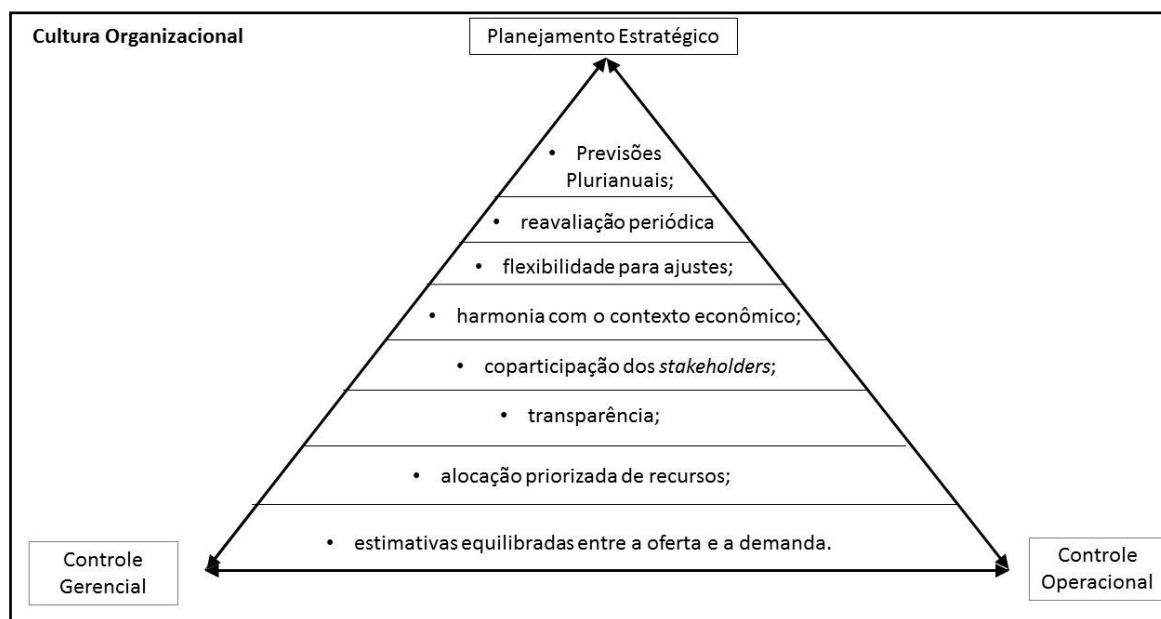
Esta é a razão pela qual Covaleski et al (2006) argumentam em favor do debate conjunto sobre os possíveis desdobramentos das escolhas assumidas, pois, a limitação analítica dos indivíduos favorece a adoção de caminhos mais imediatos, a fim de contornar as tensões mentais, produzidas pela necessidade de considerar todas as alternativas e informações

disponíveis. Consequentemente, optamos por escolhas identificadas como satisfatórias, que por vezes, estão distantes da maximização de eficiência possível em dadas circunstâncias (Covaleski et al., 2006).

Frente a tais limitações, corrobora-se a relevância de estimativas equilibradas entre a oferta e a demanda, visto que o processo de planejamento orçamentário é compreendido como um ato de excessivo esforço para os agentes, que em resposta tentarão estruturá-lo no menor tempo possível, ação que poderá comprometer a finalidade do orçamento. Logo, a provisão de estimativas confiáveis, ponderadas pela exequibilidade dos marcos oferecidos, contribuem para o uso mais adequado dos recursos financeiros disponíveis (Aguilar, 2003; Frezatti et al., 2010; Leahy, 2002).

Assim considerado, em atenção as condicionantes apresentadas na literatura, têm-se a seguinte configuração para análise do planejamento orçamentário:

Figura 3. Condicionantes do Planejamento Orçamentário.



Fonte: adaptado de Anthony (1965).

## 2.4 Estruturando o planejamento orçamentário na saúde

De acordo com Motta (2001) as particularidades da assistência médica implicam em grandes desafios ao gerenciamento das organizações prestadoras de serviços dessa natureza, pois há um consenso dos profissionais de saúde quanto a perenidade dos recursos disponíveis, destinando-os a um plano secundário na equação de equilíbrio entre a oferta e a demanda. Posicionamento desaconselhável frente a insustentabilidade dos sistemas de saúde, que ultrapassa as organizações e alcança as redes nacionais, atestando pela incapacidade em atender a demanda em sua totalidade (Hunter, 2018; OECD, 2015)

Essa incompatibilidade entre a assistência e a garantia dos insumos para prestação do serviço pode ser mediada pelo debate em torno da concepção econômica de saúde. Com base nessa concepção, ocorre uma nova leitura sobre a possibilidade em interpretar o bem saúde fundamentando-se sobre a ótica do mercado comum, determinando por exemplo: a demanda, o valor de utilidade e a produção, a partir da adequação desses conceitos à área da saúde (Viana et al., 2007).

Como auxílio ao debate, Arrow (1963) constrói uma lista com algumas características que exemplificam essa adaptação, como: a demanda cuja natureza é irregular e não previsível, satisfeita apenas com a entrega da cura, não assumindo um valor ótimo a ser despendido pelo paciente; o comportamento do “ofertante”, o qual é responsável tanto pela oferta como pela demanda, porém instituído de uma ética, transvestida pelo interesse único no bem-estar do seu cliente, evidenciada pela indicação de outros especialistas para proverem o tratamento e pela não objetivação do lucro. A relação médico-paciente é estabelecida por um forte laço de confiança.

Além disso, tem-se a incerteza da entrega (valor da utilidade), explicada pela fragilidade dos tratamentos experimentais ou mesmo por protocolos, cujos efeitos adversos ou práticas mais eficientes, ainda não são conhecidas e pela assimetria constante de informações entre as partes; a restrição da oferta - é mais expressiva sob a quantidade de médicos no mercado, quando comparada a outras categorias profissionais - ; e a precificação, uma vez que a oferta ocorre tanto em instituições sem fins lucrativos, quanto pela exigência de pré-pagamentos (Arrow, 1963).

Contudo, considerando as instituições públicas e a já constatada deficiência financeira para garantir a equidade no tratamento universal, surge uma reflexão quanto aos esforços incondicionais destinados a um paciente:

“...não podemos, sob risco de penalizar a sociedade como um todo, tomar decisões baseadas simplesmente no “bom senso”. No mundo real, onde existe escassez de recursos, desigualdade no acesso à saúde e qualidade duvidosa do serviço prestado, devemos lançar mão da Economia da Saúde para nos auxiliar no processo decisório.”(Vianna & Mesquita, 2003, p. 261)

Desse modo, acrescenta-se o conceito de ética médica, uma vez que a limitação de recursos restringe o número de pacientes que poderão ser tratados, impondo a necessidade da prática de alocação priorizada. De acordo com Fortes (2011), são critérios orientadores para a tomada de decisão: “vulnerabilidade individual à doença, eficácia clínica, efetividade e eficiência.” Entretanto, a objetividade oferecida por tais critérios não está isenta de valores subjetivos que contribuirão para a conduta final.

A fim de minimizar os riscos na equidade da utilização, é defendida a escolha por uma equipe multidisciplinar, argumentando-se que a pluralidade de interpretações contribuirá para um processo transparente e mais responsável (Vianna & Mesquita, 2003). A necessidade de priorização, bem como, o exercício do planejamento orçamentário deve ser estendido à todas as fases de decisão, macro (nível nacional), meso (nível regional) e micro (nível individual), pois não existe valor financeiro capaz de satisfazer a demanda por cuidados de saúde. Ao que é estabelecida uma inequação, em que a demanda é maior que o orçamento e tende ao infinito.(Hunter, 2018)

Frente a tal retrato situacional, tem-se que os profissionais de saúde assumem posição chave no processo de orçamentação, tanto pela natureza da atividade fim, quanto pelo exercício de funções gerenciais nas unidades de assistência à saúde. Porém, a literatura aponta que esses profissionais não estão familiarizados com a rotina administrativa e, conseqüentemente, manifestam resistência aos controles burocráticos (Abernethy & Stoelwinder, 1991), postura que interfere no resultado do planejamento estabelecido pela organização (Bryson, 1988), comprometendo a garantia do interesse público, uma vez que a realização da despesa só atenderá sua finalidade precípua, quando executada em função do planejamento (Silva, 2013).

Essa resistência aos instrumentos formais administrativos é explicada pela interpretação desses como procedimentos com fins neles mesmos, sem aplicabilidade prática, e obstrutores das atividades rotineiras do exercício da assistência (Abernethy, 1996; Paim, 2006). Porém, tal pensamento pode ser transformado desde que haja o esclarecimento que as práticas gerenciais são meios para garantir a assistência adequada ao usuário, e guardam harmonia com os valores éticos dos cuidados com paciente. Além do mais, a mudança de postura quanto a orientação gerencial, deve ser instruída pela alta direção hospitalar (Abernethy, 1996).

Acrescenta-se ainda que a participação no processo orçamentário, com alcance de informações que reafirmem suas crenças e contribuam para a prática gerencial favorecendo a auto eficácia, permitem a melhoria no desempenho de atividades administrativas pelos profissionais de saúde (Macinati et al., 2016). Desse modo, a consciência sobre os processos que permitem a oferta do serviço, propicia o maior envolvimento com a gestão (Paim, 2006).

Isso ratifica a relevância de pesar a cultura organizacional ao moldar um processo burocrático, a fim de viabilizar a implantação e a operação adequada para o alcance aos propósitos institucionais (Souza, 2013).

### **3. Metodologia**

Com o propósito de responder à pergunta motivadora desta pesquisa, optou-se por realizar um estudo de caso, de modo a explorar e compreender como os indivíduos entrevistados percebem o problema ora investigado, a partir de suas experiências individuais no processo de planejamento orçamentário do Hospital de Força Aérea do Galeão.

Dessa maneira, a escolha da estratégia específica de investigação foi ancorada na definição de Yin (2015), que orienta o uso do estudo de caso para compreensão de eventos contemporâneos, no ambiente em que são manifestados, e quando as condições contextuais podem produzir implicações sobre o modo como o evento é despertado.

Em outras palavras, o método é utilizado para compreender em profundidade um fenômeno cujos limites não estão estabelecidos. A escolha do HFAG como unidade de análise é justificada pela relevância desse hospital para o Sistema de Saúde da Aeronáutica, seja em função da complexidade dos atendimentos que realiza, seja pela execução orçamentária desse hospital.

Além do mais, a facilidade de acesso às fontes de dados pela pesquisadora permitiu extrair informações mais detalhadas sobre a experiência orçamentária dessa Organização de nível tático, permitindo explicar como o instrumento de planejamento da Força Aérea é percebido e utilizado pelos agentes da OM.

Assim, considerando o orçamento como um fenômeno social (Bin & Castor, 2007; Frezatti et al., 2010; Oliver, 1991), entende-se a pesquisa de natureza qualitativa como meio para a análise desse fenômeno no interior das organizações, enxergando os indivíduos como agentes do processo organizacional e como núcleo da observação investigativa (Poupart et al., 2014).

#### **3.1 Coleta de dados**

Foram utilizadas como técnicas: entrevistas, observação participativa, pesquisa bibliográfica e documental, tendo por finalidade mapear e reconhecer as práticas adotadas pela Organização, objeto do estudo, na fase de planejamento orçamentário.

O uso de tais técnicas permitiu compor a pesquisa de dados secundários, obtidos por meio das pesquisas bibliográfica e documental, e dados primários coletados a partir das

entrevistas e da observação participativa. Os critérios e as justificativas para seleção das técnicas utilizadas são apresentados nos subitens a seguir.

### 3.1.1 Entrevistas abertas

A escolha da técnica de entrevistas como instrumento metodológico, justifica-se por ser aplicada à obtenção de material empírico, quando o objeto de análise representa um universo específico e os atritos ainda não são suficientemente conhecidos (Duarte, 2004).

Desse modo, a fim de identificar quais “gatilhos” seriam necessários para provocar o debate em torno do problema de pesquisa, foi realizada uma entrevista “não válida”, assim denominada por se tratar de uma simulação da técnica de coleta a ser utilizada (Duarte, 2004)

Logo, antecedendo as entrevistas formais que são objeto de análise nesta pesquisa, foi escolhido um dos futuros entrevistados para conduzir uma conversa semiestruturada que permitiu a pesquisadora reconhecer como o discurso seria desenvolvido pelos entrevistados e adequar-se à técnica escolhida.

Assim, ultrapassada a fase de teste, foram realizadas as entrevistas formais de modo presencial nas dependências do Hospital de Força Aérea do Galeão, utilizando as salas dos entrevistados ou a biblioteca da OM, limitando a audiência ao entrevistador e ao entrevistado, a fim de desenvolver um diálogo mais expansivo (Duarte, 2004).

As conversas possuíram duração média de 45 (quarenta e cinco) minutos, acumulando o total de 6 horas 68 minutos e 14 segundos de entrevistas. Todas foram gravadas digitalmente, com autorização prévia dos participantes, e posteriormente transcritas por esta pesquisadora.

Todas as 08 (oito) entrevistas foram iniciadas com a identificação dos entrevistados, que responderam as seguintes perguntas: qual a área de formação, incluindo cursos de especialização? Quanto tempo de carreira na FAB? Qual a função regimental que desempenha? Há quanto tempo exerce a função atual?

Em seguida, a pesquisadora incentivou aos entrevistados a falarem sobre a temática da pesquisa, explicando que o propósito da entrevista era reconhecer como o entrevistado identificava o ciclo orçamentário no HFAG.

Desse modo, para todos os entrevistados foi informado o propósito da pesquisa, porém não foi apresentada a pergunta de pesquisa, com a intenção de evitar o direcionamento do diálogo e provocar qualquer constrangimento ao entrevistado que não identificasse o significado da sigla PTA.

Em seguida, a partir das declarações dos entrevistados, foram listados os temas mencionados, a fim de ponderar sobre o significado do Programa de Trabalho Anual no planejamento orçamentário sob a perspectiva dos atores da orçamentação.

#### 3.1.1.1. Seleção dos sujeitos

Para a seleção dos entrevistados, foi utilizado como base o Regimento Interno da OSA, documento que prevê as responsabilidades dos cargos ativos na organização, identificando quais gestores possuem responsabilidades diretamente relacionadas ao processo orçamentário. Desse modo, as entrevistas foram conduzidas com 08 (oito) gestores do Hospital de Força Aérea do Galeão, que participam do ciclo orçamentário daquele hospital, desempenhando as atividades de gestão patrimonial do estoque; estimativa da despesa; consolidação das necessidades orçamentárias e priorização das alocações orçamentárias.

Consequentemente, a seleção dos entrevistados não assumiu caráter probabilístico, e sim relevante, a partir da identificação da influência dos atores sobre o processo de planejamento orçamentário (Thiry-Cherques, 2009).

Por parte dos profissionais entrevistados possuírem formação acadêmica na área da saúde e realizarem a assistência direta aos usuários do HFAG, foi possível colher as apreensões e expectativas dos entrevistados tanto no desempenho das funções administrativas, quanto no exercício da assistência à saúde. Para melhor identificação do perfil dos entrevistados, foi estruturado o quadro 1.



**Quadro 1-** Perfil dos entrevistados

<b>Identificação dos entrevistados</b>	<b>Tempo de carreira</b>	<b>Função no ciclo orçamentário</b>	<b>Formação Acadêmica</b>
E1	$\geq 10$ anos	Estimar a demanda	Graduação em farmácia
E2	$\geq 4$ anos	Estimar a demanda	Graduação em farmácia
E3	$\geq 10$ anos	Estimar a demanda	Graduação em farmácia
E4	$\geq 10$ anos	Estimar a demanda	Graduação em farmácia
E5	$\geq 20$ anos	Priorizar a alocação da despesa e consolidar as necessidades	Graduação em direito
E6	$\geq 20$ anos	Priorizar a alocação da despesa	Graduação em medicina
E7	$\geq 4$ anos	Estimar a demanda	Graduação em contabilidade
E8	$\geq 20$ anos	Priorizar a alocação da despesa	Graduação em medicina

Fonte: elaboração própria.

### 3.1.2 Observação Participativa

O local da observação participativa foi o processo da consolidação do Programa de Trabalho Anual do HFAG para o exercício de 2020, ocorrendo no período de 02/10/2019 até 19/02/2020, em que a pesquisadora orientou o olhar de acordo com os questionamentos propostos por Jaccoud & Mayer (2014):

- Como o PTA é apresentado?
- Quem são os participantes?
- Qual é a finalidade e os objetivos dos participantes do processo? e
- Como o processo é desenhado?

Pontua-se ainda, que a pesquisadora trabalhava no HFAG, durante o desenvolvimento desta pesquisa, o que permitiu acompanhar as interações diárias entre os participantes do processo, tais como: conversas informais, questionamentos e demais intervenções dos sujeitos.

No mais, o método é justificado como meio para validar as informações extraídas das entrevistas e da análise documental, permitindo um outro ponto de vista, a partir da observação dos sujeitos na dinâmica analisada (Giorgi, 2014; Jaccoud & Mayer, 2014).

### 3.1.3 Pesquisa bibliográfica e documental

A seleção de material bibliográfico foi realizada a partir de consultas aos bancos de dados do sistema de bibliotecas da FGV, do Google Scholar e da base Scielo, adotando como primeiro parâmetro de busca o termo “orçamento”, seguido por “planejamento orçamentário”, nos idiomas português e inglês. Das publicações encontradas, foram selecionadas aquelas que guardavam maior afinidade ao caminho a ser percorrido neste trabalho, identificadas a partir das palavras chaves apresentadas pelos autores e pela leitura dos resumos, bem como os prefácios das obras disponíveis.

