

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (IM) LUIS HENRIQUE RIBEIRO CAMPOS

O PLANO DIRETOR E A METODOLOGIA DO “BALANCED SCORECARD”:

Um estudo de possibilidades para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira da
Marinha do Brasil.

Rio de Janeiro

2012

CMG (IM) LUIS HENRIQUE RIBEIRO CAMPOS

O PLANO DIRETOR E A METODOLOGIA DO “BALANCED SCORECARD”:

Um estudo de possibilidades para o aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira da
Marinha do Brasil.

Monografia apresentada à Escola de Guerra
Naval como requisito para a conclusão do Curso
de Especialização em Gestão Internacional.

Orientador: CMG (IM-RM1) Artur Luiz
Santana Moreira.

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2012

AGRADECIMENTOS

Tendo concluído este trabalho, agradeço: ao meu orientador, CMG (IM-RM1) Artur Luiz, pela colaboração e pelo tempo a mim dispensado; ao CMG (IM-RM1) Julio Cesar, pela voluntária ajuda na revisão do texto; ao meu “sogrão”, CMG (RM1) Jacques, pelas opiniões, dicas e auxílio; aos amigos Antônio Bernardo, José Reis e Rogério Cirilo, pelo incentivo e pela contribuição na coleta de fontes bibliográficas; ao corpo docente e a todos os demais companheiros do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM 2012), pelos ensinamentos e pelo salutar convívio diário que, certamente, motivaram os resultados alcançados até aqui; e, por fim, mas não menos importante, à minha amada esposa, Adhara, pela presença em minha vida, e aos meus queridos pais, Sergio e Iara, por todas as lições transmitidas.

RESUMO

Criado em 1963, o Plano Diretor (PD) é o instrumento de gestão orçamentária e financeira da Marinha do Brasil (MB), aplicado em todos os níveis administrativos da instituição, subordinado ao Plano Estratégico da Marinha (PEM), tendo como documentos condicionantes – dentre outras leis, normas e jurisprudências – a Estratégia Nacional de Defesa (END), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Plano Plurianual (PPA) do governo federal. Estes três instrumentos balizadores do PD, mais recentes, surgiram a partir dos anos 90, junto com os programas de gestão que visavam ao incremento da qualidade e da transparência na administração pública, adotados na MB com o intuito de manter a gestão institucional constantemente atualizada, acompanhando a evolução de preceitos e sistemas, tanto na esfera pública quanto no meio privado, quando cabível. Em paralelo, o mundo conheceu os estudos de Kaplan e Norton – um acadêmico da universidade norte-americana de Harvard e um executivo e pesquisador, respectivamente – que criaram um novo modelo de medição de desempenho empresarial, mais tarde transformado em sistema de gestão estratégica, o *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC propunha-se a orientar a condução de processos gerenciais vitais, ligados à tradução da estratégia empresarial em objetivos e medidas tangíveis, à adequada disseminação desses atributos, ao planejamento e alinhamento de metas e iniciativas organizacionais, e ao *feedback* e aprendizado estratégico. No escopo destes importantes conceitos, este trabalho se propõe a confrontar o PD e o BSC, quanto aos princípios da vinculação à estratégia, da transparência na comunicação e do planejamento estratégico de longo prazo, mormente nos aspectos ligados à gestão orçamentária e financeira, identificando perspectivas de aprimoramentos conceituais e processuais no Sistema do Plano Diretor (SPD). Para tal, iniciaremos abordando a evolução dos instrumentos de gestão pública, com enfoque na inserção da MB nesse contexto, em especial o aperfeiçoamento do Plano Diretor, cuja sistemática será apresentada nos seus principais aspectos, incluindo a necessária adequação do SPD ao PPA. Evidenciaremos os parâmetros mais importantes da metodologia do BSC, já buscando identificar as correlações com o orçamento e as possibilidades de aplicação no setor público, mormente as particularidades que possam ser relacionadas à MB e ao Plano Diretor. Ao final, buscaremos esclarecer em que medida as sistemáticas do BSC e do PD já se aproximam e de que modo ainda podemos extrair ensinamentos e sugestões do modelo de “cenários equilibrados” para melhor disseminar e, eventualmente, rever as bases do planejamento estratégico e sua repercussão na gestão orçamentária e financeira da Força, considerando a necessidade de fazer do princípio da “transparência pública”, ao invés de uma mera imposição legal, mais uma oportunidade de aproximação da MB com a sociedade e com o poder público – que já vem sendo alcançada, em grande parte, com a importância atribuída à comunicação social da Marinha – e de ampliação do patamar orçamentário e obtenção de parcerias e fontes alternativas de recursos.

Palavras-chave: Plano Diretor. *Balanced Scorecard*. Gestão Orçamentária. Planejamento Estratégico.

ABSTRACT

Created in 1963, the “Plano Diretor” (PD) is the budgetary master plan of the Brazilian Navy, meant as an instrument of budget and finance management, applied to all administrative levels of the institution, subordinated to the Brazilian Navy Strategic Plan and connected to legal documents such as the Defense National Strategy, the Fiscal Responsibility Law and the Multiannual Plan (PPA) of the federal government, among other laws, rules and case laws. These three documents above the PD are more recent and emerged from the 90’s, along with management programs aimed at increasing the quality and transparency in public administration, also adopted at the Brazilian Navy in order to keep institutional management constantly updated, following the evolution of concepts and systems both in public and in private means, as appropriate. In parallel, the world knew the studies of Kaplan and Norton, a scholar of Harvard University and an executive and researcher, respectively, who created together a new model of business performance measurement, later turned into a strategic management system, the Balanced Scorecard (BSC). The BSC meant to guide the execution of critical management processes such as: the translation of business strategy into tangible objectives and measures, a proper dissemination of strategic attributes, planning and alignment of organizational goals and initiatives, and feedback mechanisms associated to strategic learning. In the scope of these important concepts, this paper is intended to make a parallel between the PD and the BSC, comparing their commitment to institutional strategy, wide and correct communication and long-term strategic planning, particularly in terms of repercussion to the budget and finance management, in order to find ways to improve the PD system and its parameters. To this end, we will start addressing the evolution of the public management, focusing on the inclusion of the Brazilian Navy in this context, particularly the development of its budgetary master plan, the PD, to be presented in its main features, including the necessary adaptation of the PD system to the PPA. In addition, we shall point the most important characteristics of the BSC methodology, yet seeking to identify correlations with budget subjects and the possibilities of its application in the public sector, especially what may be related to the Brazilian Navy and the PD. At the end, we will seek to clarify the extent to which BSC and the PD system are already approached and how to draw lessons and suggestions out of the balanced scorecards model, thus aiming a better dissemination of Brazilian Navy strategic planning, inside and outside the institution, and possibly offering some help to its own review process, with an emphasis on budget and finance management and the need to make “public transparency” means, rather than a mere statutory requirement, another opportunity either to approximate the Brazilian Navy to its external stakeholders, which is already being reached, somehow, with the importance Brazilian Navy has been giving to its communication branch, as, on the other hand, to get an increase on the level of budget allocations and also find partnerships and alternative funding sources.

Keywords: Master Plan. Balanced Scorecard. Budget Management. Strategic Planning.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	– Cronologia dos Programas de Gestão Pública do Governo Federal e os correspondentes Programas de Gestão na MB	20
FIGURA 2	– Hierarquia do planejamento de Alto Nível da Marinha	30
FIGURA 3	– Dinâmica do Plano Diretor	33
FIGURA 4	– Estrutura do PPA 2012-2015	43
FIGURA 5	– Estrutura do <i>Balanced Scorecard</i>	54
FIGURA 6	– Exemplo de relações de causa e efeito entre os objetivos do BSC de um banco	60
FIGURA 7	– <i>Balanced Scorecard</i> do Setor Público	64
FIGURA 8	– Mapa estratégico, BSC e Plano de ação de uma empresa de aviação	72
FIGURA 9	– Estrutura Funcional do SPD	91
FIGURA 10	– Tela inicial do SIPLAD	93
FIGURA 11	– Tela “Montagem do RAPA” do SIPLAD	94
FIGURA 12	– O <i>Balanced Scorecard</i> como Estrutura para Ação Estratégica	97
FIGURA 13	– Relações de causa e efeito do BSC de uma companhia de seguros	98
FIGURA 14	– BSC elaborado para o sistema de compras do governo dos Estados Unidos da América	99
FIGURA 15	– Perspectivas do BSC estruturadas para o cumprimento da missão	100
FIGURA 16	– Representação da criação de valor organizacional decorrente do alinhamento entre ativos intangíveis e objetivos estratégicos	101
FIGURA 17	– Mapa estratégico do TCU	102
QUADRO 1	– Objetivo 0519 do Programa 2058 do PPA 2012-2015: Metas, Iniciativas e Ações da LOA 2012	45
QUADRO 2	– Relação de Planos Básicos do SPD	92
QUADRO 3	– Blocos de informação recomendados pelo MTO-2013 para montagem da programação orçamentária em termos qualitativos	103

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	- Ação Interna
AO	- Ação Orçamentária
BSC	- <i>Balanced Scorecard</i>
CEMA	- Chefe do Estado-Maior da Armada
CM	- Comandante da Marinha
COFAMAR	- Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha
COPLAN	- Conselho do Plano Diretor
COrM	- Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha / Coordenador de Orçamento da Marinha
DCOM	- Diretoria/Diretor de Contas da Marinha
DFM	- Diretoria/Diretor de Finanças da Marinha
DGOM	- Diretoria/Diretor de Gestão Orçamentária da Marinha
DIPNAV	- Diretrizes para o Planejamento Naval
EM	- Empreendimento Modular
EMA	- Estado-Maior da Armada
END	- Estratégia Nacional de Defesa
EUA	- Estados Unidos da América
GECON	- Gestão Contemporânea
GESPÚBLICA	- Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GQT	- Gestão da Qualidade Total
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LME	- Limite de Movimentação e Empenho
LOA	- Lei Orçamentária Anual

LP	- Limite de Pagamento
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MB	- Marinha do Brasil
MD	- Ministério da Defesa
MF	- Ministério da Fazenda
MoD	- Ministério da Defesa do Reino Unido
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	- Manual Técnico de Orçamento
ODS	- Órgão de Direção Setorial
OM	- Organização Militar
OMPS	- Organização Militar Prestadora de Serviço
ORCOM	- Orientações do Comandante da Marinha
ORISSET	- Orientações Setoriais
PA	- Plano de Ação
PAC	- Programa de Aceleração do Crescimento
PB	- Plano Básico
PD	- Plano Diretor
PDCTM	- Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha
PDN	- Política de Defesa Nacional
PEM	- Plano Estratégico da Marinha
PEO	- Planejamento Estratégico Organizacional
PLOA	- Proposta de Lei Orçamentária Anual
PMD	- Política Militar de Defesa
PPA	- Plano Plurianual
PRM	- Programa de Reparelhamento da Marinha

RAPA	- Relatório de Avaliação do Plano de Ação
SIGPlan	- Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIOP	- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPLAD	- Sistema do Plano Diretor
SPAN	- Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha
SPD	- Sistema do Plano Diretor
SPOF	- Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	- Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	O PLANO DIRETOR E SUA EVOLUÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO	18
2.1	A preocupação com o aprimoramento da gestão pública	18
2.2	Os anos 90: os Programas de Gestão e os primeiros Planos Plurianuais ..	19
2.2.1	O Programa Netuno	22
2.2.2	A criação dos Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal	23
2.3	O Planejamento Estratégico na MB	25
2.4	O Sistema do Plano Diretor (SPD)	31
2.4.1	Ciclo de Planejamento	33
2.4.1.1	Revisão de Planos Básicos	35
2.4.1.2	Montagem do Plano de Ação	37
2.4.2	Ciclo de Execução	39
2.4.3	Controle do Plano de Ação	40
2.4.4	Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD)	40
2.5	O PPA 2012-2015	41
2.6	O PPA na MB: a adequação do SPD ao PPA	46
3	A METODOLOGIA DO <i>BALANCED SCORECARD</i>.....	48
3.1	O ciclo do BSC	49
3.1.1	Primeiro processo: Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia	50
3.1.2	Segundo processo: Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas ...	50
3.1.3	Terceiro processo: Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas	52

3.1.4	Quarto processo: Melhorar o <i>feedback</i> e o aprendizado estratégico	53
3.2	Perspectivas do BSC: a tradução da estratégia em termos operacionais ..	53
3.2.1	Perspectiva Financeira	55
3.2.2	Perspectiva do Cliente	56
3.2.3	Perspectiva dos Processos Internos	58
3.2.4	Perspectiva do Aprendizado e Crescimento	58
3.2.5	Integração do BSC à estratégia	59
3.3	O BSC em organizações do setor público	61
3.4	Barreiras à implementação do BSC	66
3.5	BSC e Orçamento	68
3.6	Mapas Estratégicos: garantindo a explicitação da estratégia e o foco nos recursos orçamentários	70
4	PERSPECTIVAS DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA DO PLANO DIRETOR	75
5	CONCLUSÃO.....	81
	REFERÊNCIAS	85
	ANEXO A – Objetivos Navais	89
	ANEXO B – Estrutura Funcional do SPD	91
	ANEXO C – Relação dos Planos Básicos e respectivos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e Relatores	92
	ANEXO D – Módulos do SIPLAD: Planejamento, Execução, Controle e Apoio	93
	ANEXO E – Submódulo Montagem do RAPA do SIPLAD	94
	ANEXO F – Extrato do Anexo I da Lei nº 12.593 de 18JAN2012 – PPA 2012-2015 – Programas Temáticos	95
	ANEXO G – Usando o <i>Balanced Scorecard</i> como sistema de gestão estratégica	97

ANEXO H – A integração de medidas estratégicas em relações de causa e efeito no BSC	98
ANEXO I – Exemplo de BSC de órgão público e a inclusão da perspectiva do <i>empowerment</i> dos funcionários	99
ANEXO J – Perspectivas do <i>scorecard</i> para órgãos governamentais	100
ANEXO K – Mapa estratégico (modelo genérico)	101
ANEXO L – Planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União (2011-2015)	102
ANEXO M – Extrato do MTO-2013: Estrutura de programação orçamentária	103

1 INTRODUÇÃO

O Plano Diretor da Marinha do Brasil (MB) é definido, na publicação SGM-101: Normas para a Gestão do Sistema do Plano Diretor (SPD) (2009b, cap. 2, p. 2-1), como “um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, inerente às gestões orçamentária e financeira, desenvolvidas nos diversos escalões administrativos, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da MB”. Dentre os seus propósitos estão a compatibilização com o Plano Estratégico da Marinha – PEM (BRASIL, 2008b) e a harmonização com os Planos e Programas do governo federal (BRASIL, 2009b).

O “Balanced Scorecard” (BSC) é uma metodologia que, segundo Kaplan e Norton (1997, p. 2), seus criadores, “[...] traduz a missão e a estratégia das empresas num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica”. Criado inicialmente como um sistema de medição de desempenho organizacional, o BSC foi aperfeiçoado no sentido de proporcionar um eficiente meio de gestão estratégica empresarial de longo prazo que, mais tarde, provou ser útil também para a elaboração de mapas estratégicos do setor público (KAPLAN; NORTON, 2004).

Ambos os métodos estão associados à preocupação inerente às instituições em proporcionar meios eficazes de gerenciamento de suas atividades e tarefas, obtendo os melhores resultados possíveis e capacitando-as ao constante aprimoramento de seus processos.

Ainda que tenha sido criado em 1963, o Plano Diretor da MB vem sendo aprimorado desde aquela época, procurando alinhar as estruturas de planejamento e controle orçamentário e financeiro da Marinha às mudanças e evoluções no âmbito governamental (BRASIL, 2009b).

No mesmo sentido, a MB tem adotado, ao longo dos anos, uma postura proativa de

identificar as inovações oriundas das áreas pública e privada que possam agregar valor às suas próprias atividades e sistemas, incorporando-as, direta ou indiretamente e com as devidas adaptações, em prol do bom funcionamento da Força¹. Não raro ocorrem trocas de experiências entre órgãos governamentais e projetos bem-sucedidos da MB são reconhecidos e premiados na esfera federal, tais como: o sistema de Organizações Militares Prestadoras de Serviço (OMPS)², vigente desde 1994; e a implementação do contrato de autonomia de gestão³, em 1999.

Em termos de programas de gestão pública, a Marinha vem acumulando experiências que têm proporcionado o aprimoramento na forma de emprego de seus recursos (humanos, materiais e financeiros), com a adoção de doutrinas baseadas na Gestão da Qualidade Total (GQT) e na Gestão Contemporânea (GECON), dentre outras técnicas (BRASIL, 2011a).

Com a edição do Decreto que criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA), em 2005, que propagou critérios de excelência de gestão utilizados tanto no Brasil como no exterior e adaptados para o setor público, a Marinha criou o ora vigente Programa Netuno, aderindo, de forma personalizada, àquele Programa governamental, a partir de 2006 (BRASIL, 2005a; BRASIL, 2006a).

Nessa trajetória de aprimoramento constante, é razoável pressupor que muitos dos princípios do BSC já sejam aplicados, indiretamente, nas gestões estratégica e operacional da MB. Cabe distinguir se, igualmente, a gestão orçamentária e financeira da Força não teria mais do que se beneficiar daquela metodologia ou se ainda há princípios e mecanismos que possam ser incorporados em prol do seu aperfeiçoamento.

Para uma instituição componente da administração direta do governo federal, sem fins

¹ Forma abreviada de referência à MB, como uma das Forças Armadas brasileiras.

² Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Apresenta as iniciativas premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, criado em 1996, promovido pela ENAP, com a colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=30&dir=DESC&order=name&limit=5&limitstart=30>. Acesso em: 30 mar. 2012.

³ *Ibidem*. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=30&dir=DESC&order=name&limit=5&limitstart=45>. Acesso em: 30 mar. 2012.

lucrativos, o orçamento pode ser, alternativamente, solução ou problema, dependendo da abundância ou escassez de recursos a ele atrelados. Na economia brasileira, até o presente, o orçamento público ainda se mostra insuficiente para atender grande parte das demandas da sociedade, portanto os órgãos que dele dependem para o desempenho de suas atividades o têm, em geral, como verdadeiro limitador.

O jornal *Valor Econômico* publicou, em 2011, que “[...] os gastos da Defesa foram os mais afetados pelo corte de R\$ 50 bilhões no Orçamento de 2011, feito pela presidente Dilma Rousseff”. O mesmo artigo citou que o Comandante da Marinha encontrou-se com o Relator Geral do Orçamento de 2012 e parlamentares da Comissão Mista de Orçamento do Congresso para abordar os projetos da MB, buscando obter a aprovação de um dispositivo na Lei Orçamentária que excluísse projetos essenciais para a defesa nacional do contingenciamento em 2012 (OLIVEIRA, 2011).

A gestão orçamentária e financeira da MB diz respeito não somente à forma com que os recursos são aplicados, mas o seu esforço começa, ainda, na fase de planejamento, quando importantes ações e decisões são tomadas em busca de atribuir prioridades e conseguir adequar as necessidades básicas da Força aos patamares orçamentários sinalizados pela área econômica do governo.

Em palestra proferida pelo Coordenador de Orçamento da Marinha na Escola de Guerra Naval (RISDEN, 2012, grifo do autor), foi mencionada como necessidade geradora para a ativação daquela Coordenadoria, em 2005, o “estabelecimento de **interface permanente** junto à máquina orçamentário-financeira federal, integrando tarefas [...]” outrora desenvolvidas descentralizadamente que, portanto, tendiam a obedecer padrões e critérios diferenciados, reduzindo a eficiência no alcance dos objetivos da instituição como um todo.

Trata-se não apenas de implementar a estratégia institucional otimizando o uso dos recursos obtidos, mas estabelecer adequada comunicação desde o início do processo

orçamentário, de forma a alcançar os diversos escalões governamentais nele envolvidos, divulgando de maneira precisa e clara o pensamento estratégico da Força, num esforço de esclarecimento e convencimento voltado à obtenção de meios para a consecução dos seus objetivos. Para tal, é preciso adotar uma metodologia que seja, ao mesmo tempo, bem entendida e amplamente aceita, que se coadune, preferencialmente, com os parâmetros em voga na cadeia hierárquica das esferas ministerial e federal.

Já no prefácio do livro de Kaplan e Norton (2004) que trata de mapas como instrumentos da explicitação da estratégia, consta a observação de que o governo federal brasileiro vinha estudando e implantando novos métodos de gestão estratégica e que a eficácia na implementação das estratégias públicas materializadas nos Planos Plurianuais⁴ (PPA) exigiam o emprego otimizado de recursos.

O orçamento público é o instrumento de gestão pelo qual são programadas as “realizações que a administração [pública] planeja executar”, além de ser um “instrumento de controle” e um “meio de comunicação entre o governo e a sociedade” (ALVES, 2012). A Constituição Federal de 1988 estipula, em seu art. 165 da Seção II – Dos Orçamentos (BRASIL, 1988), que o PPA será estabelecido por lei de iniciativa do Poder Executivo, onde deverão constar, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal”. O PPA tornou-se o instrumento de planejamento de médio prazo utilizado, pelo governo federal, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão de políticas públicas e orientar a definição de prioridades, sendo revisado a cada quatro anos (BRASIL, 2009b; BRASIL, 2012b).

O Decreto que regulamentou a elaboração e a execução do PPA determinou que toda ação governamental deveria ser estruturada em Programas destinados à consecução dos

⁴ A definição mais atualizada de PPA é a que consta na Lei nº 12.593 de 2012 que institui o PPA 2012-2015: “instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2012a) (vide capítulo 2.5).

objetivos estratégicos definidos para os períodos quadrienais respectivos e que cada Programa deveria conter os objetivos pretendidos e, dentre outras informações, os indicadores, metas e ações necessárias à consecução desses objetivos (BRASIL, 1998).