Assim, a triagem foi realizada em algumas fases, resultando no referencial teórico construído no capítulo 2 desta dissertação, complementado por novas categorias emergidas durante as entrevistas. Agregou-se, ainda, às pesquisas online em sítios abertos, aquelas realizadas na intranet do COMAER, para consulta aos manuais, orientações técnicas bem como as demais publicações vinculadas ao planejamento orçamentário da instituição, entre os quais são destacados:

- a. os Programas de Trabalho Anual, para o período compreendido entre 2015 a 2020;
- b. MCA 11-1 de 2014 - Elaboração de Plano Setorial e Programa de Trabalho Anual;
- c. MCA 170-1 de 2019 - Processo Orçamentário do Comando da Aeronáutica; e
- d. DCA 11-1 de 2019 - Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica - Volume 1 – Planejamento.

## 3.2 Tratamento de dados

Para o tratamento dos dados foi aplicada a análise de conteúdo orientada pelo método de Laurence Bardin (2011), estratificada nas fases: pré-análise, exploração do material, tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Acrescentou-se à análise a discussão

proposta no referencial teórico, o qual subsidiou as interpretações e conclusões apresentadas nesta pesquisa.

Desse modo, para responder à pergunta: “Como este texto significa?” a análise foi baseada nos fatores que resultaram no discurso final dos entrevistados, como: experiência de carreira, contato com o tema central “orçamento”, lugar de fala - considerando a posição hierárquica dos entrevistados - e a recepção dos entrevistados ao convite para participar de uma pesquisa acadêmica (Suassuna, 2008).

Assim, no intuito de organizar o tratamento de dados, a pesquisadora tabulou as entrevistas identificando para cada discurso, 07 (sete) aspectos auxiliares à interpretação das falas (Bardin, 2011), foram eles: atitude base dos indivíduos no discurso, título para os entrevistados, como identificam o orçamento, qual significado atribuem ao PTA, qual a relação que estabelecem com o orçamento da OSA, temas abordados e a presença da discussão sobre oncológicos. Esclarece-se que a atenção aos oncológicos foi consequência da presença do tema nas reuniões administrativas sobre orçamento.

Nos termos de Bardin (2011) esse inventário das entrevistas é etapa antecessora da categorização, cujos critérios são previamente definidos. No entanto, considerando a técnica de entrevista utilizada, as categorias para agrupamentos dos dados foram estabelecidas após a consolidação do material, extraído das falas quais elementos eram comuns aos entrevistados. Consequentemente, a categorização final foi construída a partir de novas leituras dos discursos transcritos e tabulados, conforme aspecto citados no parágrafo anterior, e baseada nas ponderações do referencial teórico.

Assim a confiabilidade da pesquisa foi verificada pelo uso de fontes múltiplas, como documentação, entrevistas e observação participante, reconhecendo a complementariedade dessas para os resultados da pesquisa, uma vez que a análise pautada no uso conjunto dessas fontes, permite identificar congruências ou contradições e caminhos para o aprofundamento da investigação (Yin, 2015)

Isso colocado, a organização final das categorias foi orientada pela saturação teórica sobre o tema planejamento orçamentário, adotando como base o modelo sugerido por Frezatti et al. (2010, 2011) que propõe uma interpretação integrada do processo, lastreada por três eixos: estrutural, de gestão e comportamental.

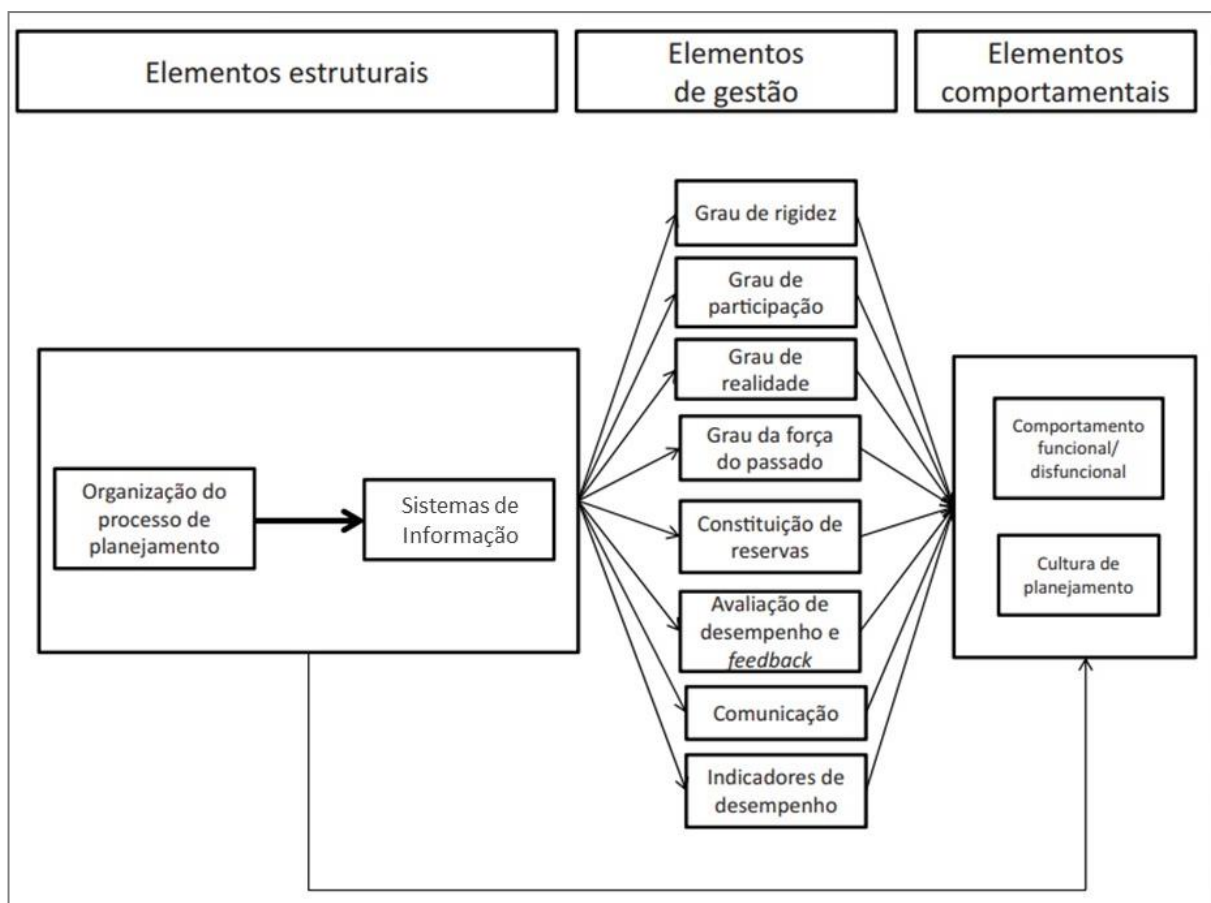
Os autores explicam que os elementos estruturais são compreendidos como aqueles que farão a ponte entre o nível estratégico de decisão e o nível tático, conservando o alinhamento dos objetivos organizacionais em todas as camadas da Instituição. Nesse contexto, identificam

os Sistemas de Informação como uma importante ferramenta para auxiliar o monitoramento dos objetivos e resultados, subsidiando a análise da simetria entre os níveis macro e micro.

Sobre os elementos de gestão, são entendidos por características dos processos rotineiros da organização, enquanto os comportamentais, tratam da forma como os indivíduos respondem aos processos organizacionais, abordando os fatores que influenciam esses comportamentos. (Frezatti et al., 2011)

A relação entre esses três eixos pode ser observada na figura 4.

Figura 4. Modelo ajustado de análise integrada do processo orçamentário.



Fonte: Junqueira et al. (2018, p. 181)

Assim, considerando o modelo de análise integrada, foram estabelecidas 05 (categorias) que dialogam com o modelo e traduzem características da unidade de análise dessa pesquisa, vide quadro 2.

**Quadro 2-** Categorias de análise da pesquisa

<b>Categorias para análise</b>	<b>Atributos</b>	<b>Eixo</b>
Organização do Processo de Planejamento	Organização do processo (Piscitelli, 1988)	Estrutural
	Assimetria entre os níveis macro e micro (Aguilar, 2003; Cunha & Otero, 2019)	
Cultura Organizacional	Adequação do processo orçamentário às características organizacionais (Covaleski et al., 2006)	Gestão
	Interpretação sobre o instrumento de orçamentação (Blumentritt, 2006)	
	Comportamentos organizacionais à mudança (Mintzberg et al., 2010; Oliver, 1997)	
Participação no Processo	Alienação dos agentes (Aguilar, 2003; Piscitelli, 1988; Wong-On-Wing et al., 2010)	Comportamental
Perfis Profissionais	Atuação conjunta na processo orçamentário (Aguilar, 2003; Becker & Green, 1962; Cunha, 2019b)	
	Respostas aos processos organizacionais (Frezatti et al., 2011; Junqueira et al., 2018; Oliver, 1991)	
	A atenção aos limites orçamentários na saúde (Arrow, 1963; Hunter, 2018; Vianna & Mesquita, 2003)	
Transparência das Informações	Capacitação dos agentes (Christensen, 2002)	Gestão
	<i>Common understanding</i> (Winkler, 2000)	
	Envolvimento da alta administração (Leahy, 2002; Schick, 1996)	
	Meios de divulgação das metas organizacionais (Piccoli et al., 2014)	

Fonte: elaboração própria.

Pontua-se que a classificação das categorias em eixos específicos é apenas um recurso didático para auxiliar a interpretação, uma vez que todas as categorias estão relacionadas e por isso, impactam nas demais.

### 3.3 Limitações do método

Conforme colocado por Giorgi (2014) “...a pesquisa nas ciências humanas é reflexiva: a interação entre os sujeitos e o pesquisador não se dá sem consequências, de parte a parte...”, afinal, “numa ciência, onde o observador é da mesma natureza que o objeto, o observador, ele mesmo, é uma parte de sua observação” (Lévi-Strauss, 1975, p. 215) .

Desse modo, ainda que consciente das possibilidades de distorção do discurso e buscando adotar o maior rigor científico ao aplicar a metodologia escolhida, a pesquisadora não está isenta, quanto às limitações das técnicas ora aplicadas, consistindo a subjetividade dos envolvidos, seja dos entrevistados, seja da pesquisadora, uma das principais limitações do método. Pois, uma vez que a fala não é transparente (Suassuna, 2008), a interpretação final obtida é fruto das considerações da pesquisadora como parte do estudo de caso, em consequência, uma representação dos fatos, tal qual o relato dos entrevistados, que constroem um discurso, conscientes da gravação e do propósito da pesquisa.

Nesse sentido, Jaccoud & Mayer (2014) observam que os resultados podem sofrer deformações, como consequência do pertencimento do pesquisador ao meio observado, ou seja, a relação profissional estabelecida entre a pesquisadora e os entrevistados influencia no modo como o diálogo é desenvolvido (Giorgi, 2014). Sendo essa limitação uma característica da pesquisa nas Ciências Sociais, em que as considerações da pesquisa apenas indicam uma descrição de como a experiência é vivenciada, e não um relato absoluto sobre um determinado evento (Giorgi, 2014; Poupart et al., 2014; Suassuna, 2008).

Outras implicações ao método são os vieses relacionados à encenação da entrevista<sup>6</sup>, ao contexto de pesquisa e ao vínculo entre o entrevistado e o entrevistador, os quais podem modular as declarações dos entrevistados, uma vez que interpretarão a finalidade da fala, de acordo com a sua percepção sobre esses três aspectos, construindo uma estratégia de discurso que pode ir de encontro ao objetivo da pesquisa (Poupart, 2014).

Indica-se ainda, a seleção dos sujeitos com uma das limitações do método, uma vez que para a execução da pesquisa, foi necessário determinar um grupo em meio a totalidade de agentes participantes do processo orçamentário da unidade de análise. Esta seleção implicou em restringir as reflexões da pesquisa, pois o acesso a outros entrevistados poderia acrescentar novas informações ao problema central deste trabalho (Poupart et al., 2014).

Assim, frente a tais limitações, cabe ao pesquisador adotar medidas preventivas, a fim de alcançar resultados válidos e confiáveis após o percurso metodológico escolhido, contribuindo para o aperfeiçoamento da área do saber que a sua pesquisa é aplicada.

---

<sup>6</sup> Poupart (2014) define como elementos de encenação da entrevista, o meio de registro do discurso (anotações manuais ou gravações mecânicas), a forma de apresentar o tema para o entrevistado e o local e momento de realização da entrevista.

#### **4. Reestruturação da Força Aérea**

A reestruturação da Força Aérea Brasileira resulta do diagnóstico sobre a necessidade de adequação das rotinas administrativas à disponibilidade de recursos humanos, materiais e orçamentários que exige continuamente o redimensionamento desses para o adequado desempenho das responsabilidades constitucionais da Força (Comando da Aeronáutica, 2013)

Nesse sentido, foi iniciada a centralização das atividades administrativas, por meio da criação dos Grupamentos de Apoio (GAP). Os GAP são organizações cuja missão é prover o apoio logístico para unidades operacionais, orientada pela economia de meios, a partir da concentração de mão de obra especializada, padronização de processos, eliminação de atividades redundantes, aquisições agrupadas por área de negócios e maior celeridade dos atos administrativos. (Comando da Aeronáutica, 2013)

Dentre os Grupamentos ativados, foi instituído no ano de 2013 o Grupamento de Apoio da Saúde (GAPS), Organização Militar (OM) responsável pela execução financeira, orçamentária, patrimonial e contábil das Organizações de Saúde da Aeronáutica (OSA) situadas no Rio de Janeiro (Comando da Aeronáutica, 2013). Pontua-se que foram criados Grupamentos de Apoio em todo território nacional, a fim de concentrar a atividade meio das organizações da Aeronáutica.

Em consequência da ativação do GAPS em 2014, foram encerradas as Seções de Licitações, de Contratos e Convênios e de Finanças das OSA apoiadas (Comando da Aeronáutica, 2017b). Contudo, considerando que o aperfeiçoamento da gestão é uma atividade contínua, no ano de 2018, o Grupamento de Apoio da Saúde foi extinto e suas atribuições transferidas ao Centro de Aquisições Específicas (CAE). Essa OM foi criada para centralizar as atividades executadas pelo GAPS, pelo Grupamento de Apoio Logístico e pelo Grupamento de Apoio às Unidades do Sistema de Controle do Espaço Aéreo, em âmbito nacional do COMAER.

Assim, como reflexo da política de racionalização das estruturas, o CAE consolidou as atividades de aquisições e contratos das áreas de saúde, controle do espaço aéreo e logística, absorvendo o efetivo, material operativo e parte da estrutura dos Grupamentos desativados.

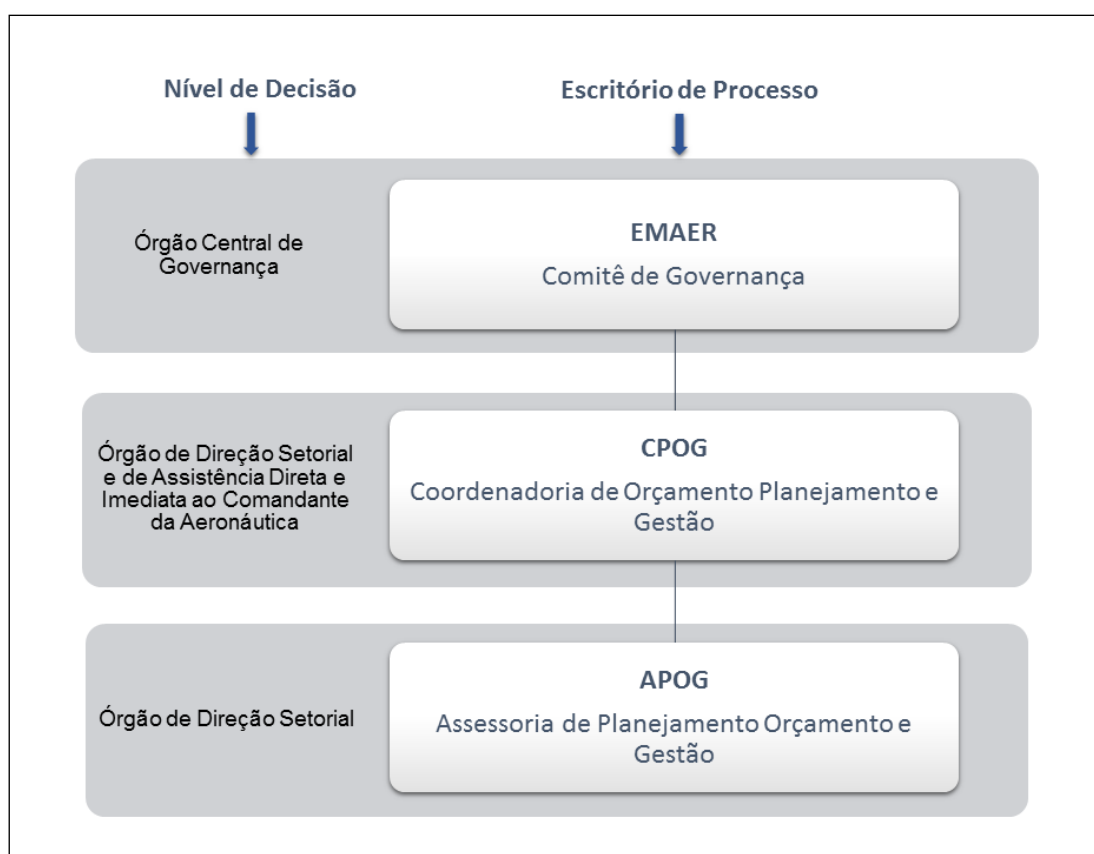
Pontua-se que o controle e monitoramento da disponibilidade orçamentária, bem como a confecção das Propostas Orçamentárias e dos Programas de Trabalho Anual das OSA não figuram como atribuições dos Grupamentos de Apoio, mas dialogam com a mesma Diretriz de reestruturação, com a finalidade de instruir a eficiência das OM em sentido amplo.