Nota-se, de antemão, uma semelhança com a metodologia do BSC, que prevê (KAPLAN; NORTON, 1997):

- a) a tradução da missão e da estratégia organizacional em objetivos e medidas (de resultado e de desempenho futuro) tangíveis;
- b) a utilização de indicadores de desempenho que, além da perspectiva financeira, avaliam a geração de valores para os clientes, o grau de aperfeiçoamento das capacidades e dos processos internos e a necessidade de investimentos em pessoal e sistemas;
- c) o estabelecimento de metas de curto a longo prazo; e
- d) o alinhamento das iniciativas estratégicas.

O BSC possibilita a integração do planejamento estratégico da organização ao processo orçamentário anual (KAPLAN; NORTON, 1997).

Segundo observou Paul Niven (2005, p. 357):

“[...] Empregar tecnologias de medição do desempenho permite que os gestores do setor público demonstrem claramente aos legisladores e cidadãos o valor que seus programas trazem aos seus componentes. [...] Em uma era de orçamentos em declínio, os gestores que recorrem às medições do desempenho possuem as ferramentas para esboçar com exatidão como a alocação de fundos para seu programa fará a diferença [...]”.

Essa afirmação, por si só, nos reporta a uma questão primordial enfrentada no processo de gestão orçamentária de uma instituição militar como a MB: num país com orientação pacífica, que não tenha sido compelido a ameaça ou envolvimento recente em guerras ou conflitos externos e que, portanto, tende a ter uma política mais voltada para o cunho social e econômico, como obter maior respaldo para a alocação dos recursos necessários à manutenção e ao reaparelhamento de uma Força Armada?

Ainda que a participação em atividades subsidiárias⁵ (permanentes ou não) de apoio a problemas sociais – assistência hospitalar em áreas ribeirinhas; auxílio em emergências e catástrofes; e pacificação de comunidades, por exemplo – e a maior conscientização adquirida pela classe política, principalmente, para a necessidade de destinar recursos para as Forças Armadas – em função do atual estágio de crescimento econômico e maior projeção do Brasil no cenário internacional – nos proporcionem mais visibilidade e aumentem as chances de ser reconhecida a importância de nossa existência em plena capacidade de emprego, o estágio de desenvolvimento de nosso país ainda não remete à priorização do setor de defesa, com provimento de recursos em patamar suficiente para o cumprimento integral de nossa missão, razão pela qual temos que continuar concentrando esforços no aperfeiçoamento da gestão orçamentária da Marinha.

Assim sendo, torna-se justificável averiguar se e como a metodologia do BSC pode, ainda, contribuir com o objetivo de aperfeiçoar o Plano Diretor, no sentido de alinhá-lo, como sistema de gestão, ao que vem sendo estabelecido como pensamento e como prática nos setores governamentais que interagem e interferem na sua aplicação, mormente aqueles no âmbito dos poderes legislativo e executivo federais.

O propósito deste estudo será identificar os fundamentos de ambas as sistemáticas – SPD e BSC – comparando-as e verificando possibilidades de aperfeiçoamento da primeira a partir dos pressupostos da segunda. Paralelamente, buscar-se-á encontrar, na dinâmica e no modelo de gestão proposto pelo BSC, um elo de aproximação entre o SPD e o público externo à MB, mormente a classe política e os agentes da área econômica do governo federal, no tocante à constante “batalha” por orçamentos que sejam compatíveis com o planejamento estratégico da Força.

⁵ São atividades subsidiárias atribuídas à MB as constantes nos artigos 16, 16-A e 17 da Lei complementar nº 97/1999, alterada pelas Leis complementares nº 117/2004 e 136/2010 (BRASIL, 1999; BRASIL, 2004; BRASIL, 2010).

2 O PLANO DIRETOR E SUA EVOLUÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO

Em 1963, acompanhando as tendências da gestão pública, o orçamento na MB deixou de ter um caráter eminentemente estático, de ferramenta contábil-financeira apenas, e passou a incorporar um processo dinâmico de planejamento, execução e controle, estruturado no recém criado Plano Diretor (BRASIL, 2009b).

2.1 A preocupação com o aprimoramento da gestão pública

Acompanhando os surgimentos de novas teorias administrativas e diante da necessidade de buscar um contínuo aperfeiçoamento da gestão pública, pela demanda cada vez maior por melhores serviços por parte do cidadão, muito se evoluiu desde o século passado. A teoria burocrática de Max Weber⁶, incorporada no Brasil na década de 1930, com a reforma do Estado conduzida no governo Vargas, marcou não só aquela época, bem como permaneceu no consciente coletivo, onde o termo “burocracia”, bem entendido ou não, tornou-se de uso comum, evidenciando um “entrave” a ser corrigido pelas administrações governamentais vindouras, no esforço de “enxugar” os excessos de papéis e acabar com a morosidade advinda das exigências formais do aparelho estatal (BRASIL, 2011a).

Em março de 1964, foi sancionada a Lei nº 4.320, que introduziu o conceito de orçamento-programa, criando a obrigatoriedade de constar na proposta orçamentária a especificação dos programas de trabalho em termos de metas visadas, ou seja, vinculando programas e ações ao processo de planejamento orçamentário (BRASIL, 1964).

O Decreto Lei nº 200, de 1967, dispôs sobre a organização da administração federal e

⁶ A Teoria da Burocracia foi criada pelo sociólogo alemão Max Weber (1864-1920), tendo como principal preceito a racionalidade, caracterizada pela adequação dos meios aos fins (objetivos) pretendidos, de modo a garantir a máxima eficiência institucional, por meio do respeito à hierarquia e à disciplina e do estabelecimento de rotinas e procedimentos padrões (CHIAVENATO, 2003).

estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa do Estado. Em seu título XIII, “Da Reforma Administrativa”, o art. 145 propõe “uma reforma de profundidade” para ajustar a administração federal aos princípios fundamentais enunciados no título II do mesmo documento (BRASIL, 1967).

Dentre esses princípios, o que diz respeito ao planejamento (BRASIL, 1967, art. 7º, grifos nossos) institui que:

a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País [...] e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos: a) plano geral de governo; b) **programas** gerais, setoriais e regionais, **de duração plurianual**; c) **orçamento-programa anual**; [e] d) programação financeira de desembolso.

No caminho da desburocratização, o art. 14 do mesmo decreto lei (BRASIL, 1967) estabeleceu que “o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”.

Em 18 de julho de 1979, o Decreto nº 83.740 instituiu o Programa Nacional de Desburocratização, visando à simplificação e à dinamização do funcionamento da administração pública, tendo como um de seus objetivos a melhoria do atendimento aos usuários do serviço público (BRASIL, 1979).

No escopo dessas regulamentações, o Plano Diretor da MB foi criado e consolidado. Veremos mais adiante suas principais características e preceitos e o processo de aprimoramento por que passou até os dias de hoje, com a evolução das práticas de gestão e a aplicação cada vez mais acentuada do princípio de vinculação à estratégia institucional.

2.2 Os anos 90: os Programas de Gestão e os primeiros Planos Plurianuais

Os anos 90 introduziram, formalmente, na administração pública brasileira, o conceito de “gestão pela qualidade total (GQT)”, que pregava a melhoria contínua de produtos e

serviços, com a proposta de promover transformações estratégicas nos processos de gestão (PARENTE, 1991). Esta concepção levou à criação de diversos programas governamentais voltados ao tema em questão, cujos modelos foram adaptados para aplicação na MB desde 1992, conforme demonstrado na figura abaixo (BRASIL, 2011a):



FIGURA 1 – Cronologia dos Programas de Gestão Pública do Governo Federal e os correspondentes Programas de Gestão na MB
 Fonte: BRASIL, 2011a, p. 2-1.

Tais programas reportavam-se, essencialmente, à necessidade de implementar qualidade no serviço público, modernizando-o e impondo sua contínua atualização diante das principais ferramentas de gestão vigentes. O sistema de gestão da qualidade total pregou o necessário envolvimento de todos os elementos da organização, desde a alta direção até os funcionários dos níveis mais elementares, num efeito *top down*⁷ que evoluía para a gestão participativa (PARENTE, 1991).

⁷ De cima para baixo.

Outros preceitos difundidos pelas teorias de gestão da qualidade foram (PARENTE, 1991):

- a) a visão sistêmica das organizações, isto é, a instituição é vista como um sistema cuja garantia de qualidade exige o envolvimento de todos os seus componentes (entradas, processos e saídas) e o ambiente em que se insere;
- b) o foco nos resultados, ou seja, a mudança do enfoque anteriormente adotado acerca das ações de controle dos processos, passando a atuar na dinamização dos processos visando obter melhores resultados;
- c) a ênfase no cliente como razão de ser da organização, onde a cadeia de relação fornecedor-cliente deve ser “instrumento de melhoria permanente dos processos de trabalho” e a ideia de cliente deve ser considerada tanto interna quanto externamente, a depender do posicionamento interno (relações entre participantes do processo intraorganizacional) ou externo (consumidores ou usuários dos serviços) ao sistema institucional;
- d) o gerenciamento da rotina, isto é, o conhecimento pleno de seus processos de trabalho, de modo a haver controle eficaz e garantia de manutenção de rumo e atingimento de resultados; e
- e) o desenvolvimento de ações de mudanças, que visem à obtenção de melhorias, tais como a criação de novos produtos e mercados, a redução de custos e o aumento da qualidade e do lucro.

Nessa aura de busca por melhores mecanismos de gestão e transparência nos serviços públicos, voltados essencialmente para a satisfação dos clientes, que marcou a transformação das instituições na última década do século XX em todo o mundo, o Programa Netuno foi adotado pela MB, correlacionado ao Programa Nacional de Gestão Pública (GESPÚBLICA) do governo federal, incorporando os conceitos básicos de planejamento estratégico,

excelência administrativa e governança para resultados, prevendo o estabelecimento de metas a serem alcançadas e indicadores de desempenho correspondentes a serem constantemente verificados (BRASIL, 2011e).

2.2.1 O Programa Netuno

Os programas voltados para a implementação da qualidade na administração e no serviço públicos foram adaptados para adoção na MB, evoluindo até a criação do Programa Netuno, atualmente em vigor, conforme mencionado na seção anterior.

O programa GESPÚBLICA do governo federal, balizador do Programa Netuno, foi criado por meio do Decreto nº 5.378, em 2005, prevendo “a formulação e implementação de medidas integradas [...] necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual”, tendo como objetivos, dentre outros: promover a governança, aumentando a capacidade de implementação e avaliação das políticas públicas; e promover a eficiência de resultados da ação pública, com melhor aproveitamento dos recursos (BRASIL, 2005a).

O Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (BRASIL, 2009a), lançado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no escopo do GESPÚBLICA, aponta os atributos que um modelo de Gestão para resultados⁸ deve apresentar, derivados da análise de abordagens metodológicas contemporâneas, citando, dentre elas, o *Balanced Scorecard*.

O Programa Netuno é baseado na autoavaliação da gestão por parte das Organizações Militares (OM), de modo a identificar necessidades de melhoria do sistema de gestão, visando à excelência administrativa, à melhor capacitação profissional do elemento humano, à

⁸ Segundo o Guia do MPOG, a Governança para resultados ou Gestão para resultados é um novo paradigma da administração pública, que visa atender às demandas, interesses e expectativas dos cidadãos e organizações (beneficiários da ação governamental), criando valor público, alinhando os arranjos de implementação (políticas, programas, projetos e organizações) e construindo mecanismos de monitoramento e avaliação que promovam aprendizado, transparência e responsabilização (BRASIL, 2009a).

eficiência na aplicação dos recursos e a ampliar a visibilidade da OM e, por extensão, da MB perante a sociedade. Para tal, definem-se indicadores de desempenho que permitam avaliar se metas e parâmetros preestabelecidos foram atingidos ou precisam ser ajustados (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011e).

O Programa Netuno é uma iniciativa institucional que demonstra a preocupação da MB em perseguir a excelência na gestão, acompanhando as práticas de atualização e modernização dos instrumentos de gestão governamentais.

2.2.2 A criação dos Planos Plurianuais (PPA) do Governo Federal

O planejamento plurianual está previsto no art. 165 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) devendo o plano respectivo (PPA) ser instituído por lei, a cada quatro anos, assim como, anualmente, o Poder Executivo deve promulgar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas do governo relativas aos programas de natureza continuada, enquanto a LDO orienta a elaboração da LOA do ano subsequente, que estipula o orçamento em termos de previsão de receita e fixação de despesas, em consonância com o PPA (BRASIL, 1988).

O § 9º do art. 165 da Constituição atribui à lei complementar a tarefa de dispor sobre a elaboração e a organização do PPA.

Essa regulamentação veio a ocorrer com a edição do Decreto nº 2.829, em 1998 (BRASIL, 1998), tratando da elaboração do PPA 2000-2003, também chamado de “Plano Avança Brasil”. Antes disso, porém, foram instituídos os primeiros PPA, referentes aos períodos 1991-1995 e 1996-1999, este intitulado “Plano Brasil em Ação”. Os títulos dos

planos plurianuais⁹ tornaram-se representativos e, a partir de então, todos recebem uma denominação que revela a orientação principal do governo:

- 2004-2007: “Plano Brasil de Todos”;
- 2008-2011: “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”; e
- 2012-2015: o atual “Plano Mais Brasil”.

São propósitos do PPA, dentre outros: permitir a clara identificação dos objetivos e das prioridades governamentais; integrar o planejamento e a execução do orçamento; promover a gestão orientada para resultados; e garantir a transparência pública (BRASIL, 2009b).

O PPA está estruturado em “Programas”, que representam as demandas sociais e econômicas correlatas às prioridades e diretrizes estratégicas do governo, e estes se dividem em “Ações”, que são as operações propostas para alcançar os objetivos dos Programas e que resultam num bem ou serviço oferecido à sociedade. Na estrutura do PPA, os Programas são geridos por “Gerentes” e as Ações são monitoradas por “Coordenadores”, designados dentro dos escalões governamentais (BRASIL, 2009b).

De acordo com o art. 2º do Decreto nº 2.829/98 (BRASIL, 1998) cada Programa deve conter as seguintes informações:

objetivo; órgão responsável; valor global; prazo de conclusão; fonte de financiamento; indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar; metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo; e regionalização das metas por Estado (grifos próprios).

Ainda conforme o referido Decreto, em seu art. 5º, ficou estipulada a avaliação anual dos resultados dos Programas, de modo a subsidiar a elaboração da LDO. Ou seja, o controle dos resultados é feito por meio de ferramentas informatizadas de apoio à gestão do PPA, que são o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) e o Sistema Integrado

⁹ Informações obtidas no site do Ministério do Planejamento: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=155&sub=175&sec=10>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

de Planejamento e Orçamento (SIOP), cuja finalidade, além de permitir o acompanhamento e a revisão do andamento dos programas, remete à transparência e à satisfação à sociedade (BRASIL, 2009b).

Por fim, o art. 7º do mesmo Decreto estabelece que “para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos Programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público” (BRASIL, 1998).

2.3 O Planejamento Estratégico na MB

O planejamento estratégico da Marinha norteia as prioridades de longo prazo da Força, as quais derivam nas ações de curto prazo divulgadas, anualmente, nas “Orientações do Comandante da Marinha” (ORCOM)¹⁰. Estas, por sua vez, são detalhadas, setorialmente, nos documentos conhecidos como “Orientações Setoriais” (ORISSET)¹¹ e nos planos que orientam tanto o preparo e o emprego quanto a gestão administrativa e financeira da instituição, aí inserido o Plano Diretor. Ou seja, o Plano Estratégico da Marinha (PEM) é o ponto de partida para todo o planejamento da Força, em todos os seus níveis (BRASIL, 2011a).

A elaboração do PEM é condicionada e alinha-se à legislação nacional, a partir da Constituição Federal até os documentos decorrentes que estabelecem desde a Política de

¹⁰ As ORCOM fazem parte de um documento emitido anualmente, expressando a vontade política do Comandante da Marinha, mediante a disseminação das orientações administrativas e estratégicas de curto prazo. Constam do calendário da Sistemática do Plano Diretor, condicionando o planejamento orçamentário e financeiro da MB no ano.

¹¹ As ORISSET são expedidas em consonância com as ORCOM, sendo estabelecidas em termos de ações específicas a empreender no âmbito dos órgãos de direção setorial (ODS) da MB.

Defesa Nacional¹² (PDN) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) até os atos normativos de cunho militar e civil que estejam associados à missão constitucional da MB. Também são condicionantes do PEM os atos internacionais dos quais o Brasil é signatário e que derivam em obrigações e regras com as quais o país e seus órgãos institucionais estão comprometidos (BRASIL, 2008b).

O art. 142 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

O § 1º deste artigo remete que lei complementar deva estabelecer “as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas”. Decorrente disto, a Lei complementar nº 97 (BRASIL, 1999) – que revogou a (primeira) Lei complementar nº 69 de 23 de julho de 1991 – estabelece as normas atualmente em vigor e a subordinação das Forças ao Ministro da Defesa, tendo sido alterada pela Lei complementar nº 117 (BRASIL, 2004), a qual introduziu novas atribuições subsidiárias. Neste contexto, o Comandante da Marinha foi designado como “Autoridade Marítima”¹³ para o cumprimento das atribuições subsidiárias específicas da MB.

Em 2010, com a sanção da Lei complementar nº 136, houve nova alteração à Lei complementar nº 97, instituindo o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinando as atribuições do Ministro da Defesa. Na ocasião, foi criado o Livro Branco de Defesa Nacional, definido no § 1º do art. 9º (BRASIL, 2010) como:

¹² A Política de Defesa Nacional (PDN), atualmente em vigor, foi aprovada em 2005. Em julho de 2012, foi encaminhada, para apreciação do Congresso Nacional, em cumprimento ao previsto no §3º do art. 9º da Lei complementar nº 136/2010, a atualização da PDN com a nova designação de Política Nacional de Defesa (PND) (AMORIM, 2012; BRASIL, 2005b; BRASIL, 2010). Para efeito deste trabalho, na vigência da PDN, manter-se-á esta referência.

¹³ As atribuições subsidiárias que demandam a designação da “Autoridade Marítima” constam do art. 17 da Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999) e estão ligadas à orientação e controle da Marinha Mercante e à implementação e fiscalização de leis e regulamentos referentes ao uso do mar e águas interiores.

documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional [*sic*], em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor [de defesa].

O § 2º do mesmo artigo estabelece que “o Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas”. Seguindo uma tendência internacional que vem demandando a demonstração de credibilidade¹⁴ dos países através da transparência de atos e instituições, em face da “interdependência complexa” nas relações globalizadas, aplica-se a regra da “transparência pública” também aos assuntos ligados à defesa nacional, exigindo, cada vez mais, dos agentes públicos, zelar pela coerência das informações prestadas e pelo correto dimensionamento das suas atividades e responsabilidades sociais.

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência foi incorporada definitivamente como preceito da esfera governamental. Foi criada a Corregedoria-Geral da União, em 2001, que mais tarde, em 2003, passou à denominação de Controladoria-Geral da União, tendo sido atribuído ao seu titular o status de Ministro de Estado do Controle e da Transparência. Em 2006, a Portaria Interministerial nº 140 disciplinou a divulgação de dados e informações pelos órgãos da Administração Pública Federal por meio da internet, enfatizando o controle social e a expressão “transparência pública” (BRASIL, 2000; BRASIL, 2001b; BRASIL, 2003; BRASIL, 2006c).

Todo esse contexto passou a exigir das instituições públicas uma preocupação maior com o trato das informações e com a comunicação, tanto interna quanto externamente ao âmbito governamental federal, desde que, para manter suas atividades em pleno

¹⁴ O conceito de globalização, amplamente difundido nos anos 90, evoluiu para o que Joseph Nye chama de “interdependência complexa”: modelo de relações internacionais que extrapola os limites dos Estados, inter-relacionando estes e as demais organizações transnacionais, exigindo, por imposição dos mercados, investidores e dos próprios governos, a disponibilização de informações que atestem a credibilidade dos países e suas instituições, como forma de manutenção dos investimentos, transações comerciais e diplomáticas. A transparência torna-se, assim, uma tendência na prestação de informações do poder público às sociedades. No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu sobremaneira para a instituição deste mecanismo, dedicando sua Seção I do Capítulo 9 ao trato da “Transparência da Gestão Fiscal”. A partir daí, foram criados diversos mecanismos de demonstração da transparência pública (BRASIL, 2000; NYE, 2002).

funcionamento, tornaram-se implícitas as necessidades de “fazer-se entender” – simplificando e esclarecendo o linguajar técnico e formal – e “justificar sua existência” – atestando a prioridade e a importância das suas propostas de realizações, para o país e para a sociedade como um todo –, assim embasando, em paralelo, a obtenção de recursos financeiros. Na “Era da Informação” (CHIAVENATO, 2003), não se pode furtar da demonstração de ética e legalidade, da clareza no estabelecimento de objetivos e definição de estratégias e da responsabilidade social institucional.

Com fulcro na destinação constitucional das Forças Armadas e demais documentos condicionantes, imbuída da percepção da necessidade de mostrar-se relevante não só para o Estado, mas também para a sociedade brasileira, a MB enunciou sua **Missão**, incorporando as tarefas oriundas dos dispositivos legais e ressaltando seus propósitos de contribuir tanto para a defesa da Pátria quanto para a salvaguarda dos interesses nacionais (BRASIL, 2008b):

Preparar e empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a defesa da Pátria. Estar pronta para atuar na garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; atuar em ações sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa do País; e cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais (grifos próprios).

À vista da PDN, da Política Militar de Defesa (PMD) (estabelecida no âmbito do MD) e de sua missão, a Marinha definiu os **Objetivos** Navais¹⁵ (ANEXO A), que condicionam o planejamento da Força (BRASIL, 2008b).

A representação mental da estratégia da Força, que indica onde a MB pretende chegar, no futuro, é chamada de **Visão**, transcrita a seguir (BRASIL, 2008b):

A Marinha do Brasil será uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá dispor de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais compatíveis com a inserção político-estratégica do nosso País no cenário internacional e, em sintonia com os anseios da sociedade brasileira, estará permanentemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou conjunta, de modo a atender aos propósitos estatuídos na sua missão.

¹⁵ São 21 objetivos navais, constantes do capítulo 6 da publicação EMA-300 - PEM (BRASIL, 2008b).

Tanto a missão quanto a visão são, além de enunciadas, descritas detalhadamente no PEM, de modo que haja uma orientação clara sobre os projetos a serem executados e ações a serem empreendidas pela organização para alcançar os resultados almejados.

Vejamos dois exemplos constantes do capítulo 7 da publicação EMA-300 - PEM (BRASIL, 2008b, p. 7-2 e 7-3):

A Força Naval manterá o aprestamento adequado, que será atendido pela instrução de qualidade nas Escolas de Formação, pelo constante adestramento do pessoal que garante os meios operativos e pelo atendimento das funções logísticas, com o propósito de assegurar as condições de pronto emprego dos meios; e

A Marinha deverá aprimorar a sua capacidade de realizar previsões ambientais (meteorológicas e oceanográficas) em prol das operações navais, bem como aumentar o seu conhecimento climatológico do Atlântico Sul, Caribe e Antártica, visando a apoiar o planejamento dos Estados-Maiores [...], uma vez que o conhecimento prévio da área é de extrema importância para as operações navais, bem como as previsões meteorológicas que permitam o conhecimento com antecedência de até 72 horas das condições ambientais do Teatro de Operações.

Adicionalmente, o PEM estabelece as **Diretrizes para o Planejamento Naval (DIPNAV)**, com o propósito de orientar os planejamentos decorrentes no período de curto (até 2 anos) e médio (entre 2 e 8 anos) prazos. As DIPNAV são formuladas em função dos objetivos e ações estruturados com visão de longo prazo (até 20 anos), aproximando-os da realidade em função das perspectivas orçamentárias (e financeiras, conseqüentemente), que são condicionantes essenciais do planejamento de curto prazo. São desmembradas em nove grandes áreas de atuação¹⁶, que representam, em última análise, as **macroperspectivas** que a MB considera essenciais, aí incluída a “econômica e financeira” (BRASIL, 2008b).

Como veremos mais adiante, no capítulo 3, já se observam muitas semelhanças com a forma de elaboração e de tradução da estratégia proposta pelo BSC.

A figura a seguir demonstra o alinhamento do PEM com os instrumentos normativos de política e estratégia nacionais e militares e sua derivação para as ações de curto prazo, norteando o Plano de Ação (PA), componente do Sistema do Plano Diretor (ver capítulo 2.4),

¹⁶ As nove grandes áreas das DIPNAV são: administração; operações e adestramento; econômico e financeiro; material; pessoal e saúde; ciência e tecnologia e tecnologia da informação; logística e mobilização; comunicação social e cultura; e inteligência (BRASIL, 2008b).

e os Planejamentos Estratégicos Organizacionais (PEO):



FIGURA 2 – Hierarquia do planejamento de Alto Nível da Marinha
Fonte: BRASIL, 2011a, pág. 3-1.

O Planejamento Estratégico Organizacional visa ao estabelecimento de metas de longo prazo, mediante o levantamento de necessidades, o estabelecimento de prioridades e a definição e consequente acompanhamento de indicadores de desempenho. No planejamento, são definidos os objetivos e as metas a serem atingidas (BRASIL, 2011e).

As etapas a serem cumpridas para elaboração do PEO, na MB, são as seguintes (BRASIL, 2011e):

- a) identificação da **Missão**;
- b) definição da **Visão** de futuro;
- c) identificação das fronteiras e necessidades (matriz de forças e fraquezas internas e oportunidades e ameaças externas) para o cumprimento da Missão e o alcance da Visão;

- d) estabelecimento de **Objetivos** Estratégicos;
- e) priorização e estabelecimento de **Metas** (objetivos quantificados com prazo de duração);
- f) elaboração do **Plano de Medidas** (iniciativas para a consecução de cada objetivo) **Estratégicas**; e
- g) **acompanhamento** e controle (por meio de indicadores de desempenho).

2.4 O Sistema do Plano Diretor (SPD)

Conforme já citado na introdução deste trabalho (ver capítulo 1), o Plano Diretor (PD) é o instrumento de gestão orçamentária e financeira da MB, aplicado em todos os seus escalões administrativos e vinculado ao Plano Estratégico da Marinha (PEM).

Além da subordinação ao PEM, o PD tem como documentos condicionantes: a Lei nº 4.320/64; o Decreto-Lei nº 200/67; a LRF; a END; o PPA vigente; as respectivas LDO e LOA; as ORCOM; as ORISSET; o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira¹⁷; o Programa de Reparcelamento da Marinha (PRM); o Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha (PDCTM); além dos Elementos de Planejamento Logístico¹⁸ e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2009b).

Dentre os propósitos do Plano Diretor, ressaltam-se aqueles ligados: ao condicionamento de **processos e meios que garantam a realização de metas vinculadas ao**

¹⁷ Após sancionada a LOA, o documento que estabelece os limites das despesas de custeio e investimento dentro do cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício financeiro em curso é o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Em 2012, foi publicado, em 17 de fevereiro, o correspondente Decreto nº 7.680 (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7680.htm>. Acesso em: 23jun. 2012)

¹⁸ O PRM e o PDCTM representam o desdobramento do PEM – de longo prazo – em nível mais detalhado e consoante com o PPA, em planos de material e de ciência e tecnologia, que têm por finalidade definir, respectivamente, a programação de obtenção e modernização dos meios da MB e as orientações estratégicas para as organizações militares da Força envolvidas com desenvolvimento de tecnologia e inovação, dentro da Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha. A publicação “Elementos de Planejamento Logístico” contempla as decisões das altas autoridades da MB em relação à logística da Força (BRASIL, 2006b).

planejamento estratégico da Marinha (PEM); à harmonização do planejamento, sua execução e controle da ação planejada na MB com os Planos e Programas governamentais (PPA, por exemplo); e à integração de todos os níveis organizacionais no que diz respeito ao **planejamento, aplicação e controle dos recursos orçamentários e financeiros**. Assim, o SPD, constituído pelas organizações militares que compõem o organograma administrativo da MB, promove a atuação integrada e interdependente desses órgãos, de modo a atingir os propósitos estabelecidos (BRASIL, 2009b).

A principal ferramenta de apoio utilizada para a aplicação da sistemática do PD é o Sistema (informatizado) de Acompanhamento do Plano Diretor, mais comumente referido por sua sigla: SIPLAD (ver capítulo 2.4.4). O SIPLAD não só auxilia no planejamento e no controle da execução orçamentária, desde os níveis hierárquicos mais altos dentro da instituição, bem como serve de apoio à gestão do orçamento em toda a cadeia funcional.

A estrutura funcional do SPD encontra-se reproduzida no ANEXO B.

As atividades inerentes ao SPD desenvolvem-se em três etapas bem definidas, porém interdependentes, compreendendo ciclos que visam, respectivamente, planejar, executar e controlar metas físicas e recursos orçamentários a elas vinculados. Tais etapas, de periodicidade anual, baseiam-se no conceito de Plano de Ação (PA), que é a designação dada ao Plano Diretor correspondente a um exercício financeiro¹⁹, e são designadas por:

- Ciclo de Planejamento;
- Ciclo de Execução; e
- Controle do PA.

A figura 3, a seguir, esquematiza a dinâmica do PD, que será explicitada mais adiante:

¹⁹ No Brasil, o ciclo ou exercício orçamentário e financeiro corresponde ao calendário anual civil (janeiro a dezembro).

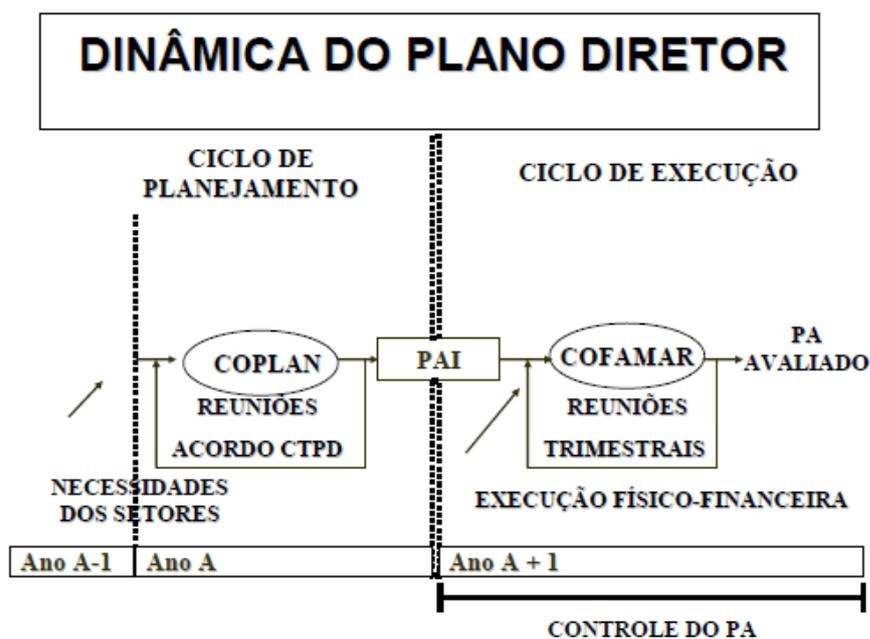


FIGURA 3 – Dinâmica do Plano Diretor
 Fonte: BRASIL, 2009b, pág. 6-1.

Traduzindo o esquema apresentado (Figura 3), o ciclo de planejamento para o ano “A+1” desenvolve-se no ano “A”, tendo como base a avaliação da execução físico-financeira do ano “A-1”, garantindo, assim, a continuidade e a coerência do processo orçamentário e da gestão estratégica e administrativa da MB.

2.4.1 Ciclo de Planejamento

A fase do planejamento inicia-se com um processo denominado “Revisão de Planos Básicos”, de suma relevância para identificar as necessidades da MB para as quais devam ser buscados recursos orçamentários, de forma a permitir o cumprimento de sua missão constitucional. Nesta etapa, verificam-se as metas não atingidas ou executadas parcialmente no(s) período(s) anterior(es) que, somadas às novas demandas, devidamente priorizadas e hierarquizadas, compõem a proposta de Plano de Ação do ano seguinte (BRASIL, 2009b).

Os Planos Básicos (PB) representam o desmembramento do PD, coadunado com a

estrutura hierárquica da MB, em áreas de atuação e responsabilidades afins. Semelhante à divisão funcional do governo federal em ministérios, os Planos Básicos possibilitam a organização das atividades orçamentárias da Força em áreas de responsabilidade estratégicas – administração, saúde, pessoal, material etc. – atribuídas aos setores e órgãos institucionais, dentro da concepção de orçamento-programa²⁰ introduzido no Brasil pela Lei nº 4.320/1964. Cada responsável por PB é chamado de Relator.

O ANEXO C contém os Planos Básicos componentes do SPD, seus respectivos Setores e Relatores.

Cada Plano Básico é subdividido em Ações Internas (AI), que representam um “conjunto harmônico de programações expressas em fases, definidas e quantificadas quanto ao propósito, características, metas, custos e tempo de realização, visando ao atendimento de necessidades específicas da Marinha” (BRASIL, 2009b, p. 4-1). Ou seja, a AI expressa a meta detalhada que a MB pretende alcançar e, mantendo coerência com o PPA, associa-se a uma única Ação daquele Plano.

Tamanho é o grau de detalhamento que se pretende fazer constar nos atributos das AI, desde a sua criação, que inclusive os relacionamentos com outras necessidades de execução de despesas a serem custeadas por outras AI devem ficar registrados, podendo motivar a criação futura dos Empreendimentos Modulares (EM). Ou seja, quando a complexidade e abrangência da meta revele tratar-se de um projeto que requeira o envolvimento de mais de uma AI, então constitui-se o EM, definido como um agrupamento de “metas parciais interdependentes, escalonadas harmonicamente no tempo, propiciando a consecução da meta planejada” (BRASIL, 2009b, p. 4-2).

O conjunto de PB engloba as necessidades da MB em termos gerais, consoante com os

²⁰ Diferentemente da concepção estática (antiga) de orçamento público como peça contábil e financeira, apenas, o orçamento-programa preconiza a integração entre planejamento e orçamento, sendo o elo que garante a alocação de recursos vinculada à realização de objetivos e metas devidamente planejados (BRASIL, 2009b).

Programas e Ações do PPA. As AI explicitam os cronogramas físicos das metas correspondentes, englobando as previsões plurianuais.

O Plano de Ação, por sua vez, compor-se-á das diversas AI dos diferentes PB para os quais forem alocados créditos orçamentários em determinado exercício.

2.4.1.1 Revisão de Planos Básicos

O processo inicial do Ciclo de Planejamento é conhecido como “Revisão de Planos Básicos”, começando ao final do ano “A-1”, representando a fase em que os PB são reavaliados em termos das metas que puderam ser realizadas, parcial ou totalmente, e da obrigatoriedade de consecução de novos projetos, reunindo as informações que compõem as justificativas e a hierarquização das necessidades orçamentárias da MB, a serem pleiteadas no ano “A”, para serem contempladas com recursos no ano “A+1” (ver FIGURA 3).

É importante ressaltar que as informações produzidas nessa fase, assim como os dados agregados nas fases subsequentes do planejamento, serão de extrema relevância para a manutenção da adequada comunicação da MB junto às instâncias superiores participantes do processo orçamentário, mormente ao Ministério da Defesa, de modo que não só possam ser obtidos os recursos suficientes para a condução das metas pretendidas pela Força, bem como haja possibilidade efetiva de negociação sobre a eventual ampliação do patamar orçamentário, quando houver sinais governamentais de aumento de arrecadação de receitas que levem à concessão de créditos suplementares ao longo da condução do exercício anual.

Para tal, a qualidade dessas informações é crucial, não só no que diz respeito à clara evidenciação do problema – com suas implicações (quantitativas e qualitativas) e restrições envolvidas – e às iniciativas propostas para a sua solução, como também no que concerne à necessária empatia com os objetivos de governo que, obviamente, quanto mais for

comprovada, mais chances oferecerá para que os pleitos da Força sejam atendidos. O incremento dessa qualidade deve ser perseguido avidamente, promovendo maior transparência nos dados produzidos pela MB (ainda que respeitada, evidentemente, a confidencialidade de determinados assuntos), visando ao fortalecimento da imagem e à maior penetração dos interesses da instituição no âmbito das discussões de cunho estratégico-orçamentário do país.

Assim, quanto maior a identificação com os cenários macroestratégicos nacionais, revelando a contribuição das iniciativas propostas pela MB para a consecução dos objetivos constantes dos Planos estratégicos de governo – por exemplo, associando-as à geração de empregos, à promoção da cidadania, à ampliação dos benefícios sociais, à redução das desigualdades sociais, à abrangência da saúde pública, à manutenção do Estado de direito, à defesa da soberania, ao desenvolvimento científico-tecnológico etc. – maiores serão as chances de êxito no processo orçamentário. Reforça-se, aí, a relevância da condução criteriosa e minuciosa do planejamento.

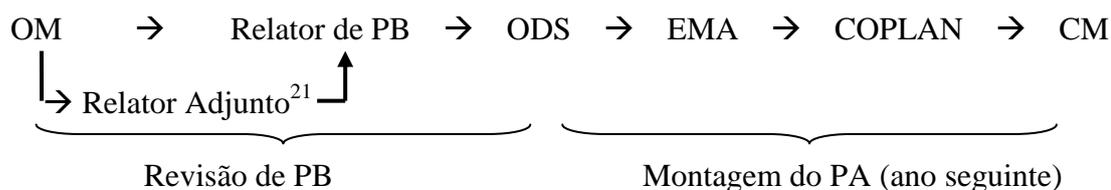
As revisões individuais são feitas com base na avaliação dos resultados obtidos durante o ciclo de execução e controle (ver capítulos 2.4.2 e 2.4.3) do ano anterior, a serem confrontados com as mudanças nas orientações estratégicas (intra e extra-MB) e normativas (documentos condicionantes). Ou seja, a Revisão dos PB, como um todo, tem o propósito de corrigir os eventuais desvios da ação anteriormente planejada e realinhar objetivos e metas em torno das necessidades estratégicas e prioridades da ocasião (BRASIL, 2009b).

Nesta etapa do planejamento, devem ser inseridas pelas OM, Relatores Adjuntos e Relatores de PB, no SIPLAD, as primeiras informações referentes a novas metas físicas e financeiras, assim como as atualizações de metas já existentes, com as devidas justificativas e enquadramento normativo. Entretanto, ao longo dos anos, vimos constatando que ainda existem lacunas neste processo, na medida em que a desejável inserção de dados consistentes

e adequadamente vinculados à concepção estratégica da Força nem sempre é completa. Isto não significa que as metas não sejam plenamente coerentes e justificáveis – e, em geral, o são – mas, sim, que existe uma grande dificuldade de tornar claros os “elos” entre planejamento orçamentário e objetivos estratégicos, isto é, exprimir claramente os resultados a serem alcançados, com a identificação de seus benefícios e os riscos do seu não atingimento. E a provável causa dessa dificuldade é meramente circunstancial, isto é, se não tiverem sido devidamente registrados, desde o início, todos os “elos” que ligam a missão de uma grande instituição, como a MB, às diferentes ações ou iniciativas de suas diversas unidades, possivelmente será mais difícil identificar a dimensão dessa “amarra”, sem que haja um esforço voltado à reconstituição de toda a sua formação.

2.4.1.2 Montagem do Plano de Ação

Subsequente à Revisão de PB, a montagem do PA é a atividade precípua desempenhada no Ciclo de Planejamento, consolidando as necessidades orçamentárias da Força, reveladas a partir de levantamentos efetuados desde suas Organizações Militares (OM), submetidas à apreciação dos Relatores de PB, priorizadas nos Órgãos de Direção Setorial (ODS), consolidadas pelo Estado-Maior da Armada (EMA) e, seguindo a estrutura funcional do SPD (vide ANEXO B), analisadas no Conselho do Plano Diretor (COPLAN), até serem aprovadas pelo Comandante da Marinha (CM) (BRASIL, 2009b):



²¹ Algumas OM – nem todas, portanto – pertencentes a setores maiores (e mais pulverizados em unidades dentro da organização) são atreladas, funcionalmente, a Relatores Adjuntos, que consolidam as informações a serem trocadas com os Relatores de PB.

O responsável pela montagem do PA a ser levado para a apreciação do COPLAN é o EMA, órgão de direção geral da MB, que orienta a tarefa dos ODS de indicar prioridades para o atendimento parcial das necessidades constantes das Revisões de PB dos seus setores respectivos.

O próprio Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) preside o COPLAN, que é o órgão consultivo, de caráter permanente, formado pelos representantes setoriais (ODS) e assessorado pelo Coordenador de Orçamento da Marinha (COrM), pelo Diretor de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), pelo Subchefe de Orçamento e Plano Diretor do EMA e pelo Chefe do Gabinete do CM, além de contar com a participação de Oficiais-Generais da MB servindo em outros órgãos afetos, mormente o MD e o Superior Tribunal Militar.

O COPLAN analisa a montagem do PA e prepara a proposta de orçamento da MB para o ano seguinte, a ser encaminhada para aprovação do CM e posterior remessa ao MD.

Enquanto a MB trabalha nos ajustes do PA, os órgãos da área econômica governamental preparam a Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que, quando votada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República, dará origem à LOA.

As limitações orçamentárias que a Força deverá enfrentar para o exercício de suas tarefas no exercício seguinte começam a ser conhecidas na divulgação dos parâmetros orçamentários pelo MPOG, estabelecendo os tetos (montantes limites) previstos para a PLOA, para cada ministério. Isto norteia a previsão de distribuição de limites do MD para as Forças subordinadas que, por sua vez, motiva a definição de prioridades na montagem do PA, tendo em vista que, em geral, não se conseguem contemplar todas as necessidades apresentadas pelos ODS, fruto das Revisões de PB.

Nesta fase, então, já se iniciam as trocas de documentos e envio de subsídios, informações, esclarecimentos e justificativas ao MD, de forma a coadunar os interesses da MB com o critério de distribuição do orçamento entre as Forças e com as eventuais tentativas

de incremento de limites daquele Ministério junto ao MPOG. A “guerra” orçamentária perdura, estendendo-se ao ciclo de execução, com os contingenciamentos²² advindos.

2.4.2 Ciclo de Execução

Este ciclo ocorre no ano seguinte ao ciclo de planejamento, quando se dá a execução orçamentária e financeira do Plano de Ação.

A execução do PA pode ser desmembrada em física e financeira, ambas estritamente relacionadas entre si. Na execução física, espera-se que as metas constantes das AI e contempladas com recursos orçamentários sejam realizadas, de modo a atingir os resultados previstos, para o cumprimento dos objetivos estratégicos a eles vinculados.

Com a divulgação do Limite de Movimentação e Empenho (LME) e contingenciamento decorrente, há a necessidade de promover uma redistribuição no orçamento que, invariavelmente, compromete a possibilidade de executar metas importantes para o cumprimento de objetivos de que a MB não pode prescindir. Assim, reinicia-se, obrigatoriamente, o trâmite de documentos destinados a subsidiar o MD na busca de ampliação de limites que, em última análise, exigem um convencimento da área econômica, o qual será tanto mais eficaz quanto a MB puder demonstrar a aproximação de seus objetivos estratégicos (afetados pelos cortes orçamentários) aos planos do governo.

Essa necessidade levou ao estabelecimento de uma das tarefas atribuídas à SGM, com a assessoria da Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha (COrM) e o envolvimento do EMA e do CM: “acompanhar os Limites de Movimentação e Empenho (LME) e de Pagamento (LP) fixados pelo Governo, e propor as alterações necessárias à

²² Termo usualmente adotado na esfera orçamentária federal, para definir os “cortes” impostos ao orçamento anual (LOA) pela área econômica do governo, em função de política econômica, na busca de equilíbrios fiscais e cumprimento de metas de superávit primário, mediante a atribuição de limites de movimentação e empenho (LME), que reduzem os tetos previamente autorizados.

melhor execução do PA aprovado” (BRASIL, 2009b).

2.4.3 Controle do Plano de Ação

O controle do PA destina-se a verificar se as execuções física e financeira das metas pactuadas estão ocorrendo conforme o planejado, permitindo corrigir eventuais desvios ou avaliar, em tempo, a necessidade de promover alterações ao PA, a fim de garantir o alcance dos objetivos estratégicos ou, mesmo, propor a sua revisão.