Afinal, o desenvolvimento da Gestão Pública é um objetivo alcançável por meio de iniciativas múltiplas. Assim, o Comando da Aeronáutica consolidou na DCA 16-1 de 2017 “Diretriz de Gestão por Processo” as orientações para uma rotina administrativa com enfoque na temática de governança, abordando sobre a necessidade de ativar Escritórios de Processos nos Órgãos de Direção Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica (ODGSA). (Comando da Aeronáutica, 2017a)

Como reflexo da ativação dos Escritórios de Processos nos ODGSA, foi determinado a criação de estruturas de suporte nas organizações hierarquicamente subordinadas, a fim de estabelecer uma trajetória comum a todas ramificações da Força. (Comando da Aeronáutica, 2017a)

Desse modo, a estrutura de governança no COMAER é dada pelo organograma apresentado na figura 5:

Figura 5. Estrutura de Governança no COMAER



Fonte: adaptado da DCA 16-1/2017.

Esclarece-se que na área de negócios da saúde, no nível das Organizações Militares subordinadas à Diretoria de Saúde da Aeronáutica, foi determinado no ano de 2018 a criação



da Seção de Planejamento e Orçamento e Gestão (SPOG), de modo a centralizar nas OM as responsabilidades sobre o monitoramento e controle das ações de governança, por meio das seguintes atividades (Comando da Aeronáutica, Diretoria de Saúde da Aeronáutica, 2018):

- a. Monitoramento dos programas temáticos estabelecidos no Plano Plurianual;
- b. Acompanhamento e controle da execução do Plano Orçamentário;
- c. Gerenciamento do plano de riscos da OSA;
- d. Consolidação e transmissão dos resultados medidos pelos indicadores estratégicos e de saúde; e
- e. Confecção e monitoramento do Programa de Trabalho Anual.

Logo, a SPOG constituiria um elo entre o nível tático e operacional de decisão, ao passo que aproximaria as OSA da Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica, tendo como documento base a Diretriz de Gestão por Processos, cuja edição de 2019 instrui sobre o desenho a ser adotado, a fim de colocar em prática as premissas de governança.

## **5. Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica (SPGIA).**

À análise da execução orçamentária no âmbito do Comando da Aeronáutica cabe o mapeamento do planejamento estratégico da Força, haja vista que essas ferramentas de gestão são estabelecidas de modo integrado e complementar, tendo por finalidade o cumprimento das metas estabelecidas pelo Comandante da Força Aérea, em estrita observância ao plano de Governo em exercício (Comando da Aeronáutica, 2019d).

O planejamento orçamentário do COMAER é instruído pelo Plano Plurianual (PPA), pela Estratégia Nacional de Defesa (END), pelo Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), pela Diretriz de Planejamento Institucional (DIPLAN) e pelos Planos Setoriais dos Órgãos de Direção Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica (PLANSET), consolidando-se no Plano de Ação da Aeronáutica, o qual compila e aloca os recursos creditícios previstos na Lei Orçamentária Anual (Comando da Aeronáutica, 2019d).

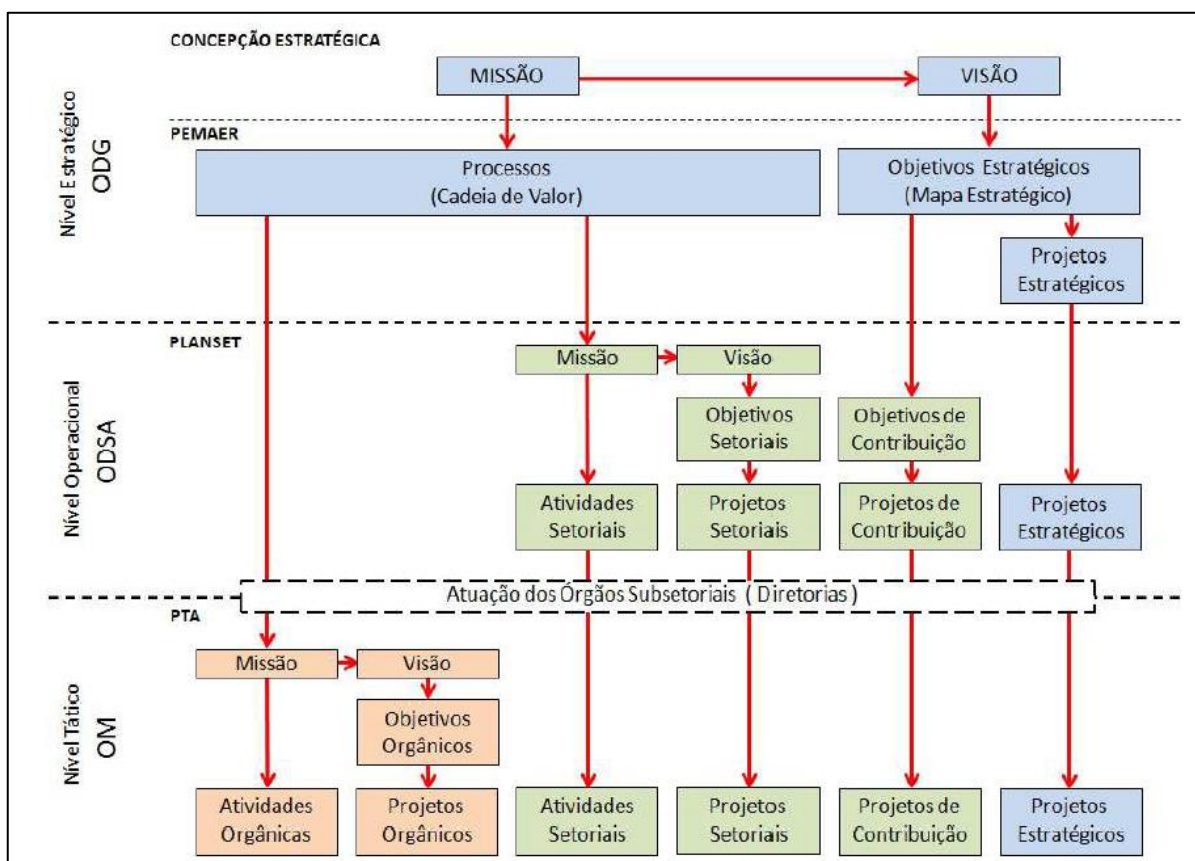
Como consequência desse macroprocesso, as Organizações Militares de natureza Executora ou Credora estabelecem periodicamente, o Programa de Trabalho Anual (PTA). Documento que, por finalidade, explicita quais são os meios necessários para o alcance das metas fixadas, pormenorizando as atividades, indicadores e valores monetários dos esforços ao cumprimento das atividades finalísticas das OM. Cumpre ressaltar, que após a divulgação do

Limite Orçamentário definido no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), há a regulamentação de que seja realizada a revisão e, consequente, ajuste dos Programas de Trabalho à previsão orçamentária aprovada (Comando da Aeronáutica, 2019d).

Assim, classificado como instrumento de planejamento a nível tático, o PTA evidencia quais são as atividades a serem desempenhadas pela OM, a fim de corroborar para o cumprimento da missão institucional, com foco nos macroprocessos finalísticos, ou seja, aqueles geradores de produto à sociedade. Desse modo, no PTA é definida como será dada a execução do projeto e/ou atividade, estabelecidos nos demais níveis de planejamento (Comando da Aeronáutica, 2019a).

A figura 6, apresenta o modo como o planejamento é segregacionado a nível de decisão no COMAER.

Figura 6. Concepção estratégica no COMAER



Fonte: Comando da Aeronáutica, 2019a.

De maneira análoga à categorização do nível de planejamento, os objetivos desenvolvidos no nível tático, recebem classificação distinta daqueles presentes nas outras

esferas, sendo denominados como objetivos orgânicos, cuja finalidade são os projetos específicos para área de negócios de determinada Organização Militar (Comando da Aeronáutica, 2019a).

Assim, considerando a pluralidade dos projetos a serem desenvolvidos, o COMAER orientou, por meio da Diretriz do Comando da Aeronáutica nº 11-1, de 06 de março de 2019, o uso da Matriz de Priorização para determinar quais projetos integrarão o PEMAER, bem como, os demais instrumentos de concepção estratégica da Força, nos níveis estratégico, operacional e tático.

De acordo com essa metodologia, os projetos devem ser avaliados a partir de 03 critérios básicos (alinhamento com as capacidades, alinhamento com mapa estratégico, vinculação a outros projetos) e 01 critério multiplicador (impacto institucional), sendo atribuído grau de 1 a 5 para cada projeto, conforme o critério observado – nessa avaliação o grau de valor igual a 5 representa a maior afinidade do projeto a cada um dos critérios. Ao cabo, os projetos com maior pontuação serão submetidos a análise do Comitê de Governança de Projetos (CGP) para instrução no Planejamento Estratégico (Comando da Aeronáutica, 2019a).

Desse modo, pretende-se assegurar os esforços para cumprimento daqueles projetos de maior impacto à missão institucional, ao passo que sejam identificadas as ações classificadas como desejáveis<sup>7</sup> para a gestão. Pois essas, ainda que preteridas no tempo presente, exigem a monitorização pelos agentes responsáveis sobre os efeitos de sua inexecução. Cumpre ressaltar, que a seleção de projetos é necessária em decorrência dos escassos recursos disponíveis à execução das ações, sejam essas demandantes ou não de desembolso orçamentário. Observa-se assim, que a seleção de projetos deve ocorrer de maneira integrada, a fim de que todos os esforços empreendidos colaborem para o alcance da missão institucional.

No âmbito do COMAER, o documento que por finalidade coaduna a visão estratégica aos meios para executá-la, é a Diretriz de Planejamento Institucional, cuja matéria constitui as capacidades disponíveis, bem como os limitadores (sistemas de Tecnologia da Informação; restrições de pessoal; carência de insumos) e o orçamento aprovado para o custeio das atividades projetadas.

O conteúdo da DIPLAN é norteado por: premissas do planejamento estratégico; diretrizes do Comandante da Aeronáutica para as ODGSA e; planejamento orçamentário, este

---

<sup>7</sup> O uso do termo desejáveis faz referência a prática END, em que as necessidades são classificadas, em ordem de prioridade, como Essenciais, Necessárias e Desejáveis.

com a discriminação dos recursos alocados por Ação Orçamentária para o período de 04 (quatro) anos, de acordo com as previsões econômicas do Ministério da Economia.

Por pertencer a terceira fase do planejamento, nível operacional de médio prazo, a Diretriz de Planejamento Institucional estabelece os projetos a serem desenvolvidos no curso dos próximos cinco anos. Em consequência desse horizonte temporal, a DIPLAN é reavaliada anualmente, conservando a factibilidade de execução do planejamento projetado (Comando da Aeronáutica, 2018). Com base na DIPLAN, são confeccionados os Planos Setoriais e os Programas de Trabalho Anual, ambos compostos pela identificação orçamentária das Organizações responsáveis pelo PLANSET e PTA, e norteados pela missão institucional da Organização (Comando da Aeronáutica, 2019b).

Ainda no mesmo nível decisório da DIPLAN, porém com horizonte temporal de 04 (quatro) anos, por isso pertencentes a quarta fase do planejamento, os Planos Setoriais apresentam como finalidade estabelecer os objetivos de contribuição<sup>8</sup> e setoriais<sup>9</sup> para os Órgãos de Direção Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica, e respectivas OM subordinadas (Comando da Aeronáutica, 2019a). Logo, o PLANSET é limitado pela área de negócios de responsabilidade do ODSA. Esse Plano é instrumento de caráter específico às Organizações e desse modo, são listados os objetivos de aplicabilidade mais direta aos atores localizados nos níveis operacional e tático.

Devido a especificidade do PLANSET, em relação ao detalhamento dos objetivos, projetos e atividades, nesse documento, são apresentados indicadores para mensuração da eficiência administrativa, norteados por itens de controle que podem ser discriminados em função de custo, tempo, qualidade, quantidade, confiabilidade, entre outros (Comando da Aeronáutica, 2019a). Em distinção aos demais documentos relacionados ao planejamento, no PLANSET os recursos orçamentários destinados às despesas com comissionamentos, diárias e passagens aéreas são detalhados a nível da OM. Acrescentando-se ainda, no campo sobre informações orçamentárias, o valor correspondente a reserva de contingência do ODSA.

Em ato contínuo à concepção estratégica do COMAER, as Organizações Militares deverão confeccionar os seus respectivos Programas de Trabalho Anual, adotando como base

---

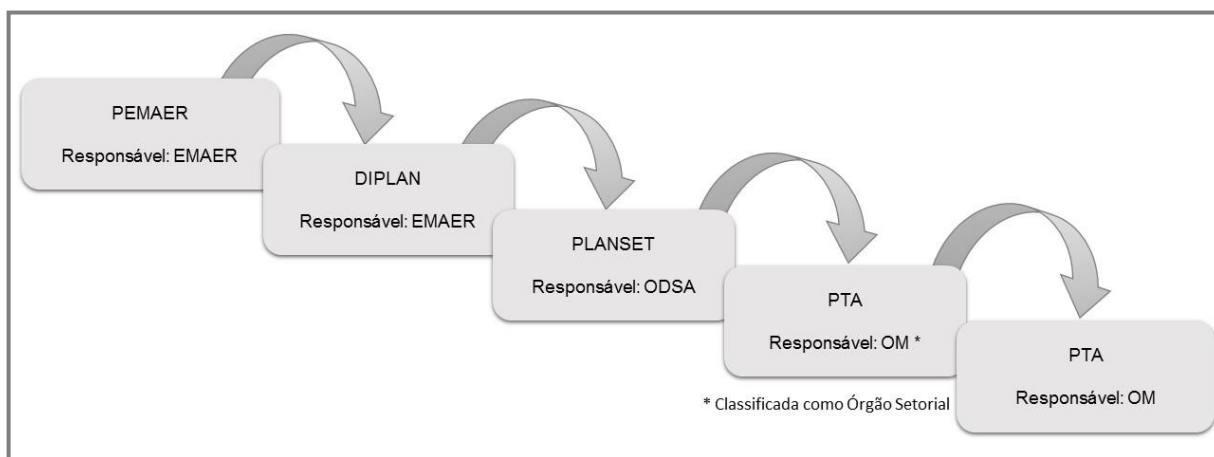
<sup>8</sup> Objetivos de contribuição expressam o esforço setorial para atingir um objetivo estratégico. Conf. DCA 11-1/2019, Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica.

<sup>9</sup> Objetivos setoriais fazem referência à visão de futuro da Organização, pautada pela melhoria dos processos sob sua competência. Conf. DCA 11-1/2019, Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica.

o PLANSET do ODSA a que estiverem subordinadas, bem como, o PTA da OM que ocupe grau de precedência hierárquica.

A relação entre os planos citados, pode ser observada na figura 7:

Figura 7. Relação entre os planos do COMAER.



Fonte: elaboração própria.

Cabe pontuar, que a execução das metas estratégicas ocorre, exclusivamente, no nível tático, de modo que os documentos elaborados nesse nível de tomada de decisão guardam alto grau de relevância ao cumprimento do Plano Estratégico da Aeronáutica. Assim colocado, o próximo subcapítulo será destinado a integração do Programa de Trabalho Anual à Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica (SPGIA). A estrutura da SPGIA para o HFAG pode ser observada no Apêndice A.

## 5.1 Programa de Trabalho Anual

O Programa de Trabalho Anual é um instrumento mediador entre a visão de futuro e a capacidade de execução de uma Organização Militar. Por isso, são informações necessárias ao PTA (Comando da Aeronáutica, 2019a):

- os elementos capazes de localizar funcionalmente a organização;
- as diretrizes emanadas pelos órgãos superiores, que definem as tarefas a serem executadas para cumprimento dos objetivos setoriais;
- os objetivos orgânicos da OM;
- os recursos orçamentários necessários à execução das tarefas elencadas; e
- o cronograma da rotina administrativa.

Tais informações, contribuem para mensurar se os esforços empenhados a nível tático guardam harmonia com os valores e os propósitos institucionais da Força Aérea Brasileira. Nesse sentido, e tendo por objetivo servir como instrumento norteador da eficiência organizacional, às tarefas contempladas no PTA são atribuídos indicadores e prazos, com a finalidade de verificar o grau de aderência da OM aos itens de controle estabelecidos para determinadas tarefas e permitir identificar as barreiras que se opuseram à realização dos objetivos, tal qual o planejado (Comando da Aeronáutica, 2019a).

Desse modo, orienta-se que o Programa de Trabalho Anual seja confeccionado por uma comissão composta por representantes dos diversos setores da OM (DIRSA, 2019), a fim de determinar e delimitar quais são os esforços que deverão ser realizados para contribuir aos objetivos orgânicos e setoriais, ponderando sobre os meios necessários à execução, sejam recursos humanos, tecnológicos, materiais ou orçamentários (Comando da Aeronáutica, 2019a).