As informações coletadas a cada trimestre são submetidas, no mais alto nível, à apreciação do Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR), cuja composição assemelha-se à do COPLAN, acrescida do Diretor de Finanças da Marinha (DFM) e do Diretor de Contas da Marinha (DCoM), sendo presidido pelo CM (BRASIL, 2009b).

Podemos dizer que esse controle da ação planejada, além de favorecer possíveis ajustes na execução física e financeira das metas, serve como instrumento de grande valia para a revisão dos PB que é efetuada no início do exercício seguinte, fornecendo importantes subsídios para a reavaliação dos objetivos e de iniciativas estratégicas.

O sistema de apoio utilizado em todos os ciclos do SPD é o SIPLAD, que abordaremos a seguir.

2.4.4 Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD)

O SIPLAD é o sistema corporativo, informatizado, que dá suporte a todas as etapas do SPD. Como tal, divide-se em três módulos principais – Planejamento, Execução e Controle – além de um módulo auxiliar – Apoio – dispendo de todas as facilidades necessárias à

operacionalização e registro das atividades previstas em cada ciclo, incluindo a elaboração de relatórios (ver ANEXO D) (BRASIL, 2009b).

Dada a importância para a gestão orçamentária da MB, o SIPLAD veio sendo constantemente adaptado e atualizado, não só incorporando novas tecnologias, mas, também, aprimorando funcionalidades, na medida em que foram surgindo novas necessidades operacionais e exigiam-se melhores informações e controles.

Nos últimos dois anos, por exemplo, uma grande reformulação foi implementada no módulo “Controle” (do PA), visando à geração de relatórios informatizados que atendessem às demandas dos diferentes escalões hierárquicos integrantes deste ciclo orçamentário, buscando otimizar a elaboração e reduzir o tempo de processamento das informações a serem tratadas nas reuniões trimestrais do COFAMAR.

Como resultado, o submódulo “Montagem do RAPA²³” (ANEXO E) foi aperfeiçoado, de modo a cumprir com sua finalidade precípua de auxiliar Relatores Adjuntos, Relatores de PB e ODS a prestar informações atualizadas sobre realizações e desvios verificados no decorrer da execução da ação planejada, apontando causas, consequências e ações corretivas, embasando a elaboração do relatório consolidado do EMA e constituindo-se em ferramenta que norteia as decisões do COFAMAR (BRASIL, 2009b).

2.5 O PPA 2012-2015

O art. 3º da Lei nº 12.593 (BRASIL, 2012b) caracteriza o PPA 2012-2015 como “instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição

²³ O Relatório de Avaliação do Plano de Ação (RAPA) é o documento que espelha o andamento global da execução orçamentária e financeira do PA, sendo apresentado nas reuniões do COFAMAR (BRASIL, 2009b, p. 4-4).

de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável” e o art. 4º estabelece como diretrizes “a excelência na gestão para garantir o provimento de bens e serviços à sociedade” e “o aumento da eficiência dos gastos públicos”, dentre outras.

As políticas públicas são definidas em dois tipos de programas (BRASIL, 2012b):

- Programas Temáticos, correspondentes aos investimentos que reverterão na entrega de bens e serviços à sociedade, traduzidos em **objetivos** e **metas** respectivas a serem alcançadas, **iniciativas** demandadas para tal e **indicadores** que permitam o monitoramento e a avaliação dos resultados atingidos; e
- Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, relativos às ações de apoio, gestão e manutenção dentro da esfera governamental.

Nos Programas Temáticos, fica claramente estabelecido **o que** deve ser feito, em termos de objetivos que, por sua vez, são detalhados em três atributos, os quais definem:

- o órgão responsável – **quem** deve se encarregar, ou seja, o órgão que mais contribui para a consecução do objetivo;
- as metas quantitativas e/ou qualitativas – **onde** se pretende chegar; e
- as iniciativas resultantes da coordenação das ações governamentais – **como** fazer.

O elemento temporal (até **quando** o objetivo deve ser atingido), quando for pertinente, pode ser estabelecido dentro das metas, embora não tenha sido priorizada a definição desta medida no atual PPA.

Também constam dos Programas Temáticos o valor global dos **recursos orçamentários estimados** para a concretização de cada programa e os **valores de referência para a individualização de iniciativas** em termos de empreendimentos, com a definição do custo total e das datas de início e término previsto, conforme extrato constante do ANEXO F.

A integração do PPA com o orçamento da União dá-se por ocasião da elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), quando são alocados os créditos às ações orçamentárias –

discriminadas exclusivamente na LOA – vinculadas às iniciativas contempladas com recursos, dentro da previsão de receitas anual e das prioridades estabelecidas em função dessa expectativa de arrecadação (BRASIL, 2012b).

A estrutura do PPA 2012-2015 é demonstrada na figura abaixo:



FIGURA 4 – Estrutura do PPA 2012-2015
Fonte: BRASIL, 2011d, pág. 116.

Em seu projeto de lei, o PPA 2012-2015 foi destacado como possuidor de uma estrutura inovadora em relação aos PPA anteriores, tendo resgatado a concepção de planejamento governamental construído a partir de uma dimensão estratégica definida em função dos cenários econômico, social, ambiental e regional. Estes levam ao estabelecimento de políticas públicas que busquem soluções para os desafios, conjugando medidas que promovam a realização das metas pactuadas, sobrepujando a exclusividade da visão orçamentária e eliminando a sobreposição do Plano (plurianual) com o Orçamento (anual), sem, entretanto, prescindir da sua complementaridade (BRASIL, 2011d).

Com base na experiência de implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁴, criado na gestão de governo anterior, foi trazida para o PPA 2012-2015 a idéia de monitoramento intensivo que permita avaliar a eficácia das medidas adotadas, bem como rever o planejamento (BRASIL, 2011d).

O Ministério da Defesa foi inserido como órgão responsável em um Programa Temático (compartilhado) e foi contemplado com um Programa Temático e um Programa de Gestão que, por sua vez, representam as fontes de recursos orçamentários principais para a MB, listados, respectivamente, a seguir (BRASIL, 2012b):

- Programa 2046 – “Mar, Zona Costeira e Antártida”, compartilhado com os Ministérios do Meio Ambiente, de Minas e Energia e da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- Programa 2058 – “Política Nacional de Defesa”; e
- Programa 2108 – “Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa”.

No âmbito do Programa 2046, o MD ficou responsabilizado pelo cumprimento de cinco objetivos²⁵. Ao Programa 2058, foram atribuídos vinte e um objetivos, dos quais cinco contemplam metas e iniciativas atribuídas exclusivamente à MB, garantindo o direcionamento dos recursos correspondentes, quando forem efetivamente disponibilizados, diretamente à Força.

O quadro abaixo exemplifica a estrutura do PPA e sua ligação com o orçamento anual,

²⁴ O Programa de Aceleração do Crescimento, mais comumente tratado pela sua sigla – PAC – foi criado em 2007, no segundo governo do presidente Lula, revelando um conjunto de iniciativas estratégicas de retomada do planejamento e do investimento em setores estruturantes, visando ao desenvolvimento econômico e social acelerado do país. Dividido em duas partes principais – investimentos em infraestrutura e medidas institucionais – envolveu um planejamento inicial para um período de quatro anos (2007-2010) (BRASIL, 2007). Em 2010, foi lançada a segunda fase do Programa (PAC 2).

²⁵ Resumidamente: Objetivo 0558 – desenvolver pesquisa científica e ações de preservação ambiental para assegurar a ocupação das Ilhas Oceânicas; Objetivo 0560 – desenvolver ações que promovam o conhecimento e o uso sustentável dos recursos do mar; Objetivo 0561 – ampliar e consolidar um sistema de observações dos oceanos, zona costeira e atmosfera; Objetivo 0562 – ampliar a Plataforma Continental para além das 200 milhas da costa; e Objetivo 0564 – garantir a presença na região antártica. A lista e a descrição completa dos objetivos deste e dos demais Programas constam do anexo A à Lei 12.593/2012 (BRASIL, 2012b).

com o desmembramento de um objetivo do Programa 2058 – “Política Nacional de Defesa” em metas, iniciativas e ações, estas últimas constantes da LOA 2012:

QUADRO 1

Objetivo 0519 do Programa 2058 do PPA 2012-2015: Metas, Iniciativas e Ações da LOA 2012

OBJETIVO 0519 Adequar os meios operacionais da Marinha para assegurar a capacidade de defesa e segurança marítima	
Metas 2012-2015	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conclusão do Estaleiro e da Base Naval do PROSUB 2. Conclusão do Projeto do 1º Submarino de Propulsão Nuclear (SNBR-1) 3. Construção de 8 (27) Navios-Patrolha Oceânicos de 500 t 4. Execução de 20% do Terceiro Submarino Convencional (SBR-3) 5. Execução de 50% do Segundo Submarino Convencional (SBR-2) 6. Execução de 80% do Primeiro Submarino Convencional (SBR-1) 7. Obtenção de 100% dos meios operativos preconizados no PAEMB para o ano de 2015
Iniciativas	Ações
01YO - Adequação dos meios navais, aeronavais e de Fuzileiros Navais	20RY - Modernização de Meios Navais (<i>antiga 1944</i>) 20SD - Modernização e Revitalização de Meios Aeronavais (<i>antiga 1942</i>) 4517 - Elaboração de Estudos e Projetos de Constr. Naval 8940 - Aquisição de Meios Aeronavais 8941 - Aquisição de Embarcações de Apoio 8945 - Aquisição de Meios Navais 8947 - Aquisição de Meios de Fuzileiros Navais
01YP - Construção de Navios de Apoio Logístico (PROSUPER)	13DD - Construção de Navios de Apoio Logístico
01YR - Construção de Navios-Patrolha Oceânicos 1800 t (PROSUPER)	13DC - Construção de Navios-Patrolha Oceânicos 1800 t
01YS - Construção de Navios-Patrolha Oceânicos de 500 t	1N47 - Construção de Navios-Patrolha Oceânicos de 500 t
01YT - Construção de submarino de propulsão nuclear (PROSUB)	123H - Construção de Submarino de Propulsão Nuclear
01YU - Construção de submarinos convencionais (PROSUB)	123I - Construção de Submarinos Convencionais
01YW - Implantação de estaleiro e base naval para construção e manutenção de submarinos convencionais e nucleares (PROSUB)	123G - Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares
01YX - Implantação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)	13DE - Elaboração do Projeto de Arquitetura do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)
01ZI - Sistemas operativos	1N56 - Desenvolvimento de Missil Nacional Antinavio 8950 - Aquisição de Sistemas Operativos

Fonte: PINTO, 2012.

A gestão do PPA em nível federal é atribuída ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a quem compete promover o monitoramento, avaliação e revisão dos Programas, Objetivos e Iniciativas, com base nas informações obtidas no sistema informatizado de apoio à gestão do Plano. Cabe ao Poder Executivo encaminhar relatório anual de avaliação do PPA ao Congresso Nacional.

A Seção II da Lei nº 12.593 (BRASIL, 2012b) distingue as atividades de monitoramento e avaliação, atribuindo, à primeira, o propósito de garantir o alcance das metas fixadas pelo governo e, à segunda, o de fornecer subsídios para ajustes no PPA.

2.6 O PPA na MB: a adequação do SPD ao PPA

Consolidada a sistemática de planejamento plurianual no governo federal, após os primeiros anos de adaptação da teoria à prática, a Marinha tratou de promover os necessários ajustes à sistemática adotada na instituição, adequando o SPD ao PPA, de forma que se mantivesse em uso, internamente, o relevante Plano Diretor, tão bem assimilado e amplamente aceito como eficaz sistema de gestão orçamentária em todas as camadas da Força, ao longo de mais de quarenta anos.

A despeito da necessidade de compatibilizar conceitos e do PPA ter-se tornado mais um condicionante do SPD, a adoção de um linguajar comum tornou-se essencial para a MB manter as relações e tratar devidamente dos assuntos orçamentários junto aos órgãos da área econômica do governo, inicialmente por via direta e, mais tarde, com a criação do MD em 1999, por intermédio deste.

Como, em última análise, os princípios do SPD são os mesmos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF)²⁶, a adequação foi promovida, correlacionando as ações internas (AI) do Plano Diretor às ações orçamentárias (AO) do PPA, de modo que a execução das metas atreladas às primeiras reflita a consecução dos objetivos das segundas, às quais as AI estão diretamente vinculadas (BRASIL, 2009b).

A estrutura do SPD foi mantida, sendo designados, obrigatoriamente e em paralelo, os Gerentes de Programas e Coordenadores de Ação na MB, responsáveis por cumprir as tarefas respectivas da sistemática do PPA, incluindo a prestação de informações referentes ao monitoramento mensal e outras solicitadas por órgãos externos.

Essa adaptação, embora venha funcionando a contento, gera alguns riscos decorrentes

²⁶ Sistema que compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos do governo federal, tendo como finalidade, dentre outras, formular o PPA, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (BRASIL, 2001a).

de duplicidades no trâmite de informações, principalmente, pela coexistência de duas sistemáticas com hierarquias distintas – ainda que tenham sido correlacionadas – podendo comprometer, em algum momento, a credibilidade da comunicação oriunda da MB, se dados repassados a órgãos externos, em diferentes ocasiões, parecerem discordantes ou incompatíveis entre si.

Corroborando essa situação, reportamo-nos ao trabalho de Mafra (2007, p. 46), que apresentou um panorama de inconsistências e dificuldades, coletadas em diversos estudos e relatos, acerca do modelo de gestão do PPA e seu sistema de monitoramento de desempenho voltado para aprimorar a tomada de decisões dos gestores públicos e para conferir transparência às ações governamentais e à prestação de contas à sociedade, dentre as quais:

- a não assimilação do referido modelo pela maioria dos órgãos do governo, onde teria sido constatada a superposição e a incompatibilidade do mesmo com as respectivas estruturas organizacionais, ocasionando conflitos de competência sobre alocação de recursos, monitoramento e prestação de contas; e
- limitações na capacidade de produção de informações, evidenciando “a carência de mecanismos adequados de monitoramento”.

No mesmo compêndio, foi relatada uma pesquisa a respeito da consistência da coordenação entre a orientação estratégica e as ações de governo constantes do PPA 2004-2007, revelando que 43% dos programas não estariam vinculados a qualquer macro-objetivo estratégico (MAFRA, 2007, p.48).

Ou seja, a implementação da sistemática do PPA ainda é relativamente recente e, embora as constatações acima listadas tenham sido feitas em 2007, certamente essas e outras incongruências verificadas continuam motivando o seu aperfeiçoamento. Assim como no âmbito mais amplo da esfera governamental, o PPA na MB vem sofrendo constantes adaptações e exigindo, concomitantemente, ajustes no SPD. Entretanto, podemos afirmar que seus preceitos básicos estão devidamente assimilados.

3 A METODOLOGIA DO *BALANCED SCORECARD*

Baseada na concepção de que os métodos contábeis e financeiros de medição e controle do desempenho das organizações estariam ultrapassados, diante da dinâmica dos negócios no mundo contemporâneo, onde o capital intelectual (ativo intangível) tornou-se mais importante do que o capital financeiro (ativo tangível) em termos de criação de valor de negócio²⁷, foi desenvolvida, em 1990, nos Estados Unidos, uma ampla pesquisa acerca do desenvolvimento de um novo modelo de medição de desempenho empresarial, que culminou com a criação do *Balanced Scorecard* (BSC) (CHIAVENATO, 2003; KAPLAN; NORTON, 1997).

O ambiente competitivo das últimas décadas do século XX estimulou o aparecimento de programas de gestão (GQT, Reengenharia etc.) que visavam a agregar valor e incrementar o desempenho das empresas. A esse respeito, Kaplan e Norton (1997, p. 7) observaram que, mesmo inovando em suas propostas, os resultados obtidos com a aplicação desses modelos não se mostraram suficientemente satisfatórios, quando – não raro – tais iniciativas eram implementadas dissociadas da estratégia da organização.

O BSC, diferentemente, destacou duas importantes premissas em seu modelo: o **investimento em capacidades** que produzirão **valor futuro**, a longo prazo; e a **vinculação à estratégia organizacional**. O nome atribuído ao método remete à ideia de montagem de um “cenário (organizacional) equilibrado”, que permita, não só avaliar o desempenho, mas, também, auxiliar na gestão estratégica empresarial, coadunando (KAPLAN; NORTON, 1997):

²⁷ Para Chiavenato (2003, p.593 a 596), o capital intelectual, baseado no conhecimento – dos clientes, da organização e das pessoas –, é a informação estruturada que cria valor para uma organização, ficando na dianteira dos demais recursos organizacionais. Também afirma que as organizações de sucesso devem utilizar indicadores para gerir e monitorar seus ativos intangíveis, pois o valor destes supera o dos ativos tangíveis. Esta revisão nas teorias administrativas coincide com a globalização, no que o autor chama de “Era da Informação”, ante a difusão das empresas de tecnologia e dos negócios virtuais (“.com”).

- a) objetivos de curto e longo prazos, derivados da missão e da estratégia;
- b) medidas financeiras e não financeiras;
- c) indicadores de tendências (vetores) e ocorrências (resultados); e
- d) perspectivas externas (voltadas para acionistas e clientes) e internas.

De acordo com Kaplan e Norton (1997, p. 8 e 9) o BSC “complementa as medidas financeiras do desempenho passado [tradicionalmente adotadas desde a era industrial²⁸] com medidas dos vetores que impulsionam o desempenho futuro”. E, na medida em que se configura como sistema de gestão estratégica, orienta a consecução de **processos gerenciais vitais**, listados a seguir:

- a) **esclarecer e traduzir a visão e a estratégia** da organização em objetivos e medidas tangíveis;
- b) **comunicar e associar** os objetivos e medidas estratégicas;
- c) **planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas** estratégicas; e
- d) melhorar o *feedback* e o **aprendizado estratégico**.

Esses processos críticos são interligados de forma cíclica no sistema do BSC, conforme ilustrado no ANEXO G, de modo que a etapa de “*feedback* e aprendizado estratégico” irá alimentar o início de um novo ciclo e assim por diante, continuamente.

3.1 O ciclo do BSC

Como em qualquer processo, um início bem conduzido reduz significativamente a chance de se cometerem erros graves ou falhas desconexas nas etapas seguintes. Assim, cada fase dentro do processo deve ser tratada com a devida atenção, evitando incorrer na tendência

²⁸ Os autores definem como “era industrial” o período de 1850 a 1975, onde o sucesso das empresas era atribuído à rápida alocação de novas tecnologias aos ativos físicos tangíveis e à excelência na gestão financeira, ao contrário da “era da informação” seguinte, onde a exploração eficiente dos ativos intangíveis passou a ser determinante para assegurar as vantagens competitivas (KAPLAN;NORTON, 1997, p.3).

de relegar às etapas posteriores a responsabilidade de revelar ou corrigir as imperfeições ou omissões dos procedimentos iniciais.

3.1.1 Primeiro processo: Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia

A definição da estratégia e sua tradução em objetivos e medidas específicas, de acordo com a missão e a visão de futuro da organização, reveste-se de grande importância e responsabilidade, tarefa essa que deve ser desempenhada pelos mais altos escalões administrativos.

Kaplan e Norton (1997, p. 12) verificaram que, na montagem dos *scorecards*, em geral, não havia consenso inicial das equipes de gerentes, ao buscarem evidenciar sua participação nos objetivos da empresa, devido às experiências funcionais setorializadas, que faziam com que fossem atribuídas prioridades distintas às diferentes áreas de atuação. No entanto, o próprio BSC demonstrou contribuir para a solução desse problema, ao pregar a responsabilidade funcional conjunta dos altos executivos na explicitação dos objetivos estratégicos organizacionais, servindo como referência para os demais processos gerenciais.

O desmembramento da estratégia em objetivos e medidas pretende traduzir conceitos complexos, muitas vezes obscuros para a maioria das pessoas, em parâmetros mais precisos e de fácil assimilação, que promovam o desejável consenso na instituição.

3.1.2 Segundo processo: Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas

A comunicação dos objetivos e medidas identificados na etapa anterior deve ser feita de modo que atinja toda a organização, visando à obtenção de sintonia entre todos os funcionários, desde os altos escalões até o último nível hierárquico, a fim de que a estratégia

da organização seja devidamente implementada e bem-sucedida.

As medidas estratégicas de alto nível a serem decompostas nos demais escalões devem estar alinhadas entre si e, para tal, é fundamental que todos os elementos da organização conheçam e apoiem a estratégia global empresarial. Assim, o processo de comunicação e associação de objetivos e medidas deve promover uma clara compreensão da estratégia de longo prazo e metas decorrentes, de modo que todos os esforços e iniciativas estejam alinhados com os processos de mudança pertinentes (KAPLAN; NORTON, 1997, p.14).

Embora pareça simples e natural, esse processo de comunicação é tanto complexo quanto requer uma atenção específica e permanente dos dirigentes, sob pena de ser preterido ou negligenciado com o passar do tempo, dadas as falhas a que a comunicação fica sujeita, principalmente quando se deve dar em vários níveis e quanto maior for a abrangência requerida.

A disseminação interna da estratégia está associada à própria gestão empresarial. Não raro, entretanto, a organização poderá ser requerida a expor sua orientação estratégica ou a divulgar outras informações decorrentes para agentes externos – como, de fato, exige-se, sistematicamente, de empresas públicas e órgãos da esfera governamental, sob os princípios legais de ética e transparência, por exemplo (vide seção 2.3). Neste particular aspecto, a “universalidade” com que a metodologia do BSC veio se difundindo desde sua criação pode revelar uma real possibilidade de “entendimento” entre organismos da sociedade que, de outro modo e sem terem compartilhado os mesmos procedimentos funcionais, teriam maior dificuldade de padronização. E quando se tem interesse efetivo na oportunidade que uma comunicação adequada pode oferecer, como no caso dos diversos documentos tramitados entre órgãos governamentais, atinentes, dentre outros assuntos, à questão orçamentária, uma sistemática cuja eficiência e paradigmas são de amplo conhecimento e aceitação pode ser um “elo”, no mínimo, favorável.

3.1.3 Terceiro processo: Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas

Depois de traduzir a estratégia em objetivos e medidas, que devem ser adequadamente comunicados a todos os níveis da organização e, quando e no que couber, aos demais *stakeholders*²⁹ externos, deve-se proceder ao planejamento que leve ao estabelecimento de metas atreladas a todas as perspectivas organizacionais – no caso do BSC, desmembradas em: financeiras; do cliente; dos processos internos; e de aprendizado e crescimento, conforme será explicitado adiante (ver seção 3.2).

As metas devem ser estabelecidas pelos altos executivos, para cada objetivo do *scorecard*, com anos de antecedência, de modo a induzir a transformação organizacional. Neste aspecto, o *benchmarking*³⁰ pode ser adotado para incorporação das melhores práticas de mercado e avaliação de metas que possam ter sido superestimadas e, ao contrário do esperado, “aprisionem” o desempenho estratégico das unidades da organização.

Após definidas as metas, deverão ser alinhadas as iniciativas estratégicas vislumbradas para o alcance dos objetivos (KAPLAN; NORTON, 1997).

Kaplan e Norton (1997, p. 15) afirmam que “o *Balanced Scorecard* permite [...] que uma empresa integre seu planejamento estratégico ao processo anual de orçamentação”, projetando marcos de referência anuais para as metas e medidas estabelecidas para o longo prazo, servindo, assim, como indicadores de progresso no curto prazo.

²⁹ “Termo em inglês amplamente utilizado para designar as partes interessadas, ou seja, qualquer indivíduo ou grupo que possa afetar o negócio, por meio de suas opiniões ou ações, ou ser por ele afetado: público interno, fornecedores, consumidores, comunidade, governo, acionistas, etc. Há uma tendência cada vez maior em se considerar *stakeholder* quem se julgue como tal e, em cada situação, a empresa deve procurar fazer um mapeamento dos *stakeholders* envolvidos”. Definição obtida no site do Instituto Ethos. Disponível em: <http://www.ethos.org.br/CI/apresentacoes/apresetacoes_10-06/BeatGruninger-GestaoDeDialogos.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2012.

³⁰ *Benchmarking* é o termo usualmente adotado para expressar a busca por melhores práticas de uma organização, mediante a comparação com outras práticas (superiores) existentes no mercado.

3.1.4 Quarto processo: Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico

O último processo antes de ser reiniciado o ciclo preconiza o aprendizado organizacional por meio de seus executivos, os quais devem incorporar mecanismos de *feedback*³¹ e monitoramento dos resultados de forma a avaliar, não só o desempenho passado mas, também, se as expectativas futuras permanecem viáveis, de forma que a estratégia possa ser ajustada ou até mesmo revista. As ideias para possíveis mudanças podem se originar de qualquer nível da organização, inclusive dos mais baixos escalões.

Para que esse aprendizado seja completo, permitindo que os *feedbacks* recebidos demonstrem, duplamente, se a estratégia está sendo bem-sucedida e se ainda continua viável, os executivos precisam saber se os pressupostos estabelecidos com o desmembramento da estratégia em objetivos, medidas, metas e iniciativas permanecem válidos e, para tal, o BSC deve ter sido construído levando-se em conta as relações de causa e efeito derivadas da estratégia (KAPLAN; NORTON, 1997), como veremos a seguir.

3.2 Perspectivas do BSC: a tradução da estratégia em termos operacionais

No passado, os indicadores de desempenho das empresas eram fundamentalmente centrados em dados financeiros e o retorno apurado sobre os investimentos traduzia, em grande parte, o grau de sucesso das operações realizadas e o nível de atingimento das expectativas dos acionistas. Com o passar do tempo e com a evolução das sociedades e das exigências do ambiente organizacional, observou-se que a ênfase nos resultados financeiros, além de privilegiar a ótica do curto prazo – de soluções rápidas e, por vezes, superficiais, que eram tomadas em detrimento da criação de valores de longo prazo – também restringiam a

³¹ Retorno de informação sobre desempenho, ações ou condutas previamente determinadas, objetivando a avaliação e a revisão de procedimentos.

importância atribuída aos ativos intangíveis³² que “[...] são a fonte definitiva de criação de valor sustentável” e, obrigatoriamente, fazem parte das estratégias de crescimento e de sobrevivência organizacional no mundo atual, competitivo e altamente regulamentado (KAPLAN; NORTON, 1997; 2004).

O BSC propõe a tradução da estratégia organizacional em quatro perspectivas diferentes, equilibrando objetivos de curto e longo prazo de maneira integrada. Essas perspectivas foram consideradas básicas pelos criadores do método, mas não necessariamente obrigatórias e suficientes para aplicação em todos os tipos de organização, como veremos na seção 3.3.

O diagrama abaixo demonstra como o BSC traduz a estratégia em termos operacionais, segundo perspectivas – financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento – integradas e dinâmicas:

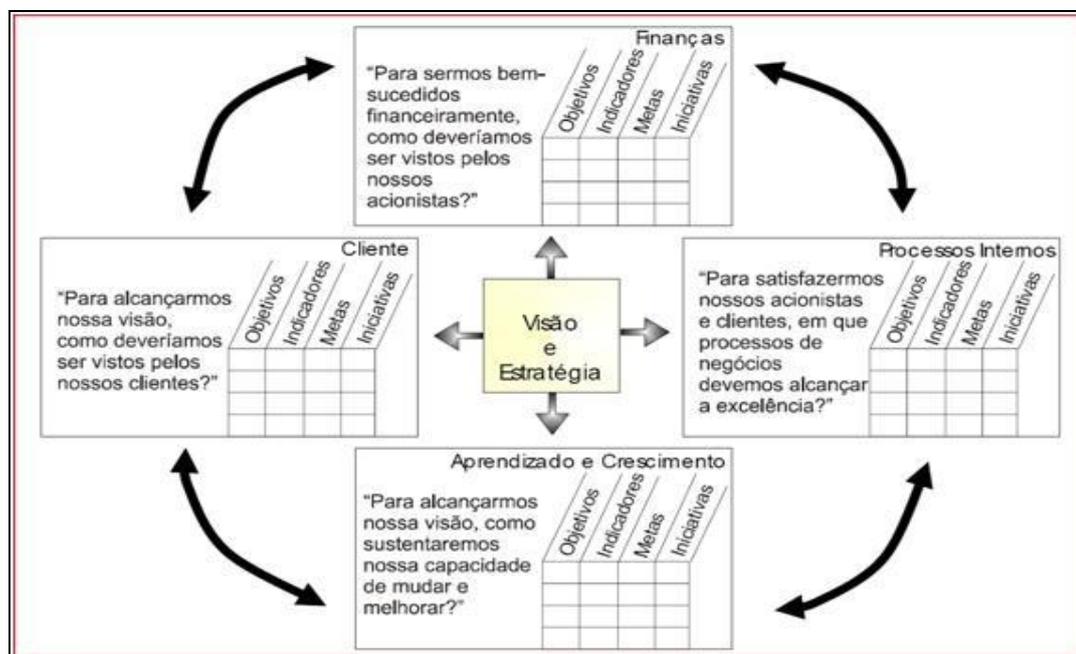


FIGURA 5 – Estrutura do *Balanced Scorecard*

Fonte: KAPLAN; NORTON, 1997, p. 10.

³² Kaplan e Norton (2004, p. 13) classificam os ativos intangíveis de uma organização em três categorias: capital humano (habilidades, talento e conhecimento dos empregados); capital da informação (sistemas de informação e infraestrutura tecnológica); e capital organizacional (cultura, liderança, trabalho em equipe e gestão do conhecimento).

Sobre esse diagrama, Niven (2005, p. 17) observou, com muita propriedade, que o mesmo destaca, sobretudo, que o cerne do sistema do BSC é o conjunto visão-estratégia, e não o componente financeiro comumente priorizado nas organizações.

Voltando à elucidação da dinâmica da metodologia do BSC, já podemos distinguir com maior clareza, neste ponto da discussão, os dois aspectos – cenário informativo e equilíbrio entre objetivos e medidas – que fundamentam a sua aplicação, segundo a própria descrição dos seus mentores (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 25):

O *scorecard* cria uma estrutura, uma linguagem, para comunicar a missão e a estratégia, e utiliza indicadores para informar os funcionários sobre os vetores do sucesso atual e futuro. Ao articularem [balancearem; equilibrarem] os resultados desejados pela empresa [objetivos] com os vetores desses resultados [indicadores organizados segundo perspectivas], os executivos esperam canalizar as energias, as habilidades e os conhecimentos específicos das pessoas na empresa inteira, para alcançar as metas de longo prazo (grifos próprios).

Passemos, então, a um breve esclarecimento sobre o que representam as quatro perspectivas do BSC.

3.2.1 Perspectiva Financeira

Os primeiros estudos que levaram à formulação do BSC foram realizados para atender aos anseios de grupos empresariais a respeito da convicção de que as medidas de desempenho organizacional centradas em aspectos financeiros ter-se-iam tornado ineficazes e ultrapassadas, embora os resultados financeiros ainda fossem, em última análise, a principal finalidade da existência de seu negócio.

Assim, Kaplan e Norton (1997, p. 49) definiram a elaboração do BSC como “[...] um incentivo para que as unidades de negócios vinculem seus objetivos financeiros à estratégia da empresa”.

Os objetivos financeiros tradicionais foram mantidos no BSC, devendo exercer,

entretanto, um papel duplo, determinando o desempenho financeiro desejado em função da estratégia estabelecida e norteando a definição dos objetivos e medidas das outras perspectivas. Essa cadeia de relações de causa e efeito deve favorecer a obtenção do melhor retorno sobre os investimentos, que é a grande meta de longo prazo empresarial.

A perspectiva financeira tem grande relevância para as empresas privadas e, neste caso, quando integrada às outras perspectivas para compor a arquitetura do BSC, normalmente é relacionada no topo da hierarquia de processos, conforme veremos na seção 3.2.5. No caso de organizações do setor público, que não têm orientação lucrativa, essa perspectiva não é tratada sob a mesma ótica.

3.2.2 Perspectiva do Cliente

A perspectiva do cliente remete, inicialmente, à identificação dos segmentos de mercado que a organização pretende atingir, para os quais dirigirá seus esforços e capacidades.

O BSC preconiza que há dois grupos de medidas para a perspectiva do cliente: um que contém medidas genéricas ou essenciais, de uso comum por todas as empresas; e outro que apresenta vetores de desempenho, os quais agregam as propostas de valor a serem oferecidas aos clientes, de modo a obter diferenciação no mercado de atuação.

De acordo com Kaplan e Norton (1997, p. 71-77), as medidas essenciais de resultados de clientes são:

- participação de mercado – proporção de negócios, conforme os valores gastos por cliente ou segmento;
- retenção – capacidade de manter o relacionamento contínuo ou a fidelidade do cliente;

- captação – aumento da base de clientes;
- satisfação – avaliada mediante *feedbacks* voluntários ou pesquisas de opinião; e
- lucratividade – lucro líquido (retorno financeiro, após deduzidos os custos respectivos) de cada segmento-alvo.

O segundo grupo de medidas elucida as propostas de valor – atributos diferenciados da organização – que deverão proporcionar satisfação e fidelidade dos clientes, ou seja, são os vetores das medidas essenciais, divididos em três categorias (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 77- 81):

- atributos dos produtos e serviços – níveis de funcionalidade, preço e qualidade em função das expectativas dos diversos nichos de clientes;
- relacionamento com os clientes – qualificação de pessoal, acesso adequado, tempo de atendimento e conforto oferecido, dentre outros possíveis aspectos atrelados à experiência do cliente com respeito à entrega do produto ou serviço; e
- imagem e reputação – fatores intangíveis conquistados mediante publicidade, qualidade e diferenciação.

É claro que, ao transportar essa perspectiva de uma visão empresarial para o enfoque de um órgão público, principalmente de cunho militar, a identificação dos clientes e das medidas afetas estará associada, exclusivamente, a propostas de valor ligadas à prestação de serviço ao Estado e à sociedade brasileira, independentemente de retornos financeiros. Nos assuntos orçamentários, estarão incluídos, especificamente, os agentes envolvidos na distribuição do orçamento público federal e na provisão de fontes alternativas de recursos, direta ou indiretamente. Ainda assim, muitos dos atributos acima listados podem ser trabalhados, tanto quanto à captação, retenção e satisfação de *stakeholders*, bem como nos vetores correspondentes ao relacionamento e à imagem institucional, por exemplo.

3.2.3 Perspectiva dos Processos Internos

Tradicionalmente, os executivos preocupavam-se com os processos internos das empresas no sentido de aperfeiçoar o funcionamento e a operação dos sistemas visando à redução de tempo e custos e à melhoria da qualidade, basicamente. O BSC preconiza que sejam identificados os processos críticos que possam levar à excelência na satisfação dos interesses dos acionistas e clientes, ou seja, estabelecer indicadores de desempenho dos processos internos levando em consideração, também, as expectativas de participantes externos.

Assim, foram incorporados aos processos operacionais os processos de inovação e de serviço pós-venda, com foco na geração de vantagens competitivas, de modo que a organização valorize os processos que atenderão às expectativas de acionistas e clientes.

O BSC recomenda estabelecer objetivos e medidas referentes a esta perspectiva após a definição de objetivos e medidas nas perspectivas financeira e dos clientes, começando a tarefa pelo processo de inovação – identificando novas soluções, incluindo o desenvolvimento de novos produtos e serviços, que satisfaçam as necessidades atuais e futuras dos clientes-alvo e acionistas – antes das operações e pós-venda (KAPLAN; NORTON, 1997).

3.2.4 Perspectiva do Aprendizado e Crescimento

Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 152), “[...] a capacidade de alcançar metas ambiciosas para os objetivos financeiros, dos clientes e dos processos internos depende das capacidades organizacionais para o aprendizado e o crescimento”.

Dessa forma, a última perspectiva do BSC estabelece objetivos e medidas que ofereçam as condições para a concretização dos objetivos das outras três perspectivas onde a

empresa pretende se destacar, ou seja, tomando por base os vetores de resultados excelentes das perspectivas anteriores.

São propostas três categorias de atuação nesta perspectiva, tratando dos ativos intangíveis da organização: aprimoramento e reciclagem das capacidades dos funcionários (capital humano); desenvolvimento de capacidades dos sistemas de informação (capital da informação); e motivação e iniciativa (*empowerment*) dos funcionários associadas ao alinhamento individual e organizacional (capital organizacional) (KAPLAN; NORTON, 1997; 2004).

Esta perspectiva atua, então, na busca por excelência mediante o aperfeiçoamento de pessoas, sistemas e processos que produzem as capacidades organizacionais (KAPLAN; NORTON, 1997).

Cabe ressaltar que o “aprendizado e crescimento” afeto à quarta perspectiva do BSC diz respeito à concentração de esforços na dinamização e na maximização dos efeitos das medidas e iniciativas ligadas às demais perspectivas, diferentemente do sentido mais amplo que é atribuído ao “*feedback* e aprendizado” do quarto processo do ciclo do BSC, o qual se refere à estratégia como um todo.

3.2.5 Integração do BSC à estratégia

Estabelecidas as bases para elaboração do BSC, mediante a definição de objetivos, medidas de resultado e vetores de desempenho, é preciso garantir que o cenário resultante represente mais do que uma simples combinação de medidas e ações. O BSC deve ser o comunicador da própria estratégia organizacional, conforme já enfatizado. E a estratégia deve ser adequadamente divulgada, de modo a ser bem compreendida e motivar toda a cadeia funcional, desde os altos executivos até os funcionários dos níveis mais baixos, a alcançar o

sucesso na sua implementação.

Assim, é preciso que as medidas de resultado (indicadores de ocorrência) e os vetores de desempenho (indicadores de tendência) sejam estruturados, de maneira integrada, numa relação de causa e efeito, de forma a traduzir a estratégia com a maior clareza e fidelidade possível (KAPLAN; NORTON, 1997).

A figura 6, a seguir, exemplifica um BSC integrado em relações de causa e efeito entre seus objetivos, espelhando a estratégia de um banco. A leitura dessas relações – que, na realidade, nada mais são do que hipóteses interligadas – pode ser realizada numa sequência de afirmações do tipo “se algo for feito, **então** algo decorrerá”:

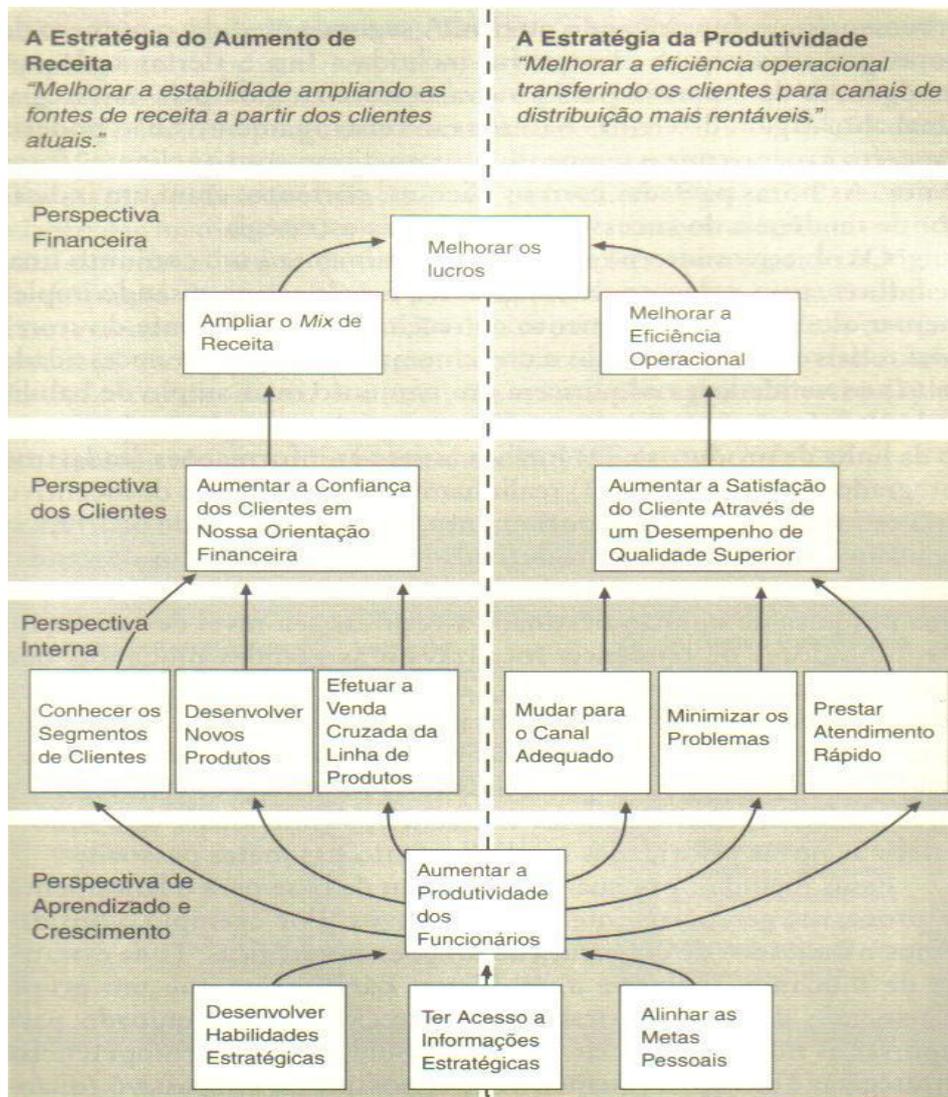


FIGURA 6 – Exemplo de relações de causa e efeito entre os objetivos do BSC de um banco
Fonte: Kaplan e Norton (1997, p. 159).

Kaplan e Norton (1997, p. 154) citam três razões pelas quais se torna relevante elaborar um BSC para comunicar satisfatoriamente a estratégia de uma organização:

- difundir a visão organizacional, criando aspirações comuns;
- oferecer um modelo abrangente da estratégia, tornando-a transparente para todos os funcionários e estimulando-os a contribuir para o sucesso da organização como um todo, em vez de atuarem de maneira setORIZADA, apenas para cumprir metas individualizadas por departamentos; e
- estabelecer foco nos esforços de mudança organizacional, a partir da instituição de objetivos e medidas corretamente identificados, que torne sua implementação bem-sucedida.

Quando o BSC atingir esse nível de comunicabilidade e transparência, a estratégia estará traduzida adequadamente.

No ANEXO H, encontra-se reproduzido um *scorecard* de uma companhia de seguros, ilustrando duas cadeias de relações de causa e efeito que buscam gerar mudanças (vetores de desempenho) e produzir resultados (medidas de ocorrência).

3.3 O BSC em organizações do setor público

Criado, inicialmente, para atender a empresas privadas, o BSC demonstrou ser aplicável, também, ao setor público.

Nas organizações públicas sem fins lucrativos, no entanto, a perspectiva financeira funciona como limitação, no lugar de conter os objetivos principais, desde que essas organizações devem restringir seus gastos aos orçamentos que lhes são impostos. E, no mesmo escopo, medidas financeiras voltadas à redução de custos ou despesas não representam, necessariamente, sucesso na gestão estratégica da instituição se, em decorrência,

o cumprimento de sua missão for prejudicado e os clientes forem afetados negativamente.

Kaplan e Norton (1997, p. 189) observaram que, “no caso de empresas públicas e instituições sem fins lucrativos, o sucesso deve ser medido pelo grau de eficácia e eficiência com que essas organizações atendem às necessidades de seus participantes [*stakeholders*]”, para os quais devem ser definidos objetivos tangíveis.

Como mencionamos na seção 3.2, as quatro perspectivas tradicionais do BSC corporativo não são, necessariamente, obrigatórias para aplicação em todas as organizações. Eventualmente, serão modificadas ou acrescidas outras perspectivas a essa estrutura inicial proposta, a depender das abordagens pretendidas e da área de atuação institucional, o que tende a ocorrer no caso do setor público, conforme exemplificado no ANEXO I.