Assim, a confecção do PTA exige o exercício conjunto de planejamento a nível tático, limitado ao período de um ano, porém concebido como um processo cíclico, que consequentemente, está sujeito a interações permanentes com fins de assegurar a adequabilidade e factibilidade do plano ao contexto em que se insere (Comando da Aeronáutica, 2019a).

Considerando que o PTA determina os objetivos a serem perseguidos por uma OM no período de um (1) exercício financeiro, os documentos regulamentadores da confecção dos Programas de Trabalho, estabelecem que a elaboração e a homologação dos PTA sejam concluídas no ano anterior aquele destinado a execução do planejamento (Comando da Aeronáutica, 2014, 2019a).

Dentre as variáveis que limitam o cumprimento dos objetivos pactuados, as restrições orçamentárias figuram como as de maior impacto ao planejamento e podem ser interpretadas como as diferenças entre os valores projetados e aqueles aprovados da proposta orçamentária, ou então, pelos contingenciamentos determinados pelo Governo Federal.

Em vista disso, uma revisão recorrente ao PTA deriva da adequação à Lei Orçamentária Anual, quando a DIPLAN reequaciona, a nível macro, a distribuição dos valores por projetos. Em sequência, conforme hierarquização da SPGIA, os ODSA promovem os ajustes dos seus respectivos Planos Setoriais e orientam pela reestruturação dos Programas de Trabalho Anual das Unidades Gestoras (UG) subordinadas. Correções essas, que têm a finalidade de conservar

o alinhamento entre o Plano de Ação e os objetivos estratégicos em todas as fases do ciclo de planejamento do COMAER (Comando da Aeronáutica, 2019a).

Pontua-se ainda, que os objetivos estabelecidos nos PLANSET e nos PTA não deverão ser alterados, a fim de verificar o grau de cumprimento da missão organizacional frente as atividades planejadas e executadas, de acordo com a disponibilidade orçamentária. Portanto, as atividades não executadas ficam registradas nos planos da SPGIA.

Após o ajuste ao limite orçamentário, tem-se que o Programa de Trabalho Anual iniciará nova etapa do ciclo de planejamento, migrando para a fase de execução. Contudo, cabe identificar as etapas precedentes dessa fase.

## 5.2 Estabelecimento das necessidades orçamentárias

De acordo com a Diretriz do Comando da Aeronáutica que versa sobre planejamento, DCA 11-1, o ciclo orçamentário inicia em A-2, na fase denominada de pré-planejamento, quando o Órgão de Direção Geral edita o manual que estabelece os procedimentos necessários à orçamentação no COMAER, instruindo os ODSA quanto aos prazos e informações a serem registrados no Sistema de Planejamento Institucional do Comando da Aeronáutica – módulo orçamento (SISPLAER).

Assim, com base nas orientações emanadas anualmente pelo Estado Maior da Aeronáutica, as Unidades Gestoras, classificadas como Credoras ou Executoras<sup>10</sup>, deverão dimensionar a despesa para atividades fins e de custeio no ano A-1 e encaminhá-las aos respectivos ODSA para registro no SISPLAER (Comando da Aeronáutica, 2019d).

Ainda de acordo com o MCA 170-1, o dimensionamento da despesa deverá considerar:

- a. as eventuais diretrizes emanadas pelo Estado Maior da Aeronáutica (Órgão de Direção Geral), em decorrência das transformações externas e internas que impactam os propósitos institucionais;
- b. as normativas, manuais e demais instrumentos norteadores do planejamento a nível federal;

---

<sup>10</sup> Unidade Gestora Credora, classificação de Organizações que possuem autonomia administrativa, mas que não executam os seus lançamentos no SIAFI, dependendo do apoio de uma UG Executora, para a execução de tais lançamentos.

Unidade Gestora Executora, “Unidade Administrativa do COMAER que gerencia e processa recursos creditícios e/ou financeiros e realiza atos de gestão patrimonial.” (*Perguntas Frequentes - DIREF*, n.d.)

- c. as instruções expressas nos documentos integrantes da SPGIA, considerando a estrutura hierárquica da UG;
- d. uma metodologia de cálculo que fundamente os valores monetários registrados no SISPLAER; e
- e. para as despesas obrigatórias, o resultado da multiplicação entre o número de beneficiários cadastrados e os valores per capita, registrados no sítio eletrônico da FAB.

Adotando tais premissas, as Unidades Administrativas, responsáveis pela gestão de recursos financeiros, informam aos ODSA quais serão as necessidades orçamentárias para ano A. Após verificação da aderência das necessidades aos instrumentos de planejamento elaborados pelo COMAER, o ODSA, por meio do Agente Responsável por Ação, militar formalmente designado para realizar o acompanhamento de Ação Orçamentária específica, realiza o cadastro das necessidades no SISPLAER.

Devido ao desempenho simultâneo de outras funções, o Agente Responsável é assessorado, no mínimo, por 02 (dois) auxiliares, cuja designação é publicada em Boletim Interno da OM. Cabe também, ao Agente Responsável, a elaboração de normas que regulem o desempenho de suas atribuições publicadas em Diário Oficial da União e as de seus Agentes Auxiliares.

Cumprе esclarecer, que a função de Agente Responsável por Ação, bem como, de Agentes Auxiliares é privativa dos órgãos ocupantes do nível operacional de decisão. Desse modo, nas OM de nível tático o ciclo orçamentário adquire configuração própria, adequando-se a estrutura regimental da Organização.

### **5.3 Dimensionamento da despesa a nível tático**

Com o propósito de dimensionar as necessidades orçamentárias para o ano A, o Hospital de Força Aérea do Galeão, Unidade Gestora Credora, identificada pelo código 120042, utiliza como metodologia de cálculo o somatório das despesas empenhadas e liquidadas de A-2 e A-1, acrescido dos saldos de Restos a Pagar não processados para os mesmos exercícios (A-2 e A-1), e dos valores das contratações com início de vigência em A, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo acumulado (IPCA).

Tal metodologia pode ser transcrita na equação base:



$$[(NE_{\text{proc}}(A-2; A-1) + RPNP_{(A-2; A-1)}) + (CONTRATOS_{(A)} \times IPCA)] = \text{Proposta de Orçamentária da UG}_{\text{HFAG}}$$

Onde,

$NE_{\text{proc}}(A-1; A-2)$  = Notas de Empenho liquidadas.      A-1 = ano em que a proposta orçamentária é elaborada. A-

RPNP = Restos a Pagar não processados.      2 = ano anterior àquele de elaboração da proposta

A = ano de execução do orçamento.      orçamentária

Fonte: elaboração própria

À semelhança, as despesas com serviços públicos são calculadas com base no consumo aferido em A-1 e multiplicado pelo maior valor da bandeira tarifária cobrado no período. Dessa forma, o HFAG estima as despesas para o ano subsequente e submete à apreciação do ODSA que está subordinado, o Comando Geral de Pessoal (COMGEP) (Comando da Aeronáutica, 2019c). Esclarece-se que à equação podem ser incorporados outros dados, com a finalidade de garantir uma estimativa mais próxima a real necessidade.

Após a consolidação do PLOA, que ocorre no penúltimo bimestre de A-1, o COMGEP informa sobre os limites creditícios a serem disponibilizados em A e orienta pela adequação do Programa de Trabalho Anual do HFAG, caso esse não esteja de acordo com orçamento a ser submetido ao Ministério da Defesa, para remessa ao Poder Legislativo (Comando da Aeronáutica, 2019c).

Apesar da anualidade da rotina de envio de informações para cadastro no SIPLORC<sup>11</sup>, assim como do acompanhamento e eventuais ajustes necessários ao Programa de Trabalho Anual da UG, o HFAG não possui um setor regimental que guarda a responsabilidade sobre essa atividade, cabendo ao Comandante dessa UG designar, anualmente, 1(um) militar a quem sejam atribuídas a elaboração, ajuste e acompanhamento do Plano de Ação do Hospital, cumulativamente às demais funções desempenhadas.

Assim, é de responsabilidade desse militar, após a ciência e autorização do Comandante da UG comunicar ao ODSA sobre eventuais necessidades de descentralizações extra orçamentárias para atendimento das atividades finalísticas e de custeio da Organização, as quais deverão ser fundamentadas e analiticamente demonstradas (Comando da Aeronáutica, 2019d).

<sup>11</sup> A partir de 2020 o registro no SIPLORC foi substituído pelo cadastro no Sistema de Planejamento Institucional do Comando da Aeronáutica (SISPLAER), contudo foi mantida a mesma base de informações para registro das necessidades orçamentárias das UG do COMAER. (MCA 170-1/2020)

Como critério para garantir que a estimativa da despesa acompanhe as tendências de consumo do HFAG, aos gestores responsáveis pela administração dos estoques de material de consumo da OM, é delegada a projeção da despesa por conta contábil de estoque. Desse modo, os gestores adotam metodologia específica para estimar os valores necessários à garantia dos serviços ofertados por área de atuação, como exemplo: aplicação de fármacos, de órteses, próteses e materiais especiais, atividades laboratoriais, distribuição interna de material penso-hospitalar, entre outras, e submetem para consolidação pelo militar designado à análise e informação ao ODSA das necessidades da UG.

Cumpra esclarecer, que o COMAER estabelece que as ODSA mantenham uma reserva de contingência, limitada até 10% (dez por cento) do valor total da Proposta do Plano de Ação consolidada, para o respectivo Órgão de Direção Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica, além de facultar que as OM dediquem 10% (dez por cento) do valor total discriminado nos respectivos Planos de Ação às despesas detalhadas como outras no PTA (Comando da Aeronáutica, 2019a).

Desse modo, as eventuais implicações orçamentárias que possam comprometer a missão do ODSA, assim como das UG subordinadas, são previamente submetidas aos ODSA. Caso não possam ser atendidas pela reserva de contingência desses Órgãos, o pleito é submetido ao EMAER, a fim de verificar a possibilidade de redistribuição dos recursos alocados para a Força Aérea Brasileira. Se porventura a redistribuição não for possível e o Comandante da Aeronáutica julgar a necessidade de atendimento, a solicitação será encaminhada para apreciação do Ministério da Defesa e do Ministério da Economia, para os esforços necessários à complementação dos recursos creditícios (Comando da Aeronáutica, 2019d).

## 6. Interpretação dos achados da pesquisa

A interpretação dos achados está dividida em três grupos: o primeiro representado pelo item 6.1, em que foram expostos os resultados da pesquisa documental, obtidos a partir da análise dos Programas de Trabalho do HFAG, com a finalidade de identificar quais condicionantes do processo orçamentário (ver figura 3) estão presentes no PTA.

Em seguida, o item 6.2 em que são apresentados os achados da pesquisa de campo, respondendo como o esforço orçamentário anual é vivenciado pela Organização e os seus agentes. Por fim, o item 6.3 em que é demonstrado, por meio de um quadro síntese, as interpretações da pesquisadora que colaboraram para as conclusões deste trabalho.

### 6.1. Análise do Programa de Trabalho Anual do HFAG

Ao analisar os Programas de Trabalho Anual do Hospital de Força Aérea do Galeão para os anos de 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, adotando como base os normativos do COMAER, quanto à Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica, verificou-se o cumprimento estrito da formalística regulamentada no MCA 11-1 de 2014, para o período de 2015 a 2019 e pela DCA 11-1 de 2019 para o ano de 2020.

Assim, foi identificado, em todos os Programas de Trabalho analisados, o preenchimento integral da composição básica do PTA, conforme normativas regulamentadoras, vide quadro 3.

**Quadro 3-** Composição básica do PTA

MCA 11-1 de 2014	DCA 11-1 de 2019
<b>1 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES</b> 1.1 FINALIDADE 1.2 CONCEITUAÇÃO 1.3 COMPETÊNCIA 1.4 ÂMBITO <b>2 ORGANIZAÇÃO MILITAR</b> 2.1 MISSÃO 2.2 COMPETÊNCIAS 2.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL 2.4 VISÃO 2.5 VALORES <b>3 DIRETRIZES</b> 3.1 EMANADAS DOS ÓRGÃOS SUPERIORES 3.2 EMANADAS PELO COMANDANTE, CHEFE OU DIRETOR DA OM <b>4 METAS E TAREFAS</b>	<b>1 DISPOSIÇÕES PRELIMINARES</b> 1.1 FINALIDADE 1.2 CONCEITUAÇÃO 1.3 ÂMBITO <b>2 FUNDAMENTOS DA OM</b> 2.1 MISSÃO 2.2 COMPETÊNCIAS 2.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL 2.4 VISÃO 2.5 VALORES <b>3 DIRETRIZES</b> 3.1 EMANADAS DOS ÓRGÃOS SUPERIORES 3.2 EMANADAS DO COMANDANTE, CHEFE, PREFEITO, SECRETÁRIO OU DIRETOR DA OM <b>4 OBJETIVOS ORGÂNICOS</b>

<b>4.1 METAS/TAREFAS DECORRENTES DE PROJETOS ESTRATÉGICOS</b> <b>4.2 METAS/TAREFAS DECORRENTES DO PLANO SETORIAL</b> <b>4.3 METAS/TAREFAS DECORRENTES DE ORDEM SUPERIOR OU SISTÊMICA</b> <b>4.4 METAS/TAREFAS PRÓPRIAS</b> <b>5 COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b> <b>6 CALENDÁRIO ADMINISTRATIVO</b> <b>7 INSPEÇÕES</b> <b>8 INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES</b> <b>9 DISPOSIÇÕES FINAIS</b> <b>10 REFERÊNCIAS</b>	<b>4.1 OBJETIVO ...</b> <b>4.2 OBJETIVO ...</b> <b>4.n OBJETIVO ...</b> <b>5 MARCOS E TAREFAS REFERENTES A PROJETOS</b> <b>5.1 PROJETOS ESTRATÉGICOS</b> <b>5.2 PROJETOS DE CONTRIBUIÇÃO</b> <b>5.3 PROJETOS SETORIAIS</b> <b>5.4 PROJETOS ORGÂNICOS</b> <b>6 ITENS DE CONTROLE E TAREFAS REFERENTES A ATIVIDADES</b> <b>6.1 ATIVIDADES SETORIAIS</b> <b>6.2 ATIVIDADES ORGÂNICAS</b> <b>7 COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b> <b>8 AQUISIÇÕES DE TI</b> <b>9 CALENDÁRIO ADMINISTRATIVO</b> <b>10 INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES</b> <b>11 DISPOSIÇÕES FINAIS</b>
--	--

Fonte: adaptado do MCA 11-1/2014 e da DCA 11-1/2019.

Ainda considerando a estrutura mínima regulamentada, foram observadas algumas modificações, como: supressão do subitem “1.3 COMPETÊNCIA”, no qual era expresso o responsável pela confecção do PTA, no âmbito da OM; a alteração da nomenclatura “metas e tarefas” para “marcos e tarefas”, em decorrência da adequação dos títulos à reestruturação da SPGIA e inserção dos itens:

- a. “4. OBJETIVOS ORGÂNICOS”, a fim de que a OM expresse sinteticamente a situação futura a ser alcançada;
- b. “6. ITENS DE CONTROLE E TAREFAS REFERENTES A ATIVIDADES”, em que devem ser apresentados os parâmetros para acompanhamento da execução de todas as tarefas listadas no item anterior e;
- c. “8 AQUISIÇÕES DE TI” para discriminar as aquisições dessa natureza que não foram contempladas no Plano Diretor de Tecnologia da Informação da Aeronáutica, e deverão ser incluídas nas despesas orçamentárias da OM para o exercício a que se destina o PTA.

Outra modificação foi a inclusão, no item 7 dos PTA do HFAG referentes aos anos de 2018, 2019 e 2020, das tarefas com desembolso orçamentário sem previsão orçamentária, considerando o PLOA encaminhado pelo EMAER e posteriormente o Plano de Ação da OM. Os valores não contemplados nos Planos de Ação, correspondiam a um acréscimo de 39,80%, 44,12% e 15,30%<sup>12</sup> do orçamento autorizado para esse último triênio, respectivamente.

<sup>12</sup> Foram comparados os valores totais das necessidades listadas no Programa de Trabalho Anual com aqueles expressos no Plano de Ação da OM, de acordo com o exercício financeiro correspondente.

Tais adequações no Programa de Trabalho Anual evidenciam uma maior preocupação com o emprego dos recursos disponíveis no COMAER, motivadora da mudança da cultura organizacional da FAB, que busca aperfeiçoar a atividade de planejamento, contrapondo-se aos planos “ocasionais e inconsistentes, os quais, normalmente, não se firmam como soluções coerentes no médio e no longo prazo” (Comando da Aeronáutica, 2019a, p. 7).

Essa readequação da FAB pode ser verificada ao analisar a Diretriz que regula a Sistemática de Planejamento Institucional da Aeronáutica à luz das condicionantes do planejamento orçamentário. É possível identificar em trechos extraídos da redação da DCA 11-1 de 2019 a correspondência entre as premissas para o planejamento orçamentário e a sistemática orientada no COMAER (ver Apêndice A).

Contudo, a análise do documento evidencia uma instrução de caráter amplo, dirigida ao nível estratégico da tomada de decisão institucional, revelada pela menção constante das reponsabilidades do EMAER - Órgão de Direção-Geral responsável pelo planejamento da Força - e das condicionantes da DIPLAN, documento cuja matéria explicita o orçamento disponível para execução dos projetos institucionais, porém não se estendendo aos objetivos, projetos e atividades orgânicos das Organizações Militares.