Niven (2005, p. 353) atesta:

Ambas as empresas do setor público e as sem fins lucrativos não buscam compensações financeiras como demonstração final de sucesso. Em lugar disso, elas buscam conquistar missões elevadas que visam à melhoria da sociedade. Como são organizações concentradas na missão, elas devem alterar a arquitetura do *Balanced Scorecard*, elevando a função da missão e dos clientes, reduzindo, assim, a influência dos indicadores financeiros.

Afirma, também, que ainda que seja plenamente aplicável, não é tarefa fácil implementar o BSC em órgãos governamentais, onde uma série de desafios terá que ser enfrentada.

O trecho do relatório do programa de reforma governamental do presidente americano Bill Clinton, intitulado *National Performance Review* (NPR)³³ (1993, *apud* KAPLAN; NORTON, 1997, p. 189 e 190), corrobora a afirmação de Niven:

Nem todo mundo receberá de bom grado as medidas de resultado. Algumas pessoas terão dificuldades em desenvolvê-las. Os funcionários públicos geralmente não se preocupam com os resultados de seu trabalho. Por um lado, foram condicionados a pensar no processo; por outro, nem sempre é fácil desenvolver medidas. Consequentemente, eles tendem a medir os seus volumes de trabalho, não os seus resultados. Se estiverem trabalhando com afinco, acreditam que estão fazendo o possível. As empresas públicas precisarão de vários anos... [*sic*] para desenvolver medidas e relatórios de resultados úteis.

³³ *National Performance Review. Creating a Government That Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review.* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993, p. 74 e 75.

O BSC de órgãos públicos sem fins lucrativos servirá para proporcionar foco, motivação e responsabilidade, comunicando – externa e internamente – os objetivos, medidas e vetores da estratégia organizacional, que levarão ao cumprimento da sua missão, atendendo ao grupo de *stakeholders*, dentro das limitações orçamentárias existentes (KAPLAN; NORTON, 1997).

Com o passar dos anos, além da mudança de tendência das administrações públicas, mais voltadas para a qualidade da gestão e para a demonstração de transparência, os orçamentos tornaram-se mais bem controlados e, muitas vezes, escassos. O acesso aos instrumentos de comunicação em massa tornaram os cidadãos mais participativos e ávidos por informação, exigindo austeridade e responsabilidade (administrativa e fiscal) dos governantes e entidades da cadeia administrativa pública.

Segundo bem colocou Niven (2005, p. 357), “[...] os gestores que recorrem às medições de desempenho possuem as ferramentas para esboçar com exatidão como a alocação de fundos para seu programa fará a diferença para [as] pessoas que, no final, serão atingidas pela prestação de serviços”.

Esta questão tornou-se crucial para a administração pública, de modo que o governo brasileiro vem exigindo dos diversos órgãos dentro de sua esfera hierárquica do poder executivo, por meio de mecanismos institucionais oriundos de seus ministérios e secretarias, o desmembramento minucioso dos planos, programas e ações individuais deles derivadas, com a exposição de justificativas para a sua execução e das derivações em benefícios públicos, como requisito, inclusive, para a liberação de recursos orçamentários.

No que concerne aos funcionários públicos, estes também podem ser beneficiados pelo BSC, quando este propicia a mudança eventual do foco em atividades rotineiras não estratégicas para a implementação de medidas e iniciativas que contribuam para o aprimoramento de processos e relacionamentos, tendendo à obtenção de melhores resultados

para a organização como um todo (NIVEN, 2005).

Na concepção de Niven (2005, p. 358), o cerne do BSC de uma organização do setor público, qualquer que seja ela, continua sendo a estratégia, à semelhança do modelo de *scorecard* tradicional das empresas privadas. No entanto, as instituições governamentais teriam dificuldade de adotar estratégias claras e precisas, tendendo a concentrar esforços na obtenção de recursos e em medidas internas de eficiência operacional, ao invés de visualizar objetivos de mais alto nível que definem a razão de sua existência.

Assim, as organizações governamentais devem, antes de mais nada, descrever sua missão, a ser colocada no topo do BSC, a fim de comunicar claramente a razão de ser da instituição e o que ela pretende alcançar. E esta definição diz respeito a quem a organização deve servir e como satisfazer às expectativas desses clientes.

Reconhecendo a importância da missão, o BSC do setor público será reorganizado, posicionando os objetivos, medidas e metas atrelados a ela no topo da estrutura, conforme demonstrado no esquema abaixo:

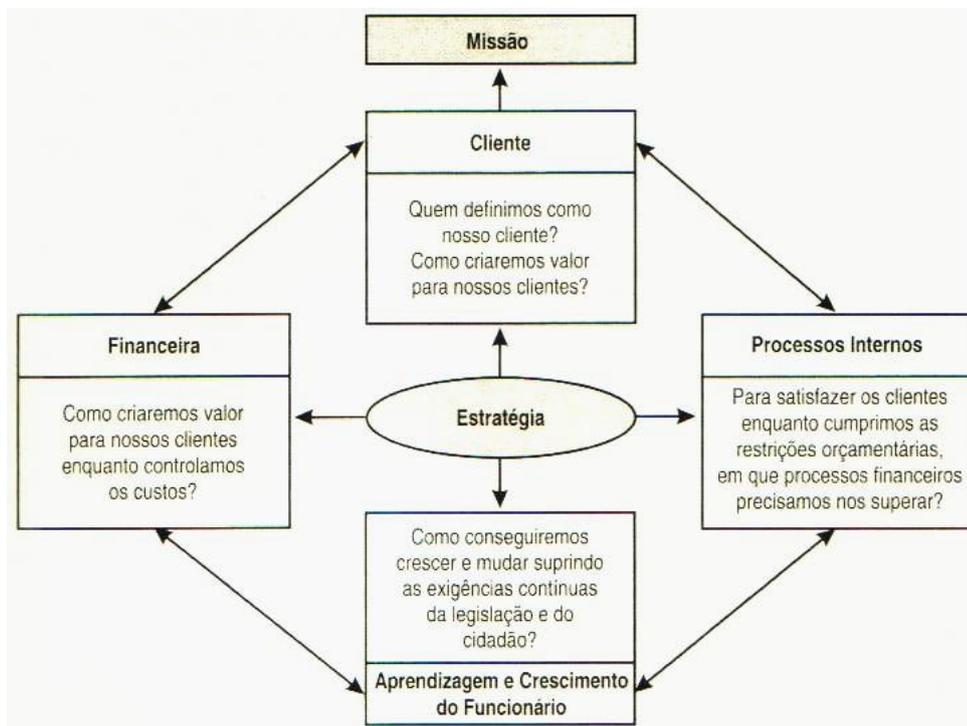


FIGURA 7 – *Balanced Scorecard* do Setor Público
Fonte: Niven (2005, p. 358).

Entretanto, a definição do cliente nem sempre é fácil no setor público.

Kaplan e Norton (2000, p. 147) reforçam a ideia da missão de uma entidade governamental estar em destaque no seu *scorecard*, mas alertam para a questão da correta identificação dos clientes, quando os beneficiários das ações não forem os mesmos diretamente atingidos por elas, podendo haver desvios na escolha dos indicadores. Por exemplo, o infrator não é o verdadeiro cliente de um órgão de fiscalização, mas, sim, os cidadãos em geral, que são os “alvos” efetivos do serviço prestado.

Na intenção de estabelecer um modelo diferenciado de BSC de um órgão governamental, reformulando as perspectivas dos clientes e financeira, Kaplan e Norton (2000, p. 148) criaram três perspectivas “substitutas”, devendo constar nos níveis mais elevados do respectivo *scorecard* (ANEXO J):

- perspectiva da geração de custos, enfatizando a eficiência operacional, de modo a buscar reduzir tanto os gastos internos como os custos externos (sociais, ambientais etc.) derivados do desempenho de sua missão;
- perspectiva da criação de valor, voltada especificamente para os benefícios aos cidadãos, gerados pela atuação da organização, podendo conter medidas financeiras, de resultados ou de produtos entregues; e
- perspectiva do apoio legitimador, voltada para os objetivos ligados aos provedores de recursos e órgãos de financiamento.

Niven (2005, p. 359) propôs a desejável inclusão dos múltiplos clientes, em todas as vertentes de ação do órgão, de modo que cada grupo de *stakeholders* identificado possibilite a criação das medidas das demais perspectivas do BSC. Neste aspecto, sob o enfoque orçamentário, o Poder Legislativo, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério da Defesa (MD), por exemplo, são (potenciais) clientes da Marinha na montagem de seu *scorecard*, tema a ser retomado na seção 3.5.

3.4 Barreiras à implementação do BSC

Kaplan e Norton (1997, p. 200) identificaram quatro barreiras para uma implementação eficaz da estratégia por meio do BSC:

- a) **visão e estratégia não executáveis**, motivadas por falha na tradução da visão e da estratégia organizacional de forma uniformemente compreensível e factível, levando a interpretações desalinhadas nos diversos escalões hierárquicos;
- b) **estratégia não associada às metas de departamentos, equipes e indivíduos**, isto é, as medidas estratégicas de longo prazo não são adequadamente traduzidas para os níveis hierárquicos inferiores, onde os incentivos remuneratórios permanecem vinculados e focados em processos gerenciais tradicionais de curto prazo, em detrimento do desenvolvimento de capacidades;
- c) **estratégia não associada à alocação de recursos**, com a inexistência de alinhamento dos planos de obtenção e destinação de recursos aos objetivos de longo prazo, ou seja, orçamento anual desvinculado do planejamento estratégico; e
- d) **feedback tático, em vez de estratégico**, ou seja, monitoramento do desempenho de curto prazo, sem levar em conta a avaliação dos indicadores da estratégia, concentrado na comparação entre resultados apurados e orçamentos mensais ou trimestrais.

Embora todas as dificuldades sejam relevantes, nos interessam, em particular, as abordagens das alíneas c e d, por guardarem correlação mais direta com a questão orçamentária e seu trato institucional. Veremos mais detalhes no capítulo 3.5, a seguir.

Niven (2005, p. 362 a 369) também apontou possíveis problemas relacionados à implementação do BSC no setor público, baseados nas predisposições existentes e no entendimento do *status quo* por parte dos agentes envolvidos, sintetizados em alguns

questionamentos e circunstâncias, tais como:

- a) “o que executo não é mensurável”;
- b) “os resultados serão usados para punir”;
- c) indefinição ou desconhecimento da missão;
- d) “o público não entenderá os resultados negativos” (percepção de maiores riscos de repercussão negativa, diante da maior probabilidade de ocorrência de percalços no desenvolvimento de metas de longo prazo);
- e) rotatividade administrativa (“por que investir em algo que durará somente até o final desta administração?”);
- f) resistência à mudança e morosidade, quando não é vislumbrado o “risco do negócio” ou do próprio emprego;
- g) defasagem técnica e tecnológica, por falta de investimentos;
- h) desqualificação técnica do pessoal, agravada quando não se atribui a importância devida aos adestramentos e aperfeiçoamentos voltados para aprendizados específicos; e
- i) desvinculação da remuneração como recompensa, muitas vezes por impossibilidade de utilizar essa prática, mais viável no meio privado, exigindo a “motivação” por outros fatores.

As barreiras visualizadas por Niven estão relacionadas ao ambiente extrínseco ao BSC, ainda que possam representar, de fato, obstáculos à sua eficaz implementação. Algumas soluções para contorná-las, entretanto, podem advir da própria utilização dos *scorecards*, mormente quando seus pressupostos e benefícios forem amplamente difundidos e compartilhados, podendo anular ou minimizar, de antemão, a predisposição contrária à aplicação do método no setor público. Por exemplo, a impossibilidade de mensuração (alínea a, acima) pode ser, ao contrário, entendida como necessidade de buscar medidas substitutas

que levem aos benefícios por via indireta; os “resultados puníveis” (alínea b) podem ser encarados como oportunidade de *feedback* e aprendizagem; a inexistência de recompensa remuneratória (alínea i) pode ser compensada com o reconhecimento de outras formas de obtenção de benefícios advindos da satisfação profissional e de melhores condições de trabalho e produtividade que o BSC tende a fomentar; e assim por diante.

No caso específico da MB, muitos desses “desvios” conceituais e entraves administrativos – senão todos – ou das consequências negativas deles advindos, têm sido satisfatoriamente contornados com uma efetiva mudança de paradigmas obtida com a adoção das mais modernas práticas de gestão conhecidas, acompanhando as tendências e atualizações de métodos, processos e sistemas corporativos nacionais e internacionais, públicos e privados, quando aplicáveis no seu ambiente funcional, sendo o Programa Netuno um dos vetores dessa mentalidade adaptativa e evolutiva, conforme vimos na seção 2.2.1.

3.5 BSC e Orçamento

Niven (2005, p. 376) ressalta que, para os gerentes da esfera pública, “mostrar valor aos legisladores e cidadãos e alinhar todos os funcionários em direção à conquista de suas missões são apenas duas das muitas vantagens do sistema [proposto pelo BSC]” (grifo próprio).

Hoje em dia, não há como um agente atuar no processo orçamentário de uma organização do setor público federal brasileiro desvinculado dessa premissa básica: prestação de contas transparente e elucidativa das atividades e projetos institucionais.

Assim como tornou-se obrigatório atestar, perante a sociedade, o estrito cumprimento dos princípios da responsabilidade fiscal, da transparência pública e da eficiência de gestão, por outro lado exige-se dos gestores de recursos públicos que ofereçam informações

consistentes e esclarecedoras a respeito de prioridades, da aplicação prevista e da respectiva contribuição social ou estratégica que a alocação orçamentária proporcionará, como condição para liberação dos recursos para o desempenho de suas tarefas e atividades.

Daí a importância de se criarem mecanismos apropriados para a condução eficiente da gestão estratégica organizacional como um todo, com evidente respaldo na gestão orçamentária, e, no que tange à produção de informações requeridas, se adotarem mecanismos e padrões que tornem eficaz essa comunicação entre a Força e os órgãos do sistema orçamentário do governo federal com quem a MB se relacione, diretamente ou via MD, conforme mencionamos na seção 3.3, podendo o sistema e as ferramentas do BSC prestar grande auxílio.

O BSC deve ser utilizado para integrar o processo orçamentário à estratégia organizacional (KAPLAN; NORTON, 1997).

Vimos, na seção 3.4, que o desalinhamento entre a alocação de recursos e a estratégia organizacional é uma barreira para a correta implementação desta última na instituição e verificamos, também, que os *feedbacks* de curto prazo, baseados no monitoramento orçamentário mensal ou trimestral, mais comumente adotados, não são suficientes para orientar a revisão e o aprimoramento da estratégia em toda a sua vertente.

Kaplan e Norton (1997, p. 233) advertem que “os orçamentos de capital de longo prazo, as iniciativas estratégicas e as despesas anuais discricionárias devem visar à realização de metas ambiciosas para os objetivos e indicadores contidos no *scorecard* da empresa”.

Traduzindo para o orçamento público, devem ser identificados, ainda no processo de planejamento (orçamentário), os programas ou projetos³⁴ de investimento (equivalentes ao orçamento de capital de longo prazo de uma empresa) e as demais despesas discricionárias

³⁴ Adotam-se, aqui, os termos **programa** e **projeto** conforme usualmente utilizados no setor público, ou seja, programas são mais abrangentes (no escopo e no tempo) do que projetos. Os programas são compostos por grupos de (um ou mais) projetos, assim como os planos são subdivididos em programas.

que apoiem iniciativas estratégicas, os quais, somente estes, deverão ser aprovados.

As organizações não devem permitir que a fragmentação da sua estrutura funcional (em unidades, departamentos e outras subdivisões distintas) induza ao desengajamento dos processos de planejamento estratégico e orçamentário. A previsão anual do orçamento deve estar em sintonia com a definição de planos, metas e iniciativas estratégicas de longo prazo, para que a ação esteja vinculada à visão (KAPLAN; NORTON, 1997).

O planejamento financeiro detalhado de curto prazo deve ser acompanhado da definição de objetivos e medidas estratégicas correlatas das demais perspectivas do BSC, também traduzidos para o desempenho esperado no curto prazo, de modo que se tenham indicadores de resultado e de tendência operacionais (mensais ou trimestrais, por exemplo) para *stakeholders*, processos internos e inovação compatíveis com a trajetória de longo prazo estabelecida para a organização.

3.6 Mapas Estratégicos: garantindo a explicitação da estratégia e o foco nos recursos orçamentários

As primeiras experiências práticas em empresas americanas revelaram uma quase unanimidade de opinião dos executivos acerca das principais contribuições do BSC para o avanço no desempenho de suas organizações em curto período: **alinhamento** dos recursos humanos, materiais e funcionais e **foco** na implementação da estratégia (KAPLAN; NORTON, 2000).

Kaplan e Norton (2000, p. 18) ressaltaram, a partir da análise dessas experiências, alguns princípios gerenciais que seriam os responsáveis pelo sucesso dessas empresas em se tornarem “organizações orientadas para a estratégia”, dos quais destacamos: traduzir a estratégia em termos operacionais, conforme enfatizamos na seção 3.5; e transformar a estratégia em tarefa de todos.

Mapa estratégico		Balanced Scorecard		Plano de ação	
Processo: Gestão operacional Tema: Reabastecimento no solo	Objetivos	Indicadores	Metas	Iniciativa	Investimentos
Perspectiva financeira 	<ul style="list-style-type: none"> • Rentabilidade • Aumento de receita • Menos aviões 	<ul style="list-style-type: none"> • Valor de mercado • Receita por assento • Custo do leasing 	<ul style="list-style-type: none"> • 30% cresc. Anual • 20% cresc. Anual • 5% redução anual 	-	-
Perspectiva do cliente 	<ul style="list-style-type: none"> • Atrair e reter mais clientes • Pontualidade dos voos • Preços mais baixos 	<ul style="list-style-type: none"> • N° de clientes habituais • N° de clientes • Posição no ranking de pontualidade • Avaliação dos clientes 	<ul style="list-style-type: none"> • 70% • Aumentar 12% ao ano • N° 1 • N° 1 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar sistema de CRM • Gestão da qualidade • Programa de fidelização dos clientes 	<ul style="list-style-type: none"> \$ xxx \$ xxx \$ xxx
Perspectiva interna 	<ul style="list-style-type: none"> • Reabastecimento rápido no solo 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de permanência no solo • Partidas pontuais 	<ul style="list-style-type: none"> • 30 minutos • 90% 	<ul style="list-style-type: none"> • Otimização do ciclo em solo 	<ul style="list-style-type: none"> \$ xxx
Perspectiva de aprendizado e crescimento 	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver habilidades • Desenvolver sistemas de apoio • Tripulação de solo alinhada com a estratégia 	<ul style="list-style-type: none"> • Prontidão dos cargos estratégicos • Disponibilidade dos sistemas de informação • Conscientização estratégica • % de tripulantes de solo acionistas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ano 1-70% • Ano 3-90% • Ano 5-100% • 100% • 100% • 100% 	<ul style="list-style-type: none"> • Treinamento da tripulação de solo • Lançamento do sistema de programação da tripulação • Programa de comunicação • Plano de aquisição de ações pelos empregados 	<ul style="list-style-type: none"> \$ xxx \$ xxx \$ xxx \$ xxx
				Investimento total	\$ xxx

FIGURA 8 – Mapa estratégico, BSC e Plano de ação de uma empresa de aviação
 Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton (2004, p. 56).

Kaplan e Norton (2004, p. 435-439) apresentaram um estudo de caso sobre o desenvolvimento do mapa estratégico do Ministério da Defesa do Reino Unido (MoD), ressaltando que, além de benefícios ligados à melhoria da comunicação e de processos internos (decisório e de trabalho coletivo), o mapa e *scorecards* derivados facilitavam a comunicação externa com os órgãos governamentais daquele país:

[...] o MoD agora usa o mapa estratégico e o *scorecard* durante as negociações de liberação de recursos com o Tesouro³⁵ [...], removendo o conteúdo emocional das discussões [...] e **criando condições para que o MoD demonstre, sem paixões (*sic*), o impacto dos vários cenários de financiamento**, [...] [permitindo] **focar esses entendimentos cruciais** no que importa: fatos e as principais prioridades do MoD e do governo (grifos próprios).

Revelaram, ainda, que o MoD traduziu sua missão em objetivos estratégicos centrados em dois temas – “maior eficácia operacional” e “melhor uso dos recursos” – que deveriam permear as perspectivas adotadas, diferentemente do modelo tradicional:

- **perspectiva dos produtos fornecidos**, equivalente à perspectiva dos clientes, gerando três objetivos – sucesso operacional, eficácia militar e política de defesa – que pretendiam responder à questão “estamos fornecendo o que o governo quer?”;
- **perspectiva da gestão de recursos**, semelhante à financeira, que abordou o orçamento anual, o efetivo de pessoal, a reputação e a infraestrutura de defesa;
- **perspectiva dos processos habilitadores**, equivalente à perspectiva dos processos internos; e
- **perspectiva da construção do futuro**, assemelhada ao aprendizado e crescimento, buscando investimentos em pessoas e tecnologia e modernização da infraestrutura.

Na esfera pública brasileira, o Tribunal de Contas da União (TCU), integrante do Poder Legislativo, é um dos órgãos federais que passou a adotar a metodologia do BSC, em 2005, disponibilizando, atualmente, para consulta pública no Portal do Cidadão de seu *website*, seu planejamento estratégico³⁶, cujo mapa encontra-se estruturado nas perspectivas: de resultados; de processos internos; de pessoas e inovação; e de orçamento e logística (ANEXO L). Sendo o órgão máximo de controle externo do País – responsável pelo controle e fiscalização dos gastos públicos federais, auxiliando o Congresso Nacional na sua

³⁵ Designação genérica para o órgão responsável pela gestão dos recursos financeiros de um país. Aqui no Brasil, o tesouro nacional é gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda.

³⁶ Planejamento Estratégico: construindo o TCU do futuro: 2011-2015. Apresenta o planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/index.html>. Acesso em: 03 ago. 2012.

competência de fiscalizar os atos do Poder Executivo³⁷ – o TCU endossa, indiretamente, a adoção dos padrões do BSC na administração direta, ao incorporá-los ao seu sistema de gestão. Se pensarmos em facilidade e eficiência de comunicação, mais uma vez reforçaremos a ideia da validade de aplicação da sistemática na MB, buscando a aproximação com os *stakeholders*, fundamental quando se tratando de orçamento.

³⁷ Artigo 49, inciso X, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

4 PERSPECTIVAS DE APRIMORAMENTO DO SISTEMA DO PLANO DIRETOR

Destrinchados os principais aspectos que regem as duas sistemáticas em análise – SPD e BSC – observando suas similaridades e buscando possíveis contribuições da segunda para o aperfeiçoamento da primeira, devemos responder, então, à pergunta inicial: “em que medida a gestão orçamentária e financeira da MB pode, ainda, ser aprimorada sob a ótica do BSC?”.

O BSC foi criado nos EUA, num contexto em que empresários demandavam o desenvolvimento de uma ferramenta de medição de desempenho que substituísse ou extrapolasse as tradicionais avaliações contábeis e financeiras, consideradas obsoletas, num mundo globalizado e em constante transformação, por não virem demonstrando criar valor econômico para o futuro das organizações. Entre uns e outros conceitos, a grande contribuição do BSC foi quanto à mudança de mentalidade, mais do que em procedimentos, quando enfatizou a importância da vinculação da gestão empresarial a uma estratégia, que deveria ser o centro do sistema de “cenários equilibrados” (ver FIGURA 5, na seção 3.2).

O BSC é categórico quanto à importância de se vincular gestão à estratégia e todos os seus pressupostos e ensinamentos giram em torno deste princípio básico.

Poderíamos, prematuramente, considerar óbvio que uma Força Armada prescinde de qualquer questionamento em relação a um profundo conhecimento dos princípios (e do emprego) de estratégia. Porém, não estamos tratando, essencialmente, de estratégia militar. E no que tange à estratégia empresarial – ou, melhor associando, estratégia organizacional – talvez ainda caiba alguma dúvida.

Observamos, entretanto, que a MB vem buscando, permanentemente, o aprimoramento de sua gestão administrativa, a qual, além de incorporar preceitos legais obrigatórios (ver seções 2.1 e 2.2) que já contemplavam, por sua vez, modernas concepções de gestão, também absorveu e adaptou novas metodologias e sistemas aplicados em outros

organismos – das áreas pública e privada, quando pertinente – mantendo-se atualizada e, principalmente, estimulando a manutenção da cultura de um permanente aprendizado organizacional (ver seções 2.2.1 e 2.2.2).

Vimos, ainda, que o Plano Estratégico da Marinha (PEM) é o ponto de partida para todo o planejamento da MB em todos os seus níveis. Ele alinha-se com os instrumentos normativos de política e estratégia nacionais e militares e oferece embasamento para o SPD, norteando a elaboração do Plano de Ação (PA), conforme discorreremos na seção 2.3.

O PEM enuncia e detalha a missão e a visão de futuro da MB, estabelecendo objetivos e descrevendo tarefas e ações a empreender, de onde derivam alguns indicadores e metas a serem atingidas, evidenciando um minucioso e sistemático trabalho de elaboração que merece ser destacado.

Entretanto, ao se buscar uma colaboração do BSC para o seu aprimoramento, vislumbra-se a condição de não constarem, naquele documento, as estruturações lógicas (relações de causa e efeito) e gráficas (mapas) conforme propostas por Kaplan e Norton, que poderiam, eventualmente, redundar em especificações mais detalhadas, melhor visualização das interligações de objetivos e diretrizes em todos os níveis da instituição e facilitação de revisões na própria estratégia.

Há uma convicção de que a implementação de *scorecards* em órgãos governamentais não tende a ser tarefa fácil e que existe, de antemão, uma lista de barreiras presumíveis, ainda que contornáveis pela própria adoção da metodologia do BSC. Mas, ainda que leve algum tempo e que não se adotem mudanças radicais nos instrumentos vigentes que, a priori, demonstram atingir o propósito para o qual foram criados, é salutar “colocá-los em xeque”, de vez em quando, criando condições para o seu aperfeiçoamento.

No nível das unidades administrativas – as Organizações Militares (OM) – o Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) prevê a identificação da missão e da visão de

futuro, além da definição de objetivos, indicadores, metas e iniciativas estratégicas, a serem acompanhadas e analisadas conforme os seus resultados, visando à realimentação do sistema como um todo.

Relatamos, na seção 2.4, que o Plano Diretor tem como propósitos, dentre outros, o condicionamento de processos e meios que garantam a realização de metas vinculadas ao PEM e a harmonização dos ciclos de planejamento, execução e controle com o PPA.

De outro lado, o BSC, como sistema de gestão estratégica, preconiza a consecução de processos cíclicos interligados, mencionados no capítulo 3, quais sejam, resumidamente: traduzir a estratégia; comunicar objetivos e medidas; estabelecer metas e alinhar iniciativas; e gerar *feedback*. A tradução da estratégia, por sua vez, faz-se segundo perspectivas integradas em relações de causa e efeito, que podem ser individualizadas de acordo com o contexto estratégico particular da MB, independentemente do modelo básico das quatro perspectivas originais de Kaplan e Norton.

Com a adoção dos preceitos difundidos pelas teorias de gestão da qualidade, a posterior adesão ao GESPÚBLICA e a criação do Programa Netuno, a MB internalizou, em sua cultura organizacional, bases metodológicas de gestão que se identificam com as do BSC.

Na gestão orçamentária, ao incorporar os fundamentos do PPA, adequando o SPD, consolidou-se a obrigação da utilização das medidas (estratégicas) de desempenho, traduzidas em programas, objetivos, iniciativas e ações (ver seções 2.5 e 2.6), estando aí evidenciadas as mesmas bases do *scorecard* (capítulo 3).

Independentemente de podermos considerar que os fundamentos do BSC já estariam, indiretamente, sendo postos em prática no processo orçamentário da MB e que, portanto, qualquer aprimoramento ficaria restrito à possível adoção de seus princípios nas unidades organizacionais, individualmente, para a montagem de seus planos estratégicos, quando representasse real benefício, é importante não perder o referencial de que, em última análise, o

principal cliente da Marinha é o Estado brasileiro que, por intermédio do governo federal, determina a forma e as regras do processo orçamentário a serem respeitadas, condiciona a sua execução, distribuindo-o anualmente e, em sentido inverso, demanda o convencimento e os esclarecimentos necessários à sua condução.

Assim, não haveria razão, a essa altura, dadas as assimilações já ocorridas, para reestruturar procedimentos orçamentários na MB em função de uma metodologia criada a partir de outras necessidades e num contexto externo ao país, ainda que seja notório seu reconhecimento internacional, inclusive em organismos do setor público e militar, como vimos os casos do MoD, no Reino Unido, e do TCU, no Brasil.

Por outro lado, isto nos reforça a questão paralela de buscar um elo de aproximação com os responsáveis pela área econômica dentro do governo federal, via MD, e da própria sociedade, no viés da transparência pública, fazendo uso de ferramentas que facilitem a tradução do linguajar militar para os moldes do efetivo entendimento no meio civil, de modo a obter-se o necessário retorno em termos de orçamento. Com a penetração dos fundamentos do BSC, no escopo da adoção dos programas de qualidade e da preocupação com a melhoria na gestão pública, este pode, sim, ser um caminho a ser estudado para a construção de cenários informativos e de relatórios de análise e justificativa de resultados que, invariavelmente, são objeto de trocas de informações entre a MB e seus *stakeholders*.

No caso da aproximação com a sociedade, a MB já veio reconhecendo, desde longa data, a necessidade de ser mais “transparente” e os efeitos positivos que uma imagem favorável da instituição ocasionam, derivando em benefícios e oportunidades diretos ou indiretos, inclusive na busca de fontes alternativas de recursos e parcerias para o desenvolvimento de projetos. Como exemplo, extraímos um trecho das ORCOM-2012 (BRASIL, 2012a):

Dar continuidade à divulgação das atividades operativas da Marinha junto à mídia. Concentrar esforços visando a obter maior visibilidade das atividades da Força junto à opinião pública, buscando, também, o convencimento dos parlamentares sobre a necessidade do aporte de recursos orçamentários e da plena alocação dos “royalties” do petróleo, para que a MB cumpra sua missão constitucional. Intensificar e dinamizar a comunicação social afeta à atuação da MB, direcionada aos públicos interno e externo [...]

Quanto à comunicação junto aos poderes da federação, mormente à área econômica do poder executivo (MPOG e MF) e às comissões e autoridades parlamentares que tratam de assuntos orçamentários, cabe lembrar que, no contexto da LRF e da transparência pública, esses órgãos e entidades também são regidos por estes princípios e requerem meios de comprovar sua estrita vinculação aos mesmos, o que reforça a necessidade de oferecer-lhes argumentos claros e convincentes a respeito dos assuntos ligados ao orçamento e finanças públicas, de modo que eles possam justificar suas decisões e orientação.

O Manual Técnico de Orçamento (MTO) 2013 (BRASIL, 2012c, p. 13), que orienta a elaboração da proposta orçamentária para o próximo exercício, evidencia o papel da Secretaria de Orçamento e Finanças, do MPOG, de “acompanhar e avaliar o comportamento da despesa pública e de suas fontes de financiamento, bem como desenvolver e participar de estudos econômico-fiscais, voltados ao aperfeiçoamento do processo de alocação de recursos” e complementa que esta e outras atribuições pressupõem “uma constante articulação com os agentes envolvidos na tarefa de elaboração das propostas orçamentárias setoriais das diversas instâncias da Administração Pública Federal e dos demais Poderes da União”.

Nos relatórios requisitados pelo MD e pelo MPOG, na montagem do PA ou na definição de cenários de contingenciamento orçamentário, o foco dos questionamentos gira em torno dos esclarecimentos acerca dos resultados esperados e dos benefícios a serem alcançados com a realização das metas que demandam recursos financeiros e, sob ponto de vista inverso, das possíveis consequências de não serem contempladas. Ou seja, o que se quer saber e, conseqüentemente, deve ser do interesse da MB demonstrar, são as relações de causa e efeito das metas planejadas, dentro das perspectivas de resultados – no caso, quanto maior

relacionamento com benefícios sociais, maior sensibilização e melhor repercussão, obviamente.

Então, se as diretrizes e regras orçamentárias são seguidas à risca pelo Plano Diretor, dentro dos preceitos do PPA e demais mecanismos de execução e controle governamentais, resta garantir que o caminho que leve à consecução dos interesses da MB seja percorrido fazendo-se uso de instrumentos eficazes.

A proposta seria, então, desenvolver um estudo mais aprofundado para aperfeiçoamento do SPD, a princípio mediante aprimoramento do SIPLAD, visando à produção de relatórios consolidados, de modo que fossem evidenciadas, concatenada e automaticamente, as informações constantes das ações internas (AI) e suas atualizações.

A partir daí, agregar-se-iam identificações precisas dos relacionamentos com outras AI e setores e, se for o caso, de seus atributos com os objetivos e iniciativas de *stakeholders* externos à MB – considerando que já existem, inclusive, muitas dessas informações nas AI, tendo em vista o detalhamento que já é previsto no seu roteiro de criação (ver seção 2.4.1) – fazendo uso da metodologia do BSC, no intuito de compatibilizar a linguagem do Plano Diretor com o público externo à Força, tomando como base o modelo de mapas estratégicos, a exemplo da FIGURA 8 (ver seção 3.6).

Na construção desse “novo” modelo, que, obviamente, é tão mais complexa quanto mais simples ele pretender ser, além de observadas as correlações com o PPA, podem ser adotadas, como referências, a fim de se alcançar o máximo de compatibilidade com a taxionomia orçamentária e com as práticas de gestão, premissas do MTO (exemplificadas no ANEXO M) e orientações do Programa Netuno e do GESPÚBLICA – que também é um programa vinculado ao MPOG – como as constantes do Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores (ver seção 2.2.1), dentre outros instrumentos normativos pertinentes, incluídas as não menos relevantes instruções e determinações do MD.

5 CONCLUSÃO

O princípio da vinculação à estratégia está tão incorporado à gestão administrativa quanto à gestão orçamentária e financeira da MB, à semelhança do que preceitua o BSC.

A materialização dos objetivos, diretrizes e outros fundamentos do PEM em relações de causa e efeito, mediante a elaboração de esquemas gráficos ou mesmo textuais, ainda que possa não se fazer necessária, tenderia, a priori, a intensificar o entendimento dos relacionamentos entre as diversas atividades e iniciativas da cadeia organizacional, inclusive ampliando o alcance da assimilação dos vínculos estratégicos, impulsionando o comprometimento efetivo de todas as unidades e pessoas para o cumprimento da missão da MB, numa visão global. Fazendo uma correlação direta com os princípios da “organização orientada para a estratégia” de Kaplan e Norton, evidenciados na seção 3.6, trata-se de traduzir adequadamente a estratégia para que ela se transforme em tarefa de todos.

No âmbito exclusivo da gestão orçamentária e financeira da MB, ou seja, no que diz respeito ao Plano Diretor, que é o propósito específico deste estudo, concluímos que os fundamentos adotados na atual sistemática, além de similares, em nada devem, em qualidade e consistência, aos pressupostos do BSC. Ao buscar a adequação do SPD ao PPA, a MB logrou promover necessários ajustes que vêm permitindo que as duas sistemáticas possam ser adotadas paralelamente. Entretanto, sabemos que decorrem algumas dificuldades, principalmente ligadas à existência de duas estruturas hierárquicas que devem funcionar harmonicamente, mas que estão sujeitas a riscos inerentes, como a duplicidade de informações, ou mesmo o eventual conflito de gestão.

Tratando-se de um processo adaptativo, que já vem sendo acompanhado desde a instituição dos planos plurianuais, enquanto não se vislumbram vantagens em fazer corresponder precisamente ambas as estruturas funcionais, deve-se ater à preocupação de

zelar para que elas possam, justamente, conviver em sintonia, mediante o monitoramento constante dos entrelaçamentos e riscos derivados.

Por mais que se estejam cumprindo todos os requisitos e preceitos vigentes de uma boa gestão e haja preocupação clara de compatibilizar as atividades e investimentos da instituição aos objetivos estratégicos compartilhados por toda a cadeia superior hierárquica, de pouco adianta, na “guerra” orçamentária, dispor de tais condições sem ter os meios adequados de comunicar e convencer os órgãos detentores dos recursos da existência dessa situação e da consequente importância de proporcionar meios para o atendimento das necessidades orçamentárias e financeiras da Força.

Assim, no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal e do princípio da transparência pública e seus reflexos no orçamento, pudemos especular em que medida a elaboração do BSC, mais especificamente a confecção de mapas estratégicos pode contribuir para que a MB possa lidar melhor com duas grandes questões, vitais para a gestão orçamentária e onde são encontradas dificuldades quase intrínsecas:

- a) uma disseminação interna mais eficiente da missão e da visão estratégica da Força, com os objetivos, indicadores e metas respectivas estruturados em relações de causa e efeito, de modo que fique mais visível a participação de cada unidade institucional, ou seja, das OM (e do seu pessoal) no cumprimento da missão da MB;
e
- b) em contrapartida, a produção de informações mais consistentes – a partir da conscientização e dos esclarecimentos obtidos com a atuação sobre o problema anterior – de modo que a comunicação externa, dentro dos princípios e exigências relacionados à transparência pública, seja mais eficiente.

A preocupação com a informação não se restringe às relações formais entre os agentes públicos e órgãos governamentais, nem tampouco, nos dias de hoje, permanece restrita unicamente à esfera nacional.

Em 2010, o MPOG, através da SOF, publicou o primeiro compêndio intitulado “Orçamento Federal ao Alcance de Todos”, contendo uma “tradução” da PLOA-2011 em linguajar mais simplificado, para um melhor entendimento das bases orçamentárias pela sociedade brasileira, criando o conceito de “orçamento-cidadão”, tendo sido editado, novamente, na versão da PLOA-2012, em 2011 (BRASIL, 2011c).

Em novembro de 2011 foi sancionada a Lei nº 12.527 (BRASIL, 2011b), que ficou conhecida como Lei de Acesso à Informação, regulamentando o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas.

E, não menos importante, para corroborar essa preocupação com a adequada publicidade dos atos e fatos administrativos e, conseqüentemente, dos reflexos orçamentários que podem daí advir, motivando a busca por mecanismos mais eficientes de produção e concatenação de informações nas diversas ocasiões em que forem requisitadas, destacamos as palavras do Ministro da Defesa, ante a entrega do Livro Branco de Defesa Nacional ao Senado Federal, em julho de 2012 (AMORIM, 2012):

[...] a edição do Livro Branco cumpre duplo objetivo: dar transparência à sociedade sobre o funcionamento e os objetivos traçados para o setor [de defesa], e gerar confiança na relação com outros Estados. [...] A Defesa não pode ficar restrita ao meio militar. Nem mesmo deve a discussão sobre ela ficar limitada aos círculos governamentais. Deve ser assunto de todos os brasileiros. [...] [Por meio dele e de outros documentos] a sociedade poderá conhecer, com elevado grau de detalhamento, o que o país quer e de que maneira pretende atingir, ao longo dos próximos anos, os objetivos fixados para sua Defesa.

Nunca é demais lembrar que um modelo sempre será limitado, na medida em que dificilmente logrará conter toda e qualquer informação com todas as suas possíveis variáveis, e irá requerer constantes revisões, por razões de mudanças conjunturais ou com vistas a aprimoramentos intrínsecos. Não presumimos, portanto, que este trabalho terá solucionado as

dificuldades relacionadas à gestão orçamentária e financeira da MB e à sua interação, inclusive por meio de relatórios, com as diversas instâncias de *stakeholders*. De qualquer forma, poderão ser úteis as reflexões sobre a colaboração de um sistema extrínseco como o BSC e as correlações com outros modelos e sistemáticas já incorporadas ao dia a dia da administração pública.

REFERÊNCIAS

ALVES, Marco Antônio. **Orçamento de defesa: perspectivas para o orçamento das Forças Armadas**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Palestra proferida para o C-PEM na Escola de Guerra Naval em 02 de abril de 2012.

AMORIM, Celso. A proposta da Defesa. **O Globo**, Brasília, 23 jul. 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/artigo_a_proposta_da_defesa_julho_2012.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 06 abr. 2012.

_____. **Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998**. Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 05 abr. 2012.

_____. **Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005a**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm>. Acesso em: 26 mar. 2012.

_____. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005b**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 08 jun. 2012.

_____. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008a**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 08 jun. 2012.

_____. **Decreto 83.740, de 18 de julho de 1979**. Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D83740.htm>. Acesso em: 06 mai. 2012.

_____. Diretoria de Administração da Marinha. Ofício nº 254 de 21 de julho de 2006a ao Secretário-Geral da Marinha. **Gestão Pública na Marinha do Brasil**.

_____. Estado-Maior da Armada. **EMA-134: Manual de Gestão Administrativa da Marinha**. Brasília, 2011a.

_____. Estado-Maior da Armada. **EMA-300: Plano Estratégico da Marinha – PEM**, v. 1, Brasília, 2008b, 2. rev.

_____. Estado-Maior da Armada. **EMA-303: Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha – SPAN** (Reservado). Brasília, 2006b.

_____. Gabinete do Comandante da Marinha. Circular nº. 01 de 11 de janeiro de 2012a. **Orientações do Comandante da Marinha: ORCOM-2012.**

_____. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 06 abr. 2012.

_____. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Lei de Responsabilidade Fiscal.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 07 mai. 2012.

_____. **Lei complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp117.htm>. Acesso em: 06 abr. 2012.

_____. **Lei complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em: 06 abr. 2012.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 06 abr. 2012.

_____. **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001a.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 08 ago. 2012.

_____. **Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 08 jun. 2012.

_____. **Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012b.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm. Acesso em: 26 mar. 2012.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011b.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 08 ago. 2012.

_____. **Medida Provisória nº 2.143-31, de 2 de abril de 2001b.** Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2001/2143-31.htm. Acesso em: 08 jun. 2012.

_____. Ministério do Planejamento. **Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para construção de indicadores.** Brasília, 2009a. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/ferramentas/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf. Acesso em: 26 mar. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO): Versão 2013.** Brasília, 2012c. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2013_4.pdf. Acesso em: 08 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Federal ao Alcance de Todos: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2012.** Brasília, 2011c. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2012/110831_orc_fed_alc_todos.pdf. Acesso em: 08 ago. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015: projeto de lei.** Brasília, 2011d. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf. Acesso em: 15 jun.2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. Governo Federal.** Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/070122_PAC_medidas_institucionais.pdf. Acesso em: 15 jun.2012.

_____. **Portaria Interministerial nº 140, de 16 de março de 2006c.** Disciplina a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da rede mundial de computadores – *internet*, e dá outras providências. Disponível em: http://www.cgu.gov.br/Legislacao/Arquivos/Portarias/Portaria_Interministerial.pdf. Acesso em: 08 jun. 2012.

_____. Secretaria Geral da Marinha. **SGM-101: Normas para a Gestão do Sistema do Plano Diretor**, rev.3. Brasília, 2009b.

_____. Secretaria Geral da Marinha. **SGM-107: Normas Gerais de Administração**, rev.4. Brasília, 2011e.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2003.

OLIVEIRA, Ribamar. Orçamento da Defesa para 2012 cresce e repõe investimentos anteriores a corte. **Valor Econômico**, Brasília, 20 set. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/1011516/orcamento-da-defesa-para-2012-cresce-e-repoe-investimentos-anteriores-corte>>. Acesso em: 31 mar. 2012.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

KAPLAN, Robert S.; NORTON David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução: Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 16. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1997.

_____. **Balanced Scorecard: mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2004.

_____. **Organização orientada para a estratégia: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 11. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

MAFRA, Fábio. **O monitoramento dos resultados da gestão governamental no Brasil**. 80f. Monografia (Curso de Especialização em Orçamento Público) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, e Instituto Serzedello Corrêa (ISC), do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055558.PDF>>. Acesso em: 08 ago. 2012.

NIVEN, Paul R. **Balanced scorecard passo-a-passo: elevando o desempenho e mantendo resultados**. Tradução: Nilza Freire. Rio de Janeiro: Ed. Qualitymark, 2005.