No entanto, considerando que a Diretriz sobre a Sistemática de Planejamento Institucional da Aeronáutica (DCA 11-1/2019) é o documento norteador para confecção dos Programas de Trabalho Anual, tem-se que as orientações emanadas para os demais níveis devem ser assimiladas pelo nível tático, uma vez que é anunciado:

“...para que a Força Aérea incremente sua governança, é essencial que os processos relacionados ao planejamento e gestão institucional sejam os mesmos em todas as OM da Instituição e que uma sistemática única e padronizada seja empregada” (Comando da Aeronáutica, 2019a, p. 10).

Sobre a padronização do processo, uma ressalva quanto ao planejamento plurianual torna-se necessária, já que a finalidade do PTA é destinar os recursos orçamentários para 1 (um) exercício financeiro. Desse modo, foi identificado que as atividades listadas no item “COMPOSIÇÃO ORÇAMENTÁRIA” se limitam às necessidades de aquisição para o exercício que compete ao PTA, a julgar que até o ano de 2019 os Programas de Trabalho não contemplavam o item “OBJETIVOS ORGÂNICOS”, destinado a apresentar a situação de futuro a ser atingida pela OM.

Porém no PTA de 2020, confeccionado ao rigor da DCA 11-1 de 2019, é mantida uma estrutura de curto prazo, quanto ao planejamento orçamentário, espelhando a concepção estratégica do COMAER, que classifica o PTA como plano de curto prazo. Assim, a

condicionante: previsões plurianuais, não está presente no planejamento a nível da Organização Militar.

Ao considerar a concepção estratégica do COMAER, identifica-se que o vínculo entre o planejamento orçamentário e o estratégico é estabelecido para a instituição. Em outras palavras, o esforço estratégico é exercido exclusivamente pelo nível decisório mais alto do COMAER e reinterpretado sistematicamente pelas Organizações que figuram nos demais níveis decisórios, as quais obrigatoriamente cumprirão os objetivos definidos.

Outro aspecto evidenciado, pela análise dos PTA, é a coparticipação dos stakeholders, que não é tratada no texto. Apesar de pontuar sobre a necessidade de conhecimento dos Programas de Trabalho, o texto não aborda sobre a contribuição dos agentes da administração que não figuram como: Agente Responsável por Ação, Agente Responsável por Projeto, Agente auxiliares e aqueles pertencentes aos setores de planejamento, orçamento e gestão dos ODSA e do EMAER. De modo que menciona exclusivamente sobre a importância do efetivo em conhecer o processo de orçamentação da FAB.

Assim, para ciência dos propósitos a serem perseguidos, o PTA deve ser publicado em Boletim do Comando da Aeronáutica, possibilitando amplo acesso pelos militares que compõe o efetivo das OM. Isso posto, foi identificada a publicação de todos os PTA do HFAG, para o período estudado, conforme quadro 4:

**Quadro 4-** Publicações dos PTA do HFAG, 2015-2020.

<b>PTA</b>	<b>PUBLICAÇÃO (BCA)</b>
2015	189 DE 13 OUT 2015
2016	056 DE 04 ABR 2016
2017	109 DE 28 JUN 2017
2018	102 DE 15 JUN 2018
2019	231 DE 19 DEZ 2019
2020	028 DE 19 FEV 2020

Fonte: elaboração própria.

Apesar da publicação em Boletim, verificou-se que esse meio de divulgação não é o mais adequado para o HFAG, uma vez que o resultado das entrevistas revelou que o conhecimento do conteúdo do PTA não é partilhado por todos os militares do efetivo, conforme detalhado na subcapítulo a seguir.

## 6.2. Discussão dos achados: categorias emergidas das entrevistas

Nesse item são apresentados os achados da pesquisa de campo, classificados de acordo com as categorias anunciadas no capítulo 3. Desse modo, a pesquisadora utilizou trechos das falas dos entrevistados que dialogam com o referencial teórico construído e contribuem para interpretação dos resultados e, conseqüentemente, para a resposta ao problema de pesquisa.

### 6.2.1. Organização do processo de planejamento

A partir da leitura dos documentos que compõem a SPGIA foi possível identificar a estrutura hierárquica do planejamento na Força, reconhecendo quais são os níveis decisórios, as responsabilidades dos órgãos e as características dos planos elaborados. Contudo, o detalhamento das instruções a nível tático está limitado a quais informações devem ser apresentadas no Programa de Trabalho Anual, não havendo referências de como coletá-las.

Essa ausência de um método pré-estabelecido pode ser percebida no modo como a unidade de análise constrói seu planejamento orçamentário. Conforme apresentado nas entrevistas, o processo está baseado nas experiências individuais dos gestores:

(...) eu realmente, me habituei a fazer tudo no *feeling*, aí que brinco se morrer (...) E aí eu falei: cara, eu estou fazendo isso errado. Eu preciso...eu preciso ter um método para que todo mundo consiga fazer...(E1)

(...) como é que vai ficar? Eu não vou estar aqui, para poder passar, para poder ensinar, era isso até que a gente estava conversando hoje. Não existe ninguém para assumir. (...) não sei o que vai acontecer. Ou a pessoa vai se deparar com aquilo, né? E vai ficar atordoada, sem saber o que fazer, igual eu fiquei. (E2)

(...), tem que ser muito no olho, do tipo, pô isso daqui ninguém mexe, ninguém pede ou pedia e não pede mais (...) (E7)

Consequência, não só da falta de padronização, mas também da carência de um sistema informatizado que possibilite a consolidação das informações sobre consumo, demanda reprimida e movimentação de estoque.

Tanto a falta de padronização, quanto de um sistema que auxilie na validação e extração dos dados contribuem para que o processo de planejamento estruturado ao nível tático vá de encontro às condicionantes extraídas do referencial teórico como necessárias para que o planejamento cumpra seu propósito na organização (ver figura 3).

Assim, atesta-se que a falta de suporte para tomada de decisão reforça a dependência das habilidades individuais (Piscitelli, 1988) e sedimenta um processo com identidade pessoal, e não organizacional, evidenciado pelas considerações sobre o Programa de Trabalho Anual,

quando os gestores revelam não utilizar o Programa como balizador da tomada de decisão, uma vez que o PTA não permite expressar todas as necessidades da OM.

“Eu não sei como o Alto Comando raciocina com isso. Eu sei que quando a gente faz nosso PTA, é...se a gente adequar o PTA ao orçamento, o PTA é falso. Se a gente fizer um PTA fora do orçamento...aí é erro de gestão. O gestor não pode se programar para gastar mais daquilo que ele tem direito, então o **PTA para mim, é uma complicação**.” (E8, grifo nosso)

“Acaba se você for adequar, mínima, minimamente possível um PTA ao orçamento, você começa a tirar investimento, infraestrutura, crescimento... do parque tecnológico, para cá é complicadíssimo, para cá o PTA atrapalha, né? Não, não ajuda.” (E8)

E é interpretado como peça de mero formalismo institucional:

“Não tem o acompanhamento, né? (...) **É uma folha de papel**. (...) um papel, realmente você o pega quando vai fazer e depois quando alguém te cobra uma informação no final das contas.” (E5, grifo nosso)

Essas declarações revelam a pouca afinidade entre a OM de nível tático e a SPGIA e podem ser explicadas pela participação da OM no planejamento orçamentário institucional, pois todos os entrevistados declararam desconhecer como são determinados os valores finais do Plano de Ação aprovado da OSA. Fator, conforme colocado por Cunha e Otero (2019), que favorece a disfuncionalidade das medidas estabelecidas pelo Órgão Central de planejamento, à medida que os órgãos executores não figuram como agentes da elaboração orçamentária.

Outro fator importante a ser considerado é o horizonte de planejamento delegado às OM de nível tático. Ao tratar do escalonamento da concepção estratégica do COMAER, a SPGIA estabelece que no menor nível decisório, o planejamento será consolidado no curto prazo. No entanto, esta condição pode ser considerada inibidora do PTA como instrumento de planejamento, pois ao propor ações a serem concluídas no período de 01(um) ano, limitam-se a capacidade de resposta da OM aos objetivos estratégicos e a eficiência na alocação de recursos.

Nesse sentido, os resultados convergem para as considerações de Lacher (1995) que assevera a disfuncionalidade do planejamento, quando esse é incapaz de mitigar as incertezas e contribuir para o bom funcionamento organizacional. Ao perder valor prático, a peça de planejamento assume a condição de um formulário vazio.

No entanto, o HFAG iniciou, em 2020, o registro do Programa de Trabalho Anual no software GPAer, que é o sistema informatizado para monitoramento dos esforços ao alcance da missão institucional da FAB. A partir do registro do Programa de Trabalho nesse sistema, torna-se obrigatório monitorar e informar o andamento das tarefas, de maneira a garantir a execução do PTA e, conseqüentemente, do planejamento.



Desse modo, verifica-se uma assimetria entre a estrutura anunciada na SPGIA e aquela possível na OM de nível tático, explicada pelo distanciamento entre os meios da Organização e aqueles do Órgão central, à medida que se estima uma mudança na concepção de planejamento da OM em função do registro no GPAer.

#### 6.2.2. Cultura organizacional

Para identificar as implicações da cultura organizacional do HFAG no processo orçamentário, buscou-se reconhecer o momento em que houve uma ruptura da rotina administrativa, apontada, pela análise documental, como a ativação do Grupamento de Apoio da Saúde (GAPS). A ruptura, a partir da criação do GAPS, pode ser explicada pelo encerramento de algumas seções do Hospital, responsáveis pela atividade meio.

Assim, acompanhando a transferência das Seções de Licitações, de Contratos e Convênios e de Finanças, os militares alocados nessas atividades também foram movimentados para o GAPS, no entanto, parte das atribuições desses departamentos continuaram como responsabilidade do Hospital. Logo, com a redução do efetivo administrativo, as funções foram redistribuídas aos profissionais de saúde que começaram a ter contato com ritos processuais, até então desconhecidos, como: termos de referência, projetos básicos, escrituração contábil de estoque, demonstrativos de prestação de contas e controle de dotação orçamentária.

Considerando o prazo entre a comunicação da mudança de rotina administrativa, e o início da nova configuração, tem-se que o período foi de 06 (seis) meses. Este período pode ser considerado como curto, uma vez que não só as estruturas de apoio local foram desativadas, como também os militares habituados aos processos, transferidos.

Consequentemente, os agentes solicitantes (profissionais da saúde), que não participavam das fases de aquisição e entendiam que a parte que lhes cabia para satisfação da demanda era a comunicação informal sobre o descritivo de determinado insumo ao Chefe da Seção de Licitações, foram confrontados com um processo mais estruturado e que exigia prazos maiores para conclusão.

Assim, ao observar o ambiente organizacional nos anos de 2018, 2019 e meados de 2020 verifica-se que a adaptação à nova estrutura não está completa e permanece a “herança” de interpretar os processos administrativos como atribuições paralelas à assistência, ou seja, consideradas como não comunicantes com os profissionais da atividade-fim.

Tal interpretação é uma barreira para o compartilhamento de responsabilidades sobre os processos, refletida numa orçamentação pouco participativa e na classificação do Programa de Trabalho Anual como apenas um formulário.

Contudo, assevera-se que a OM conservou as mesmas práticas administrativas por 32 (trinta e dois) anos e o período de adaptação é muito recente. Ainda que alguns resultados já possam ser indicados, como o alcance da compra qualificada após a participação da área técnica de saúde nas instruções processuais de compra, conforme as falas de E1, E3 e E4. Ressalta-se que E1 declara ser um caminho de aprendizado, iniciado há cinco anos e de adequação contínua dos participantes às normas.

“(…), mas assim, a cada ano também, a gente aprende, né? É...no primeiro a gente foi fazendo de um jeito, aí aqueles erros você já não repete mais, aí no segundo você já vê outros erros, aí você não repete mais, aí agora, eu já estou no meu quinto ano! Se não me engano, que eu estou fazendo, já né? A intenção é errar cada vez menos, (...)”  
(E1)

Achados que indicam a influência da cultura organizacional sobre o modo como o processo será desenvolvido e executado na Organização. De maneira que, o uso do PTA como ferramenta de planejamento é parte de uma transformação organizacional ainda em curso e cujos primeiros avanços são observados na área de compras.

### 6.2.3. Participação no processo

Para verificar a participação dos gestores no ciclo orçamentário, foi realizada: (1) revisão das normativas que regulamentaram o processo de planejamento no COMAER, nos últimos 05 (cinco) anos; e (2) extraído do conteúdo das entrevistas, o modo que os agentes explicam o processo, considerando a forma como esquematizam o passo a passo do planejamento.

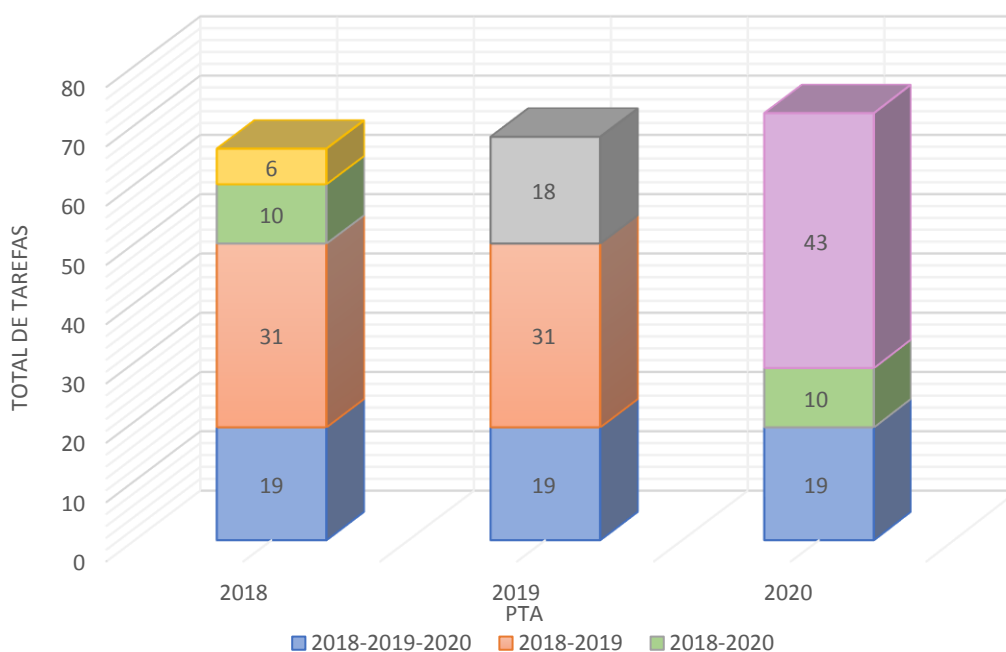
Desse conjunto, aponta-se que os entrevistados não se identificam como agentes participantes e influentes no processo, apesar de reconhecerem que geram informações para o ciclo orçamentário, conforme as falas de E1, E2, E3 e E7, porém entendendo que os dados servem exclusivamente para a fase de execução da despesa.

O que espelha a ausência nas normativas sobre o papel dos *stakeholders*, pois a análise documental atestou que o planejamento é anunciado como um processo coletivo, apenas nas fases de decisão estratégica e operacional, onde é consolidado por uma equipe composta de Agentes Responsáveis por ação e seus auxiliares e discutido por uma comissão formalmente designada.

Contudo, pontua-se a orientação da Diretoria de Saúde para que o PTA seja confeccionado por um grupo de trabalho, com a finalidade de integrar todos setores da OSA ao cumprimento das metas estratégicas. No entanto, a fala de E6: “Se você perguntar para o efetivo o que é o PTA, eu acho que... 60%, 70% não sabem o que se trata. Isso fica no nível da chefia e não desce” e o acompanhamento da construção do Programa de Trabalho Anual para o exercício de 2020 revelam que a participação é concentrada nos Chefes de Divisão, e caracterizada por certo mimetismo dos anos anteriores.

Ilustrado na figura 8, foram identificadas: 19 (dezenove) tarefas com desembolso financeiro que guardaram exatidão nos valores e descrição nos PTA de 2018, de 2019 e de 2020; 31 (trinta e uma) para os Programas de 2018 e 2019; e 10 (dez), que mantiveram os mesmos textos e valores, nos Programas de Trabalho dos anos de 2018 e 2020.

Figura 8. Tarefas com desembolso financeiro.



Fonte: elaboração própria

Acrescenta-se ainda, que o capítulo do PTA destinado a composição orçamentária, foi concentrado em 1 (um) agente, ponto de fragilidade, uma vez que as metas com desembolso orçamentário devem ser detalhadas ao máximo, com o propósito de facilitar o acompanhamento, bem como realizar estimativas de despesas com maior grau de acuracidade. De tal modo, que limitar a composição orçamentária a uma única pessoa compromete a correspondência entre a demanda orçamentária e as necessidades reais da OSA.

As entrevistas indicaram também que o envolvimento dos gestores com o Programa de Trabalho Anual está relacionado a interpretação sobre a utilidade do PTA para Organização, como expresso por E8, ao declarar que o Programa é um empecilho à gestão e pelos entrevistados E2, E3 e E7 que desconheciam a existência desse instrumento de planejamento.

Diagnóstico suportado pelo trabalho de Wong-On-Wing et al. (2010), no qual é verificada a relação direta, quando observado os *stakeholders*, entre o interesse pela colaboração no processo de planejamento com o sentimento de utilidade das suas participações.

Os achados apontam ainda para declaração de Piscitelli (1988), que pontua ser a alienação dos agentes executores uma condicionante do desuso do planejamento, refletindo em uma postura de resistência à SPGIA, ainda que não consciente, identificada pelo mimetismo das tarefas listadas no PTA.

Apesar de significar conformidade passiva, a imitação pode ser interpretada como uma maneira de simular a aderência às normas (Oliver, 1991), resposta que no contexto analisado, implica na subutilização do Programa de Trabalho Anual pela Organização.

#### 6.2.4. Perfis profissionais

O perfil predominante no HFAG é de profissionais da saúde. Os quais figuram tanto na assistência, quanto no exercício de atividades técnico-burocráticas, como a administração de estoques, desempenhando função chave no processo de planejamento orçamentário, com as considerações já abordadas no item 6.2.3 deste capítulo.

A alocação desses profissionais em funções administrativas é explicada pela dotação de pessoal da OM, a qual estabelece que o número de vagas para oficiais de carreira com especialidade administrativa, identificados pelo quadro de intendência, está limitado a 4 (quatro).

Durante o período de pesquisa, a Unidade possuía exatamente o número máximo previsto para oficiais intendentess no HFAG, esses militares estavam distribuídos da seguinte maneira: 1 (um) oficial na Divisão Administrativa, 1 (um) oficial na Gestão de Contratos, 1 (um) oficial na Seção de Planejamento – responsável pela instrução dos processos de aquisição - e 1 (um) oficial na Assessoria de Controle Interno.

Desse modo, a natureza da OM, em paralelo as restrições de pessoal, impõe que os militares do quadro de saúde ocupem, cada vez mais, os espaços administrativos. Contudo, as entrevistas com E1, E2, E3, E4, E6 e E8 informaram que as instruções recebidas no período de

adaptação<sup>13</sup> são insuficientes para o desempenho das atividades técnico-burocráticas, provocando um sentimento de insegurança ao ocupar os cargos de gestão.

“(...) Eu aprendi, tudo que eu uso para trabalhar, eu não aprendi nos cursos de Formação, eu aprendi no dia a dia. Eu digo que...é... a parte acadêmica desses cursos de formação me deram pouco subsídio, para o que realmente eu necessito em termos de sistema de T.I. principalmente ,que é o que mais me, me causa dificuldade para caminhar, e o dia a dia é muito diferente do que a gente aprende sentado nas cadeiras de uma, de uma escola.” (E6)

“Nada! O curso de formação da FAB?! (...) Você aprendeu isso? No seu curso de formação? Ah! Você sim, óbvio. Mas a gente não, a gente já entra com uma profissão e lá a gente aprende a ser militar. (E1)

A insegurança é consequência da falta de familiaridade com uma rotina administrativa, que escapa da formação profissional desses militares e pode manifestar alguns comportamentos em resposta à nova rotina, conforme explicado por Oliver (1991) e ilustrado na figura 2.

Assim, verificou-se nas falas de E5 e E6 que existe um comportamento de resistência para a execução de algumas tarefas administrativas.

“Não...em relação aos gestores eles são bem envolvidos, né? Mas da parte da assistência, é diferente de outras unidades que têm naturalmente uma essência administrativa e o pessoal sabe melhor tratar com valores, com dados, com controle, com orçamento, aqui não. Quem trabalha na atividade fim, raramente está ligado à uma tarefa administrativa, (...). Os gestores, eles sempre tiveram, de certa forma, uma interação com essa parte de orçamento, né? De execução da despesa, agora da parte da assistência ali... precisa mesmo do material, do serviço... (...) É pelo o que eu falei, pelo fato de eles não terem essa vocação administrativa, eles vão fazer só o trabalho de listar ali o que eles precisam. Essa identificação de isso aqui gera custo, preciso ajustar, **não adianta que eles não vão fazer.**” (E5, grifo nosso)

“**Isso não é o trabalho de um médico**, porque, isso não é um trabalho de campo, busca de preço, cotação, descrição, isso não tem nada a ver com a medicina. Então, na prática a visão é: esse trabalho que tinha que ser feito pelo administrativo, passou para o médico, está errado. Porque é... na prática, a gente faz o trabalho quase todo...para entregar para parte do administrativo, quem fazia isso antes.” (E6, grifo nosso)

Porém, foi observado que essa resposta reativa é comum aos profissionais que desempenharam, na maior parte de suas carreiras, exclusivamente a assistência médica, uma vez que as falas de E2, E3, E4 e E7 manifestam o interesse em se tornarem mais participativos do processo orçamentário.

“Na verdade, o que deveria ser feito, na minha opinião, era chamar a parte clínica com a parte administrativa, entendeu? Para ver até que ponto, e mensurar quanto de crédito, por exemplo, tem chegado anualmente, e qual é a perspectiva de crédito que vai chegar anualmente (...) **por que a gente não é chamado nisso?** (referência a confecção do PTA). Lá (OM) todas as seções tinham seu PTA para falar quais as tarefas. Aqui eu nunca fiz. Estou há 2 anos aqui e nunca fiz.” (E4, grifo nosso)

<sup>13</sup> Ao ingressarem nas fileiras da FAB, os militares realizam um curso de adaptação à carreira militar, onde são instruídos sobre as legislações, normas e cerimoniais utilizados no COMAER.

“Eu acho que a gente participa pouco...(…) Não, a gente não tem, a gente tem muito pouco acesso à essas informações, de quanto que vai chegar, de quando que vai vir...(E2)

Tomando as considerações de Abernethy (1996) e por meio das interações durante o processo de confecção do Programa de Trabalho Anual, foi constatado que explicar a finalidade do PTA, modifica a resposta desses profissionais, que se mostraram mais colaborativos e preocupados com o conteúdo das metas estabelecidas para o exercício de 2020.

A observação foi feita para os itens “MARCOS E TAREFAS REFERENTES A PROJETOS” e “ITENS DE CONTROLE E TAREFAS REFERENTES A ATIVIDADES”, cujo preenchimento ficou sob a responsabilidade de oficiais subalternos<sup>14</sup>.

Contudo, a responsabilidade foi atribuída muito próximo do prazo limite para remessa do PTA à DIRSA não restando tempo hábil para revisão, crítica e ponderações sobre o impacto orçamentário das tarefas listadas.

Ao cabo, os resultados apresentados indicam que os perfis profissionais podem influenciar no êxito do processo, devido a maior familiaridade com o instrumento e pela consciência do propósito anunciado ao Programa de Trabalho Anual.

#### 6.2.5. Transparência das informações

Para análise da transparência das informações, quando considerado o Programa de Trabalho Anual, foram verificados: (1) como a temática é tratada na SPGIA; e (2) o modo como os participantes do PTA registram as informações no documento. Em seguida, esses resultados foram interpretados com base nas expressões reveladas pelos entrevistados de familiaridade, conhecimento e acesso à informação.

Assim, pôde ser verificado que a publicação do PTA, conforme estabelecido nas normativas da SPGIA, não foi suficiente para o amplo conhecimento do efetivo sobre o Programa, uma vez que dos 08 (oito) entrevistados, apenas 01(um) conhecia o conteúdo do PTA para o exercício e 03 (três) desconheciam a existência do documento e, conseqüentemente, seu significado. Observa-se que o militar familiarizado com o conteúdo do PTA 2019, foi o responsável pelo o envio do documento à homologação da Diretoria de Saúde.

---

<sup>14</sup> São classificados como Oficiais subalternos, os militares que ocupam os postos de segundo e primeiro tenente na Força Aérea.

Nesse sentido, os achados reforçam a argumentação de Winkler (2000) que declara ser a possibilidade de acesso à informação ineficaz, quando não há um entendimento comum sobre o conteúdo e o propósito da mensagem, tal qual apresentado nos resultados das entrevistas, alguns gestores nunca tinham ouvido falar sobre o PTA (E2, E3 e E7) e outros não enxergavam a serventia do Programa para o planejamento orçamentário (E1, E4, E5, E6 e E8), fator relevante ao considerar a função de E5, E6 e E8 como responsáveis pela alocação priorizada de recursos na OM.

Os achados sugerem a necessidade de modificar a abordagem sobre o Programa de Trabalho Anual, a fim de permitir um novo olhar da alta administração da OM sobre o PTA e, conseqüentemente, incentivar o uso do instrumento para aumentar a eficiência organizacional, por meio da tomada de decisão alinhada com os objetivos definidos no nível micro e macro de gestão (Leahy, 2002; Schick, 2011).

A clareza do conteúdo do PTA é outra consideração que se faz necessária. O exame dos Programas referentes aos anos de 2015 a 2020 revelou que o texto é simples, conciso e isento de termos técnicos. O achado foi ratificado pela observação participativa no processo de consolidação do PTA 2020, quando os gestores, profissionais de saúde, preencheram os formulários adequadamente, sem apresentarem dúvidas sobre qual informação estava sendo solicitada.

As entrevistas também corroboraram para esse achado, pois os termos: empenhar, empenho, SIAFI<sup>15</sup>, SILOMS<sup>16</sup>, identificados como inicialmente desconhecidos pelos entrevistados (E2; E6) e a abordagem sobre as fases da compra (E1) não aparecem nas redações dos Programas de Trabalho examinados.

Desse modo, em harmonia à abordagem de Cunha (2019b) que declara ser a clareza da linguagem uma das condições para despertar o interesse pela dinâmica orçamentária, tem-se que a nitidez do conteúdo do PTA do HFAG é um ponto favorável a disseminação do documento.

Por fim, os achados indicam algumas deficiências da SPGIA em transmitir a importância da execução a nível tático para o alcance da missão institucional da Força, demonstrando que a obrigatoriedade em publicar o PTA em Boletim Interno para amplo conhecimento não é suficiente, enquanto o efetivo não for instruído sobre o significado do Programa.

---

<sup>15</sup> Sistema utilizado pelos órgãos do Governo Federal para registro da execução da despesa.

<sup>16</sup> Sistema desenvolvido e utilizado pelo COMAER para o gerenciamento de materiais e serviços nas fases de aquisição, suprimento, controle patrimonial e controle patrimonial.

Ratificando ainda, que o adequado processo de planejamento orçamentário possui como condicionante o envolvimento da alta administração, no sentido de disseminar as práticas de planejamento e construir uma cultura organizacional a nível tático, alinhada à missão estratégica da instituição.

### 6.3. Categorização dos achados

A análise comparativa entre os documentos que compõem a SPGIA e as falas dos entrevistados revelou uma assimetria entre a proposta de planejamento da FAB e o modo como o ciclo orçamentário do Hospital se manifesta. Resultado indicado pelos fatores revelados em cada categoria de análise.

Ao tomar a categoria “estrutura do processo”, verifica-se que a dinâmica orçamentária da OM carece de sistemas de informação que permitam subsidiar as decisões por dados confiáveis e consolidados, refletindo um processo adequado e moldado por entendimentos individuais, ou seja, orientado por “*feeling*”. Essa ausência de formalística sobre o orçamento implica na importância dada ao PTA, explicada pelo peso da rotina sobre o planejamento. Desse modo, os gestores focam nas decisões de curto prazo e negligenciam a estrutura da SPGIA (Joyce, 1999), interpretando o PTA como um documento sem função prática.

Tal interpretação do Programa reflete a forma como esse documento é confeccionado na OM, com pouca participação dos gestores, limitado aos cargos mais altos e durante um determinado período. Aspectos que contribuem para a perda de interesse pelo instrumento, uma vez que os atores não identificam o PTA, não compreendem seu propósito e tampouco é despertada a curiosidade pelo documento, dado que não participam dos seus níveis de atuação (Aguilar, 2003; Blumentritt, 2006; Frezatti et al., 2010; Junqueira et al., 2018)

Consequentemente, os atores respondem a esse desenho adotando a postura estratégica de desafio, tal qual colocado por Oliver (1997), assumem um novo regramento em alinhamento aos seus valores. Evidenciado pela análise das categorias “participação no processo” e “perfis profissionais” que revelaram os comportamentos de: aquiescência, indicado pela repetição das metas de anos anteriores; e conformidade parcial, quando os entrevistados expressaram que ao executarem os processos administrativos, excediam as responsabilidades inerentes às suas funções.

Outro apontamento é que parte dos entrevistados não possuíam conhecimento sobre o Programa de Trabalho Anual, o que denuncia a interpretação organizacional sobre o



documento, nas palavras de Piscitelli (1988, p. 94): “É evidente que o descrédito do planejamento vem decorrendo do processo através do qual ele é concebido...”. Assim, no quadro 5 são apresentados os achados que contribuíram para responder o problema de pesquisa, conforme segue:

**Quadro 5** - Fatores considerados para a resposta ao problema de pesquisa.

<b>Categorias para análise</b>	<b>Achados da pesquisa</b>
Organização do Processo de Planejamento	Ausência de padronização sobre a coleta de dados, no nível da OM.
	Sistema de informações ineficiente, impossibilitando a consolidação tempestiva e confiável de dados.
	Desconhecimento da estrutura da SPGIA.
	Limitação do horizonte de planejamento da OM ao curto prazo.
	Migração para o sistema GPAer, favorecendo o alinhamento entre a concepção de planejamento nos níveis macro e micro.
Cultura Organizacional	Resistência a redistribuição das tarefas que aproxima os profissionais da atividade fim à rotina administrativa.
	Adaptação à nova estrutura para formalização das necessidades
	Assimilação das rotinas administrativas sem o suporte do efetivo especializado.
Participação no Processo	A consolidação do PTA está concentrada em 1(um) único agente, responsável pelo detalhamento das metas com desembolso orçamentário.
	Os gestores desconhecem a finalidade do PTA, logo não é despertado interesse pela participação no processo.
	A orientação por estabelecer o setor responsável pelo planejamento orçamentário e a responsabilidade compartilhada anunciada pelo Sistema de Gestão de Planejamento indica uma ressignificação do processo orçamentário.
Perfis Profissionais	Falta de familiaridade dos profissionais da saúde com a rotina administrativa.
	Interesse dos gestores responsáveis pelos estoques em entenderem e contribuir para o processo.
	Assimetria entre os profissionais da assistência e os responsáveis pelo estoque quanto a aplicação dos insumos.
Transparência das Informações	O meio de divulgação do PTA não está adequado à OM.
	A linguagem utilizada no PTA é clara, favorecendo a compreensão do conteúdo.
	A nova estrutura de Governança do COMAER favorece o uso do PTA como um dos instrumentos centrais para a tomada de decisão pela alta administração
	Os gestores ainda não estão familiarizados com a SPGIA.

Fonte: elaboração própria.

## 7. Conclusões

São apresentadas as interpretações finais da pesquisadora neste capítulo do trabalho, com o objetivo de responder ao problema de pesquisa: como o Programa de Trabalho Anual do HFAG cumpre o propósito orçamentário anunciado pela Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica, seja estabelecer os marcos, objetivos e tarefas organizacionais, em harmonia com o planejamento estratégico da Aeronáutica e alinhado à disponibilidade orçamentária da Organização?

O Programa de Trabalho Anual do HFAG cumpre parcialmente o propósito da SPGIA, dado que a organização e o conteúdo do documento correspondem ao modelo estabelecido na Diretriz de Planejamento do COMAER, porém o processo de consolidação dos dados e a interpretação da finalidade do PTA refletem o distanciamento entre esse documento e a orçamentação da OSA. Características que indicam a subutilização do Programa de Trabalho como peça de planejamento orçamentário e apontam para assimetria entre as interpretações dos níveis macro e micro de decisão.

Os esforços de reestruturação da Força Aérea com vistas a adequar os processos administrativos, os dispositivos sobre governança e o início dos registros no GPAer marcam os passos dados pelo Órgão Central no sentido de aperfeiçoar o processo de planejamento, garantindo que o Plano de Ação da Força esteja alinhado com a concepção estratégica. Iniciativas essas que estão sendo construídas com base nas mesmas condicionantes defendidas pela literatura que trata sobre planejamento orçamentário. Entretanto, os achados da pesquisa revelaram que muitas fragilidades permeiam o processo de planejamento na Organização Militar de nível tático, evidenciando o descompasso existente entre os diferentes níveis de tomada de decisão.

Na experiência de planejamento do HFAG, o Programa de Trabalho ainda não assume papel essencial na tomada de decisão, figurando apenas como um “acessório” da rotina administrativa. Uma consequência do desconhecimento da estrutura da SPGIA, pelos agentes do Hospital, e da perda de identificação do PTA como meio de expressar as necessidades orçamentárias da OM. Aspectos que favorecem o desinteresse pelo instrumento, uma vez que os agentes não reconhecem utilidade prática no Programa de Trabalho Anual. Tem-se assim uma Sistemática de Planejamento que esbarra na dificuldade de transpor o teórico para a vivência organizacional, ainda que pensada a partir de teorias que argumentam sobre a integração entre os processos administrativos.

Com base nos depoimentos coletados e a consequente triangulação dos resultados, identifica-se a capacitação dos agentes como uma maneira possível de transformar o atual esforço de planejamento do HFAG. Defende-se que a compreensão do processo orçamentário como um todo - sem escapar que a missão de cada OM visa cumprir e contribuir para o alcance da missão institucional, atrelada a clara *accountability* dos agentes, sejam eles do corpo administrativo ou do corpo técnico (profissionais da saúde) - permite desenvolver a conformidade passiva, isto é, o cumprimento das normas motivado pela concordância daquilo que está sendo buscado e pelo modo como será realizado.

A construção do Programa de Trabalho Anual deve ser conduzida por um processo que permita a participação de todos os envolvidos e resulte na redução da assimetria de informações, ao passo que aproxime os prestadores da assistência aos militares da atividade de apoio. Esse estreitamento é fundamental para que a tomada de decisão seja qualificada e a organização do processo de planejamento adaptada ao ambiente da saúde.

Nesse sentido, a recente adoção do GPAer como ferramenta de monitoramento e gestão do Programa de Trabalho Anual, assim como, a determinação da DIRSA que as OM subordinadas atuem em suas estruturas a Seção de Planejamento Orçamento e Gestão (SPOG) são identificados como um passo para alcance da melhoria do processo de planejamento. Ações como essas podem transformar o Programa de Trabalho em um documento “vivente” da Organização.

Contudo, a exemplo de reestruturações anteriores, pontua-se que essas modificações devem ser construídas a partir de um diálogo aberto e claro com todas as partes envolvidas. Para alcance do propósito da Sistemática de Planejamento, esta pesquisa argumenta que a abordagem teórica encontrada nas normativas da SPGIA deve ser ultrapassada, a fim de buscar uma linguagem prática. Em outros termos, deve ser explicado como coletar, corrigir e criticar os dados a serem utilizados no planejamento.

Equalizar a compreensão sobre o que é planejamento e como estruturá-lo nos diferentes níveis de tomada de decisão do COMAER, torna-se uma premissa urgente, sem a qual não se poderá garantir a manutenção da assistência médico-hospitalar. A limitação dos recursos, principalmente aqueles de natureza orçamentária, reforça a importância de um planejamento bem construído e moldado ao contexto organizacional em que está inserido.

Desse modo, entendendo a relevância do tema, planejamento orçamentário, evidenciado no cenário atual da pandemia da COVID-19, em que as dificuldades de garantir o atendimento

adequado, frente às limitações dos sistemas de saúde, tornaram-se mais perceptíveis para a sociedade, são apresentadas algumas sugestões para futuras pesquisas:

- a. replicar o estudo em tela, com fins de realizar uma análise comparativa para medir as transformações ocorridas, considerando a recente adequação do HFAG à Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica, por meio do GPAer, iniciado em fevereiro de 2020;
- b. estender a pesquisa de campo para outras Organizações de Saúde da Força Aérea, a fim de verificar como o processo orçamentário é entendido e executado nessas organizações;
- c. buscar aprofundar a discussão sobre o impacto dos perfis profissionais sobre o processo orçamentário, analisando a área de saúde;
- d. efetuar um estudo que explore a relação entre bioética (alocação de recursos escassos) e a execução orçamentária de Unidades de alta complexidade; e
- e. promover um estudo que identifique os inibidores e facilitadores de adesão à SPGIA, considerando a reestruturação da Força.

Por fim, tem-se que o caminho para aperfeiçoamento da gestão orçamentária começa a ser traçado no Hospital de Força Aérea do Galeão, a fim de alcançar o propósito anunciado pela SPGIA e, conseqüentemente, contribuir para missão institucional, ao mesmo tempo, em que garante assistência de qualidade aos usuários do Sistema de Saúde da Aeronáutica.

## Referências Bibliográficas

- Decreto nº 1.133 de 03 de maio de 1994*, (1994) (testimony of 'Brasil). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1133.htm)
- Abernethy, M. A. (1996). Physicians and resource management: the role of accounting and non-accounting controls. *Financial Accountability and Management*, 12(2), 141–156. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.1996.tb00419.x>
- Abernethy, M. A., & Stoelwinder, J. U. (1991). Budget use, task uncertainty, system goal orientation and subunit performance: A test of the “fit” hypothesis in not-for-profit hospitals. *Accounting, Organizations and Society*, 16(2), 105–120. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(91\)90008-3](https://doi.org/10.1016/0361-3682(91)90008-3)
- Aguilar, O. (2003). How strategic performance management is helping companies create business value. *Strategic Finance*, 84, 44–49. [https://go-gale-ez91-periodicos-capes-gov-br.sbproxy.fgv.br/ps/i.do?p=AONE&u=fgv\\_br&id=GALE%7CA96706121&v=2.1&it=r&sid=ebSCO](https://go-gale-ez91-periodicos-capes-gov-br.sbproxy.fgv.br/ps/i.do?p=AONE&u=fgv_br&id=GALE%7CA96706121&v=2.1&it=r&sid=ebSCO)
- Alday, H. E. C. (2000). O Planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. *Revista Da FAE*, 3(2), 9–16. <https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/505/400>
- Anthony, R. (1965). *Planning and Control Systems. A Framework For Analysis*. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Arrow, K. J. (1963). Uncertainty and the welfare economics of medical care. *The American Economic Review*, LIII(5), 941–973. <http://web.pdx.edu/~nwallace/EHP/ArrowUWE.pdf>
- Bardin, L. (2011). *Análise de Conteúdo* (5ª). EDIÇÕES 70.
- Barroy, H., Dale, E., Sparkes, S., & Kutzin, J. (2018). *Budget matters for universal health coverage: key formulation and classification issues* (Issue 4). World Health Organization. <https://doi.org/CC BY-NC-SA 3.0 IGO>
- Becker, S., & Green, D. (1962). Budgeting and. In *Source: The Journal of Business* (Vol. 35, Issue 4). <https://about.jstor.org/terms>
- Bin, D., & Castor, B. V. J. (2007). Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Revista de Administração Contemporânea*, 11(3), 35–56. <https://doi.org/10.1590/s1415-65552007000300003>
- Blumentritt, T. (2006). Integrating strategic management and budgeting. In *Journal of Business Strategy* (Vol. 27, Issue 6, pp. 73–79). <https://doi.org/10.1108/02756660610710382>
- Ofício Simples 2/ASPP/4997 da Dirsá às OSA, 1 (2018).
- Bryson, J. M. (1988). A strategic planning process for public and non-profit organizations. *Long Range Planning*, 21(1), 73–81. [https://doi.org/10.1016/0024-6301\(88\)90061-1](https://doi.org/10.1016/0024-6301(88)90061-1)

- Bryson, J. M., Edwards, L. H., & Van Slyke, D. M. (2018). Getting strategic about strategic planning research. *Public Management Review*, 20(3), 317–339. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285111>
- Caymaz, E., Akyon, F. V., & Erenel, F. (2013). An Exploratory Research on Strategic Planning in Public Institutions: Turkish Prime Ministry Disaster and Emergency Management Presidency Case. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 99, 189–195. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.10.485>
- Cepiku, D., Giordano, F., & Savignon, A. B. (2018). Does strategy rhyme with austerity? *Public Management Review*, 20(3), 421–443. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1285116>
- Christensen, L. T. (2002). Corporate communication: The challenge of transparency. In *Corporate Communications: An International Journal* (Vol. 7, Issue 3, pp. 162–168). <https://doi.org/10.1108/13563280210436772>
- Cleveland, F. (1915). Evolution of the Budget Idea in the United States on JSTOR. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 62, 15–35. [https://www.jstor.org/stable/1013126?seq=2#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/1013126?seq=2#metadata_info_tab_contents)
- Comando da Aeronáutica, Diretoria de Saúde da Aeronáutica, D. (2018). *Ofício Simples 2/ASPP/4997, de 10 de maio de 2018*.
- Comando da Aeronáutica. (2010). *PEMAER Plano Estratégico Militar da Aeronáutica*.
- Comando da Aeronáutica. (2017). NSCA 160-5 Normas para prestação da Assistência Médico-Hospitalar no Sistema de Saúde da Aeronáutica. In *Ministério da Defesa Comando da Aeronáutica*. BCA nº 064, de 19 de abril de 2017.
- Comando da Aeronáutica. (2013). *DCA 11-25 Diretriz de implantação do Grupamento de Apoio da Saúde*. BCA nº 185, de 25 de setembro de 2013.
- Comando da Aeronáutica. (2014). *MCA 11-1 - Elaboração de Plano Setorial e Programa de Trabalho Anual*. BCA nº 244, de 29 de dezembro de 2014.
- Comando da Aeronáutica. (2017a). *DCA 16-1 Governança no COMAER*. BCA nº 189, de 06 de novembro de 2017.
- Comando da Aeronáutica. (2017b). *ROCA 21-96 Regulamento do Grupamento de Apoio da Saúde* (ROCA 21-96). BCA nº 156, de 12 de setembro de 2017.
- Comando da Aeronáutica. (2018). *PCA 11-47 Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018-2027*.
- Comando da Aeronáutica. (2019a). *DCA 11-1 Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica - Volume 1 – Planejamento*. BCA nº 010, de 17 de janeiro de 2019.
- Comando da Aeronáutica. (2019b). *DCA 11-118 Diretriz de Planejamento Institucional*. BCA nº 016, de 29 de janeiro de 2019.

- Comando da Aeronáutica. (2019c). ICA 11-106 Program de Trabalho Anual do Comando Geral de Pessoal. In *Ministério da Defesa Comando da Aeronáutica*. BCA nº 018, de 31 de janeiro de 2019.
- Comando da Aeronáutica. (2019d). *MCA 170-1 Processo Orçamentário do Comando da Aeronáutica*. BCA nº 034, de 28 de fevereiro de 2019.
- Covaleski, M., Evans, J. H., Luft, J., & Shields, M. D. (2006). Budgeting Research: Three Theoretical Perspectives and Criteria for Selective Integration. In *Handbooks of Management Accounting Research* (Vol. 2, pp. 587–624). [https://doi.org/10.1016/S1751-3243\(06\)02006-2](https://doi.org/10.1016/S1751-3243(06)02006-2)
- Cunha, A. S. M. da. (1994). O Ciclo Orçamentário: Comentários sobre alguns Aspectos Cruciais. In *Ebap/Fgv/Cipad* (pp. 1–9).
- Cunha, A. S. M. da. (2013). Reformas na gestão pública e reinvenção do orçamento. In *A Reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. (1ª, p. 340). FGV Editora.
- Cunha, A. S. M. da. (2019a). O ciclo orçamentário como sequência de decisões tomadas nos níveis intitucional e organizacional do setor público. In *O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida*. (1ª, pp. 47–83). FGV Editora.
- Cunha, A. S. M. da. (2019b). *O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida* (1ª). FGV Editora.
- Cunha, A. S. M. da, & Otero, R. B. (2019). As funções do processo orçamentário nas organizações: um quadro de referência para interpretação da realidade e para as transformações necessárias. In *O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida*. (1ª, pp. 181–194). FGV Editora.
- Cunha, A. S. M. da, & Souza, F. S. N. de. (2014). A Relação entre Planejamento Estratégico e Orçamento : o caso das Organizações da Marinha do Brasil. *Colec. Meira Mattos*, 8(32), 131–142.
- Delfim Netto, A. (1962). *Alguns problemas do planejamento para o desenvolvimento econômico*. FEA-USP.
- Duarte, R. (2004). Entrevistas em pesquisas qualitativas. *Educar*, 24, 213–225. <http://www.scielo.br/pdf/er/n24/n24a11.pdf/>
- Fortes, P. A. de C. (2011). O dilema ético de priorizar recursos escassos. *Rede Câncer*, 14, 34–35. <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files/media/document/09-artigo.pdf>
- Frezatti, F., Do Nascimento, A. R., Junqueira, E., & Sordi, T. R. R. (2011). Processo Orçamentário: uma aplicação da análise substantiva com utilização da grounded theory. *Organizações & Sociedade*, 58, 445–466. [www.revistaoes.ufba.br](http://www.revistaoes.ufba.br)

- Frezatti, F., Relvas, T. R. S., Junqueira, E., Nascimento, A. R. do, & Oyadomari, J. C. (2010). Críticas ao orçamento: problemas com o artefato ou a não utilização de uma abordagem abrangente de análise? *ASAA-Advances in Scientific and Applied Accounting*, 2, 190–216. <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-6/index.php/ASAA/article/viewFile/1764/1642>
- Giacobbo, M. (1997). O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. *Revista Do TCU*, 28(74), 73–107.
- Giorgi, A. (2014). Sobre o método fenomenológico utilizado como modo de pesquisa qualitativa nas ciências humanas: teoria, prática e avaliação. In *A pesquisa qualitativa: enfoque epistemológicos e metodológicos*. (4th ed., pp. 386–409). Editora Vozes.
- Gorry, G. A., & Morton, S. S. M. (1971). *A framework for management information systems* (Issue 9).
- Hansen, S. C., Otley, D. T., & Van der Stede, W. A. (2003). Practice Developments in Budgeting: An Overview and Research Perspective. *Journal of Management Accounting Research*, 15(1), 95–116. <https://doi.org/10.2308/jmar.2003.15.1.95>
- Hansen, S. C., & Van der Stede, W. A. (2004). Multiple facets of budgeting: An exploratory analysis. *Management Accounting Research*, 15(4), 415–439. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2004.08.001>
- Hood, C. (2006). Gaming in targetworld: The targets approach to managing british public services. In H. Christopher (Ed.), *Public Administration Review* (Vol. 66, Issue 4, pp. 515–521). John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00612.x>
- Hunter, D. J. (2018). Desperately seeking solutions: rationing health care. In *Desperately Seeking Solutions: Rationing Health Care*. <https://doi.org/10.4324/9781315842271>
- Jaccoud, M., & Mayer, R. (2014). A observação direta e a pesquisa qualitativa. In *A pesquisa qualitativa: enfoque epistemológicos e metodológicos*. (4th ed., pp. 254–294). Editora Vozes.
- Joyce, P. (1999). *Strategic management for the public services*. Open University Press.
- Junqueira, E., Caliman, D. R., Frezatti, F., & Gonzaga, R. P. (2018). Inhibiting factors of the budget process institutionalization in a Brazilian Public University. *BASE - Revista de Administração e Contabilidade Da Unisinos*, 15(3), 178–192. <https://doi.org/10.4013/base.2018.153.02>
- Lacher, E. R. (1995). Notas Sobre a Atual Problemática do Orçamento Público no Brasil e o Orçamento Participativo. *Indicadores Economicos FEE*, 22(4), 219–237. <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/890/1166>
- Leahy, T. (2002). As 10 maiores armadilhas do orçamento. *HSM Management*. [http://arquivos.eadadm.ufsc.br/EaDADM/UAB\\_2014\\_2/Modulo\\_8/Administracao Orcamentaria/material\\_didatico/As\\_10\\_maiores\\_armadilhas\\_do\\_orcamento.pdf](http://arquivos.eadadm.ufsc.br/EaDADM/UAB_2014_2/Modulo_8/Administracao Orcamentaria/material_didatico/As_10_maiores_armadilhas_do_orcamento.pdf)



- Lepori, B., Usher, J., & Montauti, M. (2013). Budgetary allocation and organizational characteristics of higher education: a review of existing studies and a framework for future research. *Higher Education*, 65(1), 59. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/s10734-012-9581-9>
- Lévi-Strauss, C. (1975). Aula inaugural. In *Desvendando máscaras sociais* (2nd ed., pp. 211–222). Francisco Alves.
- Lorenzoni, L. . et al. (2019). (2019). “Health Spending Projections to 2030: New results based on a revised OECD methodology.” In “*Health Spending Projections to 2030: New results based on a revised OECD methodology*” (No. 110; OECD Health Working Papers). <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5667f23d-en.pdf?expires=1596579967&id=id&accname=guest&checksum=78C64A3FCE17AFC971F1250D14EE380A>
- Machado Jr., J. T. (1973). O Orçamento-Programa no Brasil. *Revista Do Serviço Público*, 108(1), 65–108.
- Macinati, M. S., Bozzi, S., & Rizzo, M. G. (2016). Budgetary participation and performance: The mediating effects of medical managers’ job engagement and self-efficacy. *Health Policy*, 120(9), 1017–1028. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2016.08.005>
- Ministério da Defesa, F. A. B. (n.d.). *Dados Abertos. Conjunto de Dados Abertos de servidores da Força Aérea Brasileira. ANEXO VI - QUANTITATIVO DE BENEFICIÁRIOS E DEPENDENTES E VALORES PER CAPITA DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS*. Retrieved June 2, 2019, from <https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/sic/ValorPerCapitaTabelaAuxiliosDEZ18.pdf>
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2010). *Safari da Estratégia Um Roteiro Pela Selva do Planejamento estratégico* (2ª edição). Bookman. <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788577807437/cfi/2!/4/4@0.00:65.6>
- Morgan, G. (1996). *Imagens da Organização*. Atlas.
- Motta, P. R. (1979). Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais. *Revista de Administração Pública*, 13(3), 7–21. [bibliotecadigital.fgv.br > rap > article > download](http://bibliotecadigital.fgv.br/rap/article/download)
- Motta, P. R. (2001). *Desempenho das equipes de saúde: manual* (1ª). Editora FGV.
- Nabais, J. C. (2011). Da Sustentabilidade do Estado fiscal. In EDIÇÕES ALMEDINA (Ed.), *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise* (pp. 11–59). [www.almedina.net](http://www.almedina.net)
- OECD. (2015). Fiscal Sustainability of Health Systems. In *Fiscal Sustainability of Health Systems*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264233386-em>
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses To Processes. *Management*, 16(1), 145–179. <http://www.jstor.org/stable/258610>

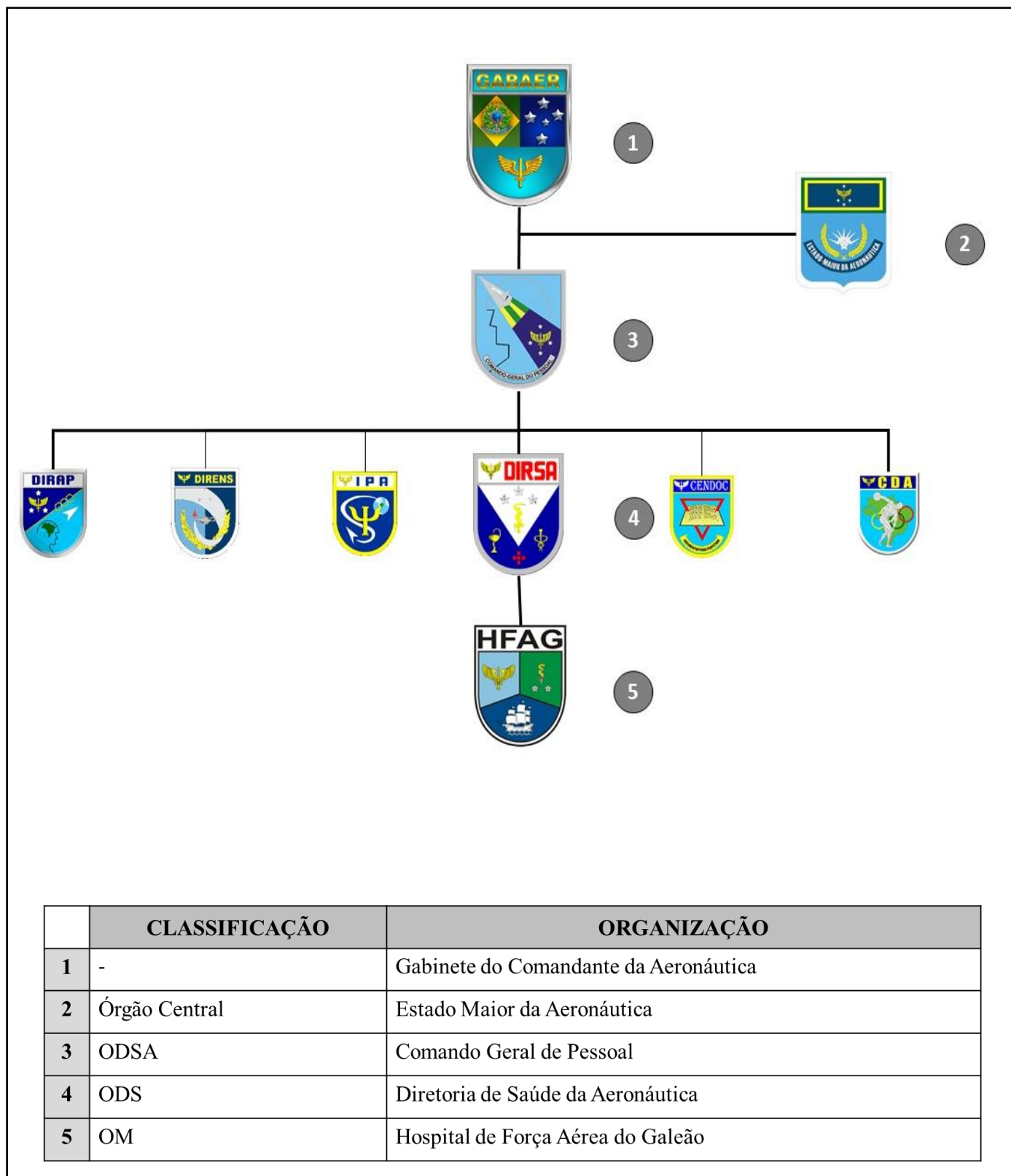
- Oliver, C. (1997). Sustainable competitive advantage: Combining institutional and resource-based views. *Strategic Management Journal*, 18(9), 697–713. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199710\)18:9<697::AID-SMJ909>3.0.CO;2-C](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199710)18:9<697::AID-SMJ909>3.0.CO;2-C)
- Paim, J. S. (2006). Planejamento em saúde para não especialistas. In HUCITEC/FIOCRUZ (Ed.), *Tratado de Saúde Coletiva* (pp. 767–782).
- Paula, A. P. P. de. (2005). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea* (FGV (Ed.); 1ª). Editora FGV.
- Perguntas frequentes - DIREF.* (n.d.). Retrieved July 25, 2020, from <http://www2.fab.mil.br/diref/index.php/perguntas-frequentes>
- Piccoli, M. R., Warken, I. L. M., Lavarda, C. E. F., Mazzioni, S., & Carpes, A. M. S. (2014). Os múltiplos usos do orçamento em empresas catarinenses. *Unoesc & Ciência* -, 5(2), 195–206. <http://sistema.simead.com.br/17simead/resultado/trabalhosPDF/1.pdf>
- Piola, S. F., Barreto De Paiva, A., Batista De Sá, E., Mendes, L., & Servo, S. (2013). 846 *FINANCIAMENTO PÚBLICO DA SAÚDE: UMA HISTÓRIA À PROCURA DE RUMO*. <http://www.ipea.gov.br>
- Piscitelli, R. B. (1988, September). O Processo de elaboração e execução orçamentárias no Brasil: algumas de suas peculiaridades. *REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA*, 88–100. <http://www.rep.org.br/pdf/31-6.pdf>
- Pollitt, C. (2010). Cuts and reforms - Public services as we move into a new era. *Society and Economy*, 32(1), 17–31. <https://doi.org/10.1556/SocEc.32.2010.1.3>
- Poupart, J. (2014). A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In *A pesquisa qualitativa: enfoque epistemológicos e metodológicos*.2 (4ª, pp. 215–253). Editora Vozes.
- Poupart, J., Deslauriers, J.-P., Groulx, L.-H., Laperrière, A., Mayer, R., & Pires, Á. (2014). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. (4th ed.). Vozes.
- Rezende, F., Cunha, A., & Bevilacqua, R. (2010). Informações de custos e qualidade do gasto público: lições da experiência internacional\*. *Revista de Administração Pública*, 959–992. <https://www.redalyc.org/pdf/2410/241016588009.pdf>
- Rezende, F., Cunha, A., & Figueiredo, A. M. C. (2003). *O orçamento público e a transição do poder*. Editora FGV.
- Rezende, F., & Cunha, A. S. M. da. (2019). Breves reflexões sobre o macro-orçamento no contexto brasileiro. In *O processo orçamentário e a vitalidade das organizações governamentais: a face oculta da reforma esquecida*. (1ª, pp. 21–46). FGV Editora.
- Ribeiro, R. R. M. (2017). *Orçamento Público da saúde: um estudo do Ciclo Orçamentário no Município de Maringá-PR* [Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo]. [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18431/Tese - Roberto R M](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18431/Tese%20-%20Roberto%20R%20M)

Ribeiro 2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y

- Rohde, C. M. S. (1996). *Planejamento e os limites da racionalidade* [UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA]. <https://core.ac.uk/download/pdf/30357631.pdf>
- Rubin, I. (2015). Past and future budget classics: A research agenda. *Public Administration Review*, 75(1), 25–35. <https://doi.org/10.1111/puar.12289>
- Sardinha, J. C., Almeida, J. M. B., Dinoá, L. L., & Ferreira, W. L. (2008). *Orçamento e Controle* (2ª). Editora FGV.
- Scaff, F. F., & Rocha, F. S. S. (2012). *Equilíbrio orçamentário e sustentabilidade financeira- Anotações sobre o Brasil*.
- Schick, A. (1996). The road to ppb: The stages of budget reform. *Public Administration Review*, 26(4), 243–258. <https://doi.org/10.2307/973296>
- Schick, A. (2011). Repairing the budget contract: balancing high expectations and low trust. 3 *Annual OECD Meeting of Parliamentary Budget Officials*. <https://ss.cursos.fgv.br/d21/le/content/68952/viewContent/719752/View>
- Schroeder, L. (1982). Local Government Multi-Year Budgetary Forecasting: Some Administrative and Political Issues. *Public Administration Review*, 42(2), 121. <https://doi.org/10.2307/975533>
- Secretaria do Tesouro Nacional. (2018). Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil. In *Tesouro Nacional* (Issue 061). <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/AspectosFiscaisSaúde2018/a7203af9-2830-4ecb-bbb9-4b04c45287b4>
- Silva, O. J. B. (2013). A regulação do planejamento público e o conselho municipal de saúde. *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário*, 2(2), 595–608. <http://publicaciones.fmdv.org/ojs/index.php/cuadernosderechosanitario/article/view/67/96>
- SISPLAER. (2020). Plano de Ação. [www.sisplaer.intraer](http://www.sisplaer.intraer)
- Souza, F. S. R. N. de. (2013). *A integração entre o planejamento estratégico e o processo de elaboração orçamentária no setor público: o caso das organizações da marinha.: Vol. X*. Fundação Getúlio Vargas.
- Suassuna, L. (2008). Pesquisa qualitativa em educação e linguagem: histórico e validação do paradigma indiciário. *Perspectiva*, 26(1), 341–377. <https://doi.org/10.5007/2175-795x.2008v26n1p341>
- Thiry-Cherques, H. R. (2009). Saturação Em Pesquisa Qualitativa: Estimativa Empírica De Dimensionamento. *Revista PMKT*, 3, 20–27.

- Veloso, J. F. A. (2013). Os determinantes do desempenho do gasto público: uma breve revisão da literatura recente. In *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. (1st ed., pp. 327–338). FGV Editora.
- Viana, A. L. d'Ávila, Silva, H. P. da, & Elias, P. E. M. (2007, January). Economia política da saúde: Introduzindo o debate. *Divulgação Em Saúde Para Debate: Revista Do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde*, 7–20. [https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/11187092/divulgacao em saude para debate\\_n37.pdf?response-content-disposition=inline%3Bfilename%3DEficiencia\\_tecnica\\_e\\_gestao\\_de\\_hospitais.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=ASI](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/11187092/divulgacao%20em%20saude%20para%20debate_n37.pdf?response-content-disposition=inline%3Bfilename%3DEficiencia_tecnica_e_gestao_de_hospitais.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=ASI)
- Vianna, D., & Mesquita, E. T. (2003). Economia da saúde: ferramenta para a tomada de decisão em Medicina. *Revista Da SOCERJ*, 16(4), 258–261. [http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2003\\_04/a2003\\_v16\\_n04\\_art07.pdf](http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2003_04/a2003_v16_n04_art07.pdf)
- Vieira, Fabíola Sulpino. (2009, October). Avanços e desafios do planejamento no Sistema Único de Saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(6), 1565–1577. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232009000800030>
- Vieira, Fabíola Sulpino. (2016). Reflexões sobre o papel das unidades de economia da saúde no âmbito de sistemas nacionais de saúde. *Saude e Sociedade*, 25(2), 306–319. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016154831>
- Os impactos do novo regime fiscal para o financiamento do sistema único de saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil, nº 28 1 (2016).
- Wildavsky, A. (1978). A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts. *Public Administration Review*, 38(6), 501. <https://doi.org/10.2307/976027>
- Winkler, B. (2000). *Which kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy-making e u r o p e a n c e n t r a l b a n k*. <http://www.ecb.int>
- Wong-On-Wing, B., Guo, L., & Lui, G. (2010). Intrinsic and extrinsic motivation and participation in budgeting: Antecedents and consequences. *Behavioral Research in Accounting*, 22(2), 133–153. <https://doi.org/10.2308/bria.2010.22.2.133>
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de caso: planejamento e métodos* (5th ed.). Bookman.

## APÊNDICE A –Estrutura da SPGIA (HFAG)



**APÊNDICE B - Condicionantes de Planejamento Orçamentário e DCA 11-1 de 2019.**

<b>DCA 11-1 de 2019</b>	
<b>CONDICIONANTE: PREVISÕES PLURIANUAIS</b>	
<p>“...a DIPLAN tem por finalidade compatibilizar o atendimento das necessidades e aspirações da Aeronáutica com a previsão de disponibilidade de recursos orçamentários no horizonte temporal de cinco anos, abrangendo mais de um Plano Plurianual do Governo Federal (PPA).” (P.35)</p>	
<b>CONDICIONANTE: REAVALIAÇÃO PERIÓDICA</b>	
<p>“A Matriz de Priorização de Abertura de Projetos deve avaliar, periodicamente, a relação de projetos planejados, a fim de mantê-la constantemente priorizada, atendendo aos critérios estabelecidos.” (P.21)</p>	<p>“...a DIPLAN é um documento vivo, que necessita de ajustes permanentes. Sendo assim, seu conteúdo deverá ser revisado anualmente, retirando o planejamento do ano em curso e incorporando um novo quinto ano ao planejamento.” (P.36)</p>
<b>CONDICIONANTE: FLEXIBILIDADE PARA AJUSTES</b>	
<p>“...a DIPLAN recém aprovada, destaca-se a importância de cada ODSA promover os ajustes necessários no andamento das ações em curso, com vistas ao atendimento das diretrizes e prazos descritos naquele documento.” (P.46)</p> <p>“enquanto o refinamento do processo de planejamento da Aeronáutica passa por um processo de amadurecimento, é permitido que até um limite de 10% das despesas não sejam detalhadas, sendo citadas como "outros", "diversos" etc.” (P.85)</p>	<p>“Após a divulgação dos limites orçamentários definidos no PLOA e informados pelo EMAER, os Agentes Responsáveis de cada ODSA deverão realizar gestões junto aos seus respectivos ODSA para ajustes nos PLANSET e nos Programas de Trabalho Anuais (PTA), de modo a compatibilizá-los com os recursos que lhes serão alocados.” (P13)</p>

Continua

<b>CONDICIONANTE: HARMONIA COM O CONTEXTO ECONÔMICO</b>	
<p>“...deve ser adotada uma estratégia de condução do COMAER no curto prazo que ajude a Instituição a sobreviver às condições adversas, mediante um planejamento balizado por projeções factíveis de orçamento, adequando a trajetória da FAB à realidade orçamentária do País.” (P.11)</p> <p>“... é indispensável o acompanhamento constante da conjuntura orçamentária nacional, a fim de gerar subsídios para, se necessário, acomodar o planejamento futuro da Força.” (P.11)</p>	<p>“No processo de elaboração da DIPLAN, são considerados os compromissos futuros já assumidos pelo COMAER, por meio de contratações plurianuais, bem como utilizadas projeções de dotações orçamentárias compatíveis com a realidade política e econômica nacional e aderentes ao PPA.” (P.35)</p> <p>“A DIPLAN é responsável por harmonizar as necessidades da Força em termos de custeio e investimento, de modo a permitir que a Instituição sobreviva "pagando suas contas" em tempos de restrição orçamentária, bem como impulse suas ações em períodos de prosperidade econômica.” (P.36)</p>
<b>CONDICIONANTE: COPARTICIPAÇÃO DOS STAKEHOLDERS</b>	
Não há menção.	
<b>CONDICIONANTE: TRANSPARÊNCIA</b>	
<p>A Diretriz detalha a Cadeia de Valor do COMAER, estruturada por macroprocessos finalístico, de gestão e de suporte, permitindo a compreensão das ações a serem adotadas pela FAB.</p>	<p>“Com vistas à publicidade do PTA e perpetuação nos registros do COMAER, a Portaria de aprovação (e o respectivo PTA) deverão ser publicados em Boletim do Comando da Aeronáutica (BCA), bem como disponibilizado para consulta nas páginas das respectivas Organização na INTRAER.” (P.79)</p>

Continua

<b>CONDICIONANTE: ALOCAÇÃO PRIORIZADA DE RECURSOS</b>	
<p>“No planejamento e na execução dos planos institucionais, observa-se a necessidade de priorização dos projetos listados, com o intuito de direcionar os recursos disponíveis de modo a incrementar, tanto quanto possível, as Capacidades do Poder Aeroespacial.” (P.21)</p> <p>“Fruto da priorização realizada, o EMAER definirá, efetivamente, quais projetos, no seu nível decisório, iniciam ou são postergados. A mesma metodologia pode ser seguida pelos ODSA para os projetos decorrentes de Objetivos de Contribuição e Objetivos Setoriais, e pelas OM para os decorrentes de Objetivos Orgânicos.” (P.21)</p>	<p>“Dessa forma, é imprescindível priorizar recursos para que as organizações e os principais Sistemas da Aeronáutica mantenham-se sempre em efetivo funcionamento, provendo à Força Aérea a sustentabilidade necessária ao cumprimento de sua missão.” (P.22)</p> <p>“Desta forma, caberá aos gestores, em todos os níveis, verificar as pendências existentes nesses itens de suporte administrativo e priorizar, tanto quanto possível, o direcionamento de recursos para a execução dessas atividades de tamanha relevância.” (P.22)</p>
<b>CONDICIONANTE: ESTIMATIVAS EQUILIBRADAS ENTRE A OFERTA E A DEMANDA</b>	
<p>“Portanto, o maior objetivo da DIPLAN é direcionar os esforços do que pode efetivamente ser realizado pelo COMAER, de modo realista. Para tanto, este documento deve considerar as capacidades, restrições (pessoais, materiais etc.), bem como o orçamento disponibilizado pelo Governo Federal à Aeronáutica.” (P.35)</p>	<p>“... o Plano deve apresentar propósitos "reais" a serem atingidos, baseados na previsão de distribuição dos recursos orçamentários constante da DIPLAN, detalhados pelos Agentes Responsáveis por cada Ação Orçamentária/PO e consolidados pelos ODSA nos PLANSET.” (P.78)</p>