NYE JR, Joseph S. **Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história**. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 2002

PARENTE Filho, José. Gestão da Qualidade no Setor Público. **CDTI/IPEA**, Brasília, nov. 1991. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1991/td_0237.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2012.

PINTO Filho, Jayme Teixeira. **O Plano Diretor (PD) e o Plano Plurianual (PPA) do governo federal**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Palestra proferida para o C-PEM na Escola de Guerra Naval em 13 de junho de 2012.

RISDEN Jr., Anatalicio. **O orçamento federal e seus reflexos nas atividades do Ministério da Defesa e da Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Palestra proferida para o C-PEM na Escola de Guerra Naval em 02 de abril de 2012.

ANEXO A – Objetivos Navais

1. Manutenção do aprestamento dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, de forma a capacitar a Marinha a executar, com credibilidade, eficácia e de forma tempestiva, as tarefas básicas do Poder Naval;
2. Capacidade de projeção de poder sobre terra para salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
3. Manutenção de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais para a proteção das atividades e das áreas físicas identificadas como estratégicas e adoção de medidas para reduzir ou eliminar as vulnerabilidades estratégicas;
4. Manutenção de forças estratégicas constituídas de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, em condições de pronto emprego em ações de defesa da Pátria e dos interesses nacionais;
5. Ampliação da presença da Marinha na Região Amazônica e nas áreas estratégicas do Atlântico Sul;
6. Proteção das Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) de importância vital para o País e das áreas estratégicas nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) de interesse nacional;
7. Incremento e aperfeiçoamento da integração operacional, da logística, do apoio mútuo e da mobilização militar, entre as Forças Armadas, visando à interoperabilidade de seus principais sistemas;
8. Estimulo à nacionalização progressiva e seletiva do material, com atendimento aos requisitos operativos mínimos indispensáveis e com precedência para os materiais que, em situação de conflito, sejam suscetíveis de restrições de fornecimento e exijam emprego de consideráveis quantidades ou reposição frequente, sempre que possível em conjunto com o Exército Brasileiro e com a Aeronáutica;
9. Aperfeiçoamento da estrutura de comando e controle, da organização administrativa e da capacidade de inteligência, sobretudo nos campos estratégico e operacional;
10. Incremento da cooperação e da realização de operações conjuntas com as Marinhas da América do Sul, da África Atlântica e com os países desenvolvidos;
11. Contribuição para o aperfeiçoamento do gerenciamento de crises internacionais de natureza político-estratégica;
12. Contribuição para a prevenção de atos terroristas e para a condução de atividades de contraterrorismo, nas áreas do interesse do Poder Marítimo e na região SAR de

responsabilidade do Brasil;

13. Participação de Força Naval, quando sob a égide de organismos internacionais e quando do interesse nacional, de forças internacionais em arranjos militares de defesa coletiva, de forças expedicionárias, de manutenção de paz e humanitárias;
14. Aperfeiçoamento do Sistema de Apoio Logístico da MB;
15. Ampliação e diversificação do intercâmbio científico e tecnológico de interesse naval, no País e no exterior, com institutos de pesquisas, universidades e indústrias;
16. Desenvolvimento das atividades de capacitação e valorização do pessoal;
17. Manutenção da segurança contra ataques cibernéticos dos sistemas digitais de tecnologia da informação e de comunicações;
18. Ampliação da capacidade de comunicação social, visando maior divulgação das atividades da MB e maior mentalidade marítima;
19. Contribuição para o desenvolvimento da consciência marítima e de defesa nacional em todos os segmentos da sociedade brasileira, sobretudo no setor acadêmico, incentivando o interesse e o crescimento de núcleos de produção de conhecimento nessas áreas;
20. Participação na execução do Programa Antártico Brasileiro e na Política nacional para os Assuntos Antárticos, contribuindo ativamente nos processo de decisão do destino da Região Antártica; e
21. Incremento no adestramento de operações combinadas e aprimoramento das doutrinas e dos planejamentos navais pertinentes.

Fonte: BRASIL, 2008b, cap. 6.

ANEXO B – Estrutura Funcional do SPD

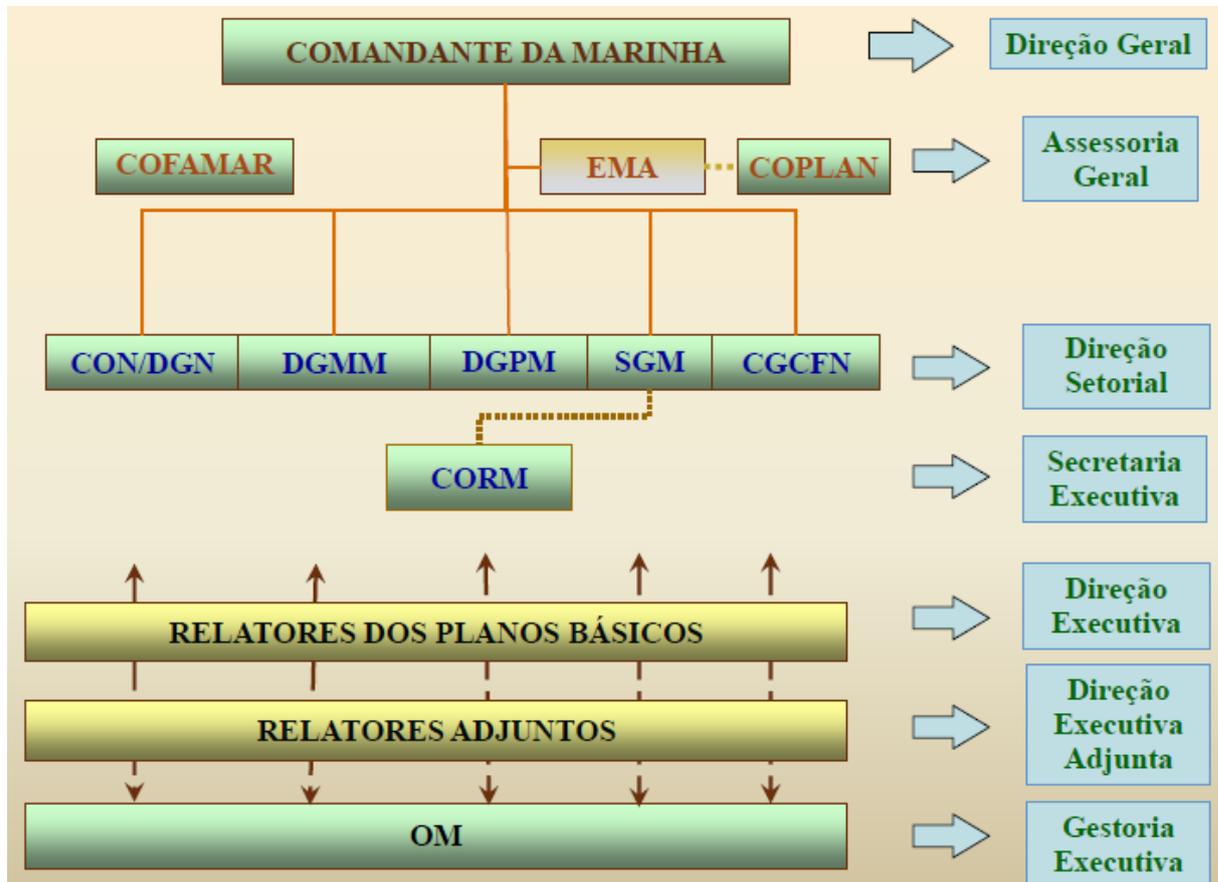


FIGURA 9 – Estrutura Funcional do SPD

Fonte: PINTO, 2012.

CGCFN – Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais
 COFAMAR – Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha
 CON – Comando de Operações Navais
 COPLAN – Conselho do Plano Diretor
 CORM – Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha
 DGMM – Diretoria Geral do Material da Marinha
 DGN – Diretoria Geral de Navegação
 DGPM – Diretoria Geral do Pessoal da Marinha
 EMA – Estado-Maior da Armada
 SGM – Secretaria Geral da Marinha
 OM – Organizações Militares

ANEXO C – Relação dos Planos Básicos e respectivos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e Relatores

QUADRO 2

Relação de Planos Básicos do SPD

PLANO BÁSICO	TÍTULO	ODS	RELATOR
ALFA	RENOVAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS MEIOS FLUTUANTES	DGMM	Diretor de Engenharia Naval
BRAVO	RENOVAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS MEIOS AÉREOS	DGMM	Diretor de Aeronáutica da Marinha
CHARLIE	RENOVAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS MEIOS DE FUZILEIROS NAVAIS	CGCFN	Comandante do Material de Fuzileiros Navais
DELTA	PESSOAL MILITAR	DGPM	Diretor do Pessoal Militar da Marinha
ECHO	BASES NAVAIS E AÉREAS	DGMM	Diretor de Obras Civas da Marinha
FOXTROT	SISTEMAS DE ARMAS E SENSORES	DGMM	Diretor de Sistema de Armas da Marinha
HOTEL	SAÚDE	DGPM	Diretor de Saúde da Marinha
ÍNDIA	ENSINO	DGPM	Diretor de Ensino da Marinha
JULIET	SERVIÇOS DE HIDROGRAFIA E PESQUISAS OCEÂNICAS	DGN	Diretor de Hidrografia e Navegação
LIMA	SERVIÇOS DE PORTOS E COSTAS	DGN	Diretor de Portos e Costas
NOVEMBER	SERVIÇO SOCIAL	DGPM	Diretor de Assistência Social da Marinha
OSCAR	SERVIÇO DE RELAÇÕES PÚBLICAS	-	Diretor do Centro de Comunicação Social da Marinha
PAPA	ABASTECIMENTO	SGM	Diretor de Abastecimento da Marinha
QUEBEC	PESSOAL CIVIL	DGPM	Diretor do Pessoal Civil da Marinha
TANGO	TELECOMUNICAÇÕES	DGMM	Diretor de Telecomunicações da Marinha
VICTOR	CIÊNCIA, TECNOLOGIA & INOVAÇÃO	-	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha
UNIFORM	SISTEMAS NUCLEARES	DGMM	Coordenador do Programa de Reaparelhamento da Marinha
WHISKEY	RECURSOS DO MAR E ATIVIDADES ANTÁRTICAS	-	Secretário da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
XRAY	MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE FORÇAS E DISTRITOS NAVAIS	ComOpNav	Subchefe de Apoio Logístico do Comando de Operações Navais
ZULU	ADMINISTRAÇÃO	SGM	Diretor de Administração da Marinha

Fonte: BRASIL, 2009b, pág. K-1.

ANEXO D – Módulos do SIPLAD: Planejamento, Execução, Controle e Apoio

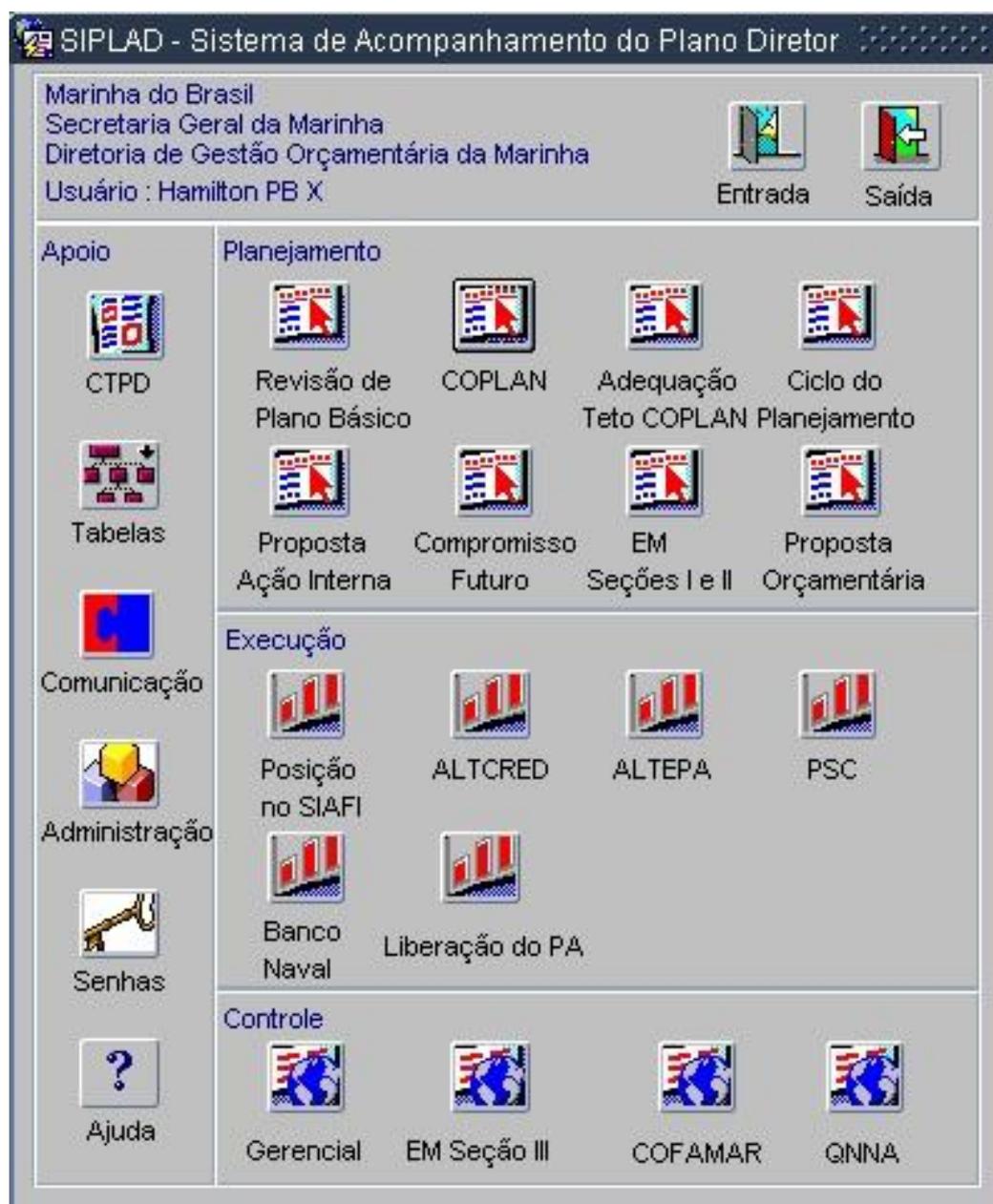


FIGURA 10 – Tela inicial do SIPLAD
Fonte: SIPLAD.

ANEXO E – Submódulo “Montagem do RAPA” do SIPLAD

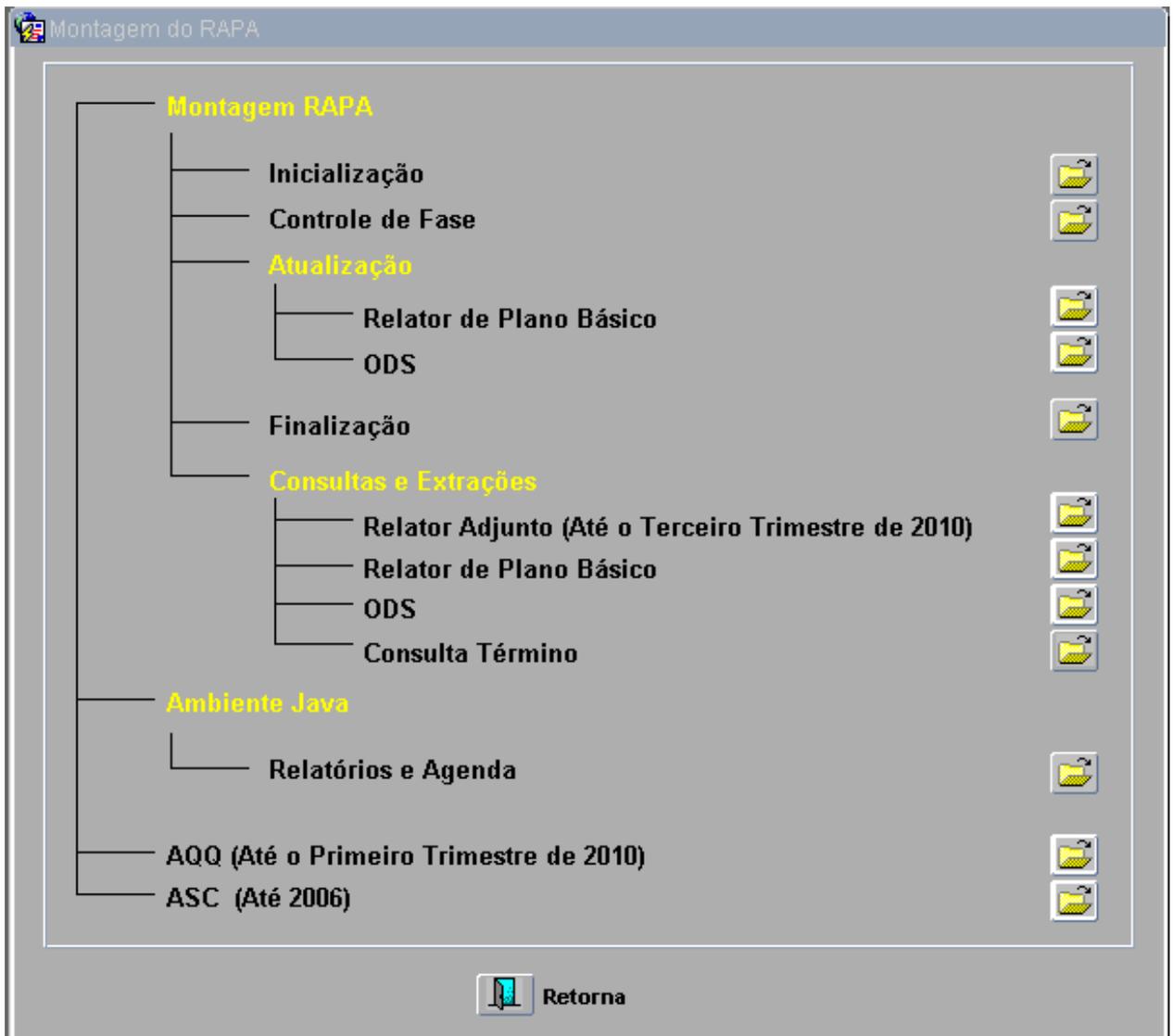


FIGURA 11 – Tela “Montagem do RAPA” do SIPLAD
Fonte: SIPLAD.

**ANEXO F – Extrato do Anexo I da Lei nº 12.593 de 18JAN2012 – PPA 2012-2015 –
Programas Temáticos**

PROGRAMA: 2058 - Política Nacional de Defesa

INDICADORES	Unidade de Medida	Referência	
		Data	Índice
Adequação da Força Aérea	%	31/12/2010	20,00
Adequação da Força Naval	%	01/07/2011	20,00
Adequação da Força Terrestre	%	31/12/2010	32,00
Índice de Acidentes Aeronáuticos	%	31/12/2010	0,70
Monitoramento do espaço aéreo	%	31/12/2010	89,00
Taxa de acidentes náuticos	1/1.000	31/12/2010	1,31

Esfera	Valor 2012 (mil R\$)	Valor 2013 - 2015 (mil R\$)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	12.867.146	41.063.493
Despesas Correntes	4.091.594	13.460.617
Despesas de Capital	8.775.552	27.602.876
Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	141.959	105.614
Valores Globais	13.009.105	41.169.107
	54.178.212	

Valor de Referência para Individualização de Empreendimentos como Iniciativas (mil R\$)	
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	500.000

OBJETIVO: 0461 - Promover a circulação segura e eficiente do tráfego aéreo civil e militar no espaço aéreo sob a jurisdição do Brasil, por meio da adequação dos Sistemas de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo, visando a ampliar a capacidade de defesa aérea, do controle do espaço aéreo, de segurança de voo e o cumprimento de seus compromissos internacionais.

Órgão Responsável: Ministério da Defesa

Metas 2012-2015

- Instalar 7 radares de vigilância do espaço aéreo brasileiro

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Região Centro-Oeste	2,00	unidade
Região Nordeste	1,00	unidade
Região Norte	2,00	unidade
Região Sudeste	1,00	unidade
Região Sul	1,00	unidade

- Modernizar 15 radares de vigilância do espaço aéreo brasileiro

Regionalização da Meta	Total	Unidade
Região Centro-Oeste	5,00	unidade
Região Norte	1,00	unidade
Região Sudeste	4,00	unidade
Região Sul	5,00	unidade

- Realizar 488 ações de prevenção de acidentes aeronáuticos

Iniciativas

- 01HD - Adequação tecnológica do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB)
- 01HF - Desenvolvimento e modernização do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro - SISCEAB
- 01HG - Monitoramento e defesa do espaço aéreo brasileiro
- 01HH - Prevenção de acidentes aeronáuticos

OBJETIVO: 0462 - Elevar a capacidade operativa da Força Aérea Brasileira para o cumprimento de sua destinação constitucional, por meio do seu preparo e emprego.

Órgão Responsável: Ministério da Defesa

Metas 2012-2015

- Adestrar, anualmente, 55.040 militares
- Capacitar 20% do efetivo por meio das atividades de ensino para o emprego operacional e de apoio
- Realizar 32 operações aéreas

Iniciativas

- 01HM - Formação e capacitação de recursos humanos da Força Aérea Brasileira
- 01HN - Instrução militar e adestramento para a capacidade de prontidão da Força Aérea Brasileira
- 01HO - Logística operacional da Força Aérea Brasileira

OBJETIVO: 0463 - Promover o desenvolvimento e capacitação tecnológica da Aeronáutica e da indústria aeroespacial nacional, visando a ampliação da capacidade de defesa aérea.

Órgão Responsável: Ministério da Defesa

Metas 2012-2015

- Desenvolver 4 projetos de sistemas bélicos
- Desenvolver 8 cargueiros táticos militares
- Realizar 4 pesquisas na área de tecnologia aeroespacial

Iniciativas

- 01HR - Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 A 20 Toneladas (Projeto KC-X)
- 01HZ - Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico Aeroespacial

Fonte: BRASIL, 2012a, Anexo I.

ANEXO G – Usando o *Balanced Scorecard* como sistema de gestão estratégica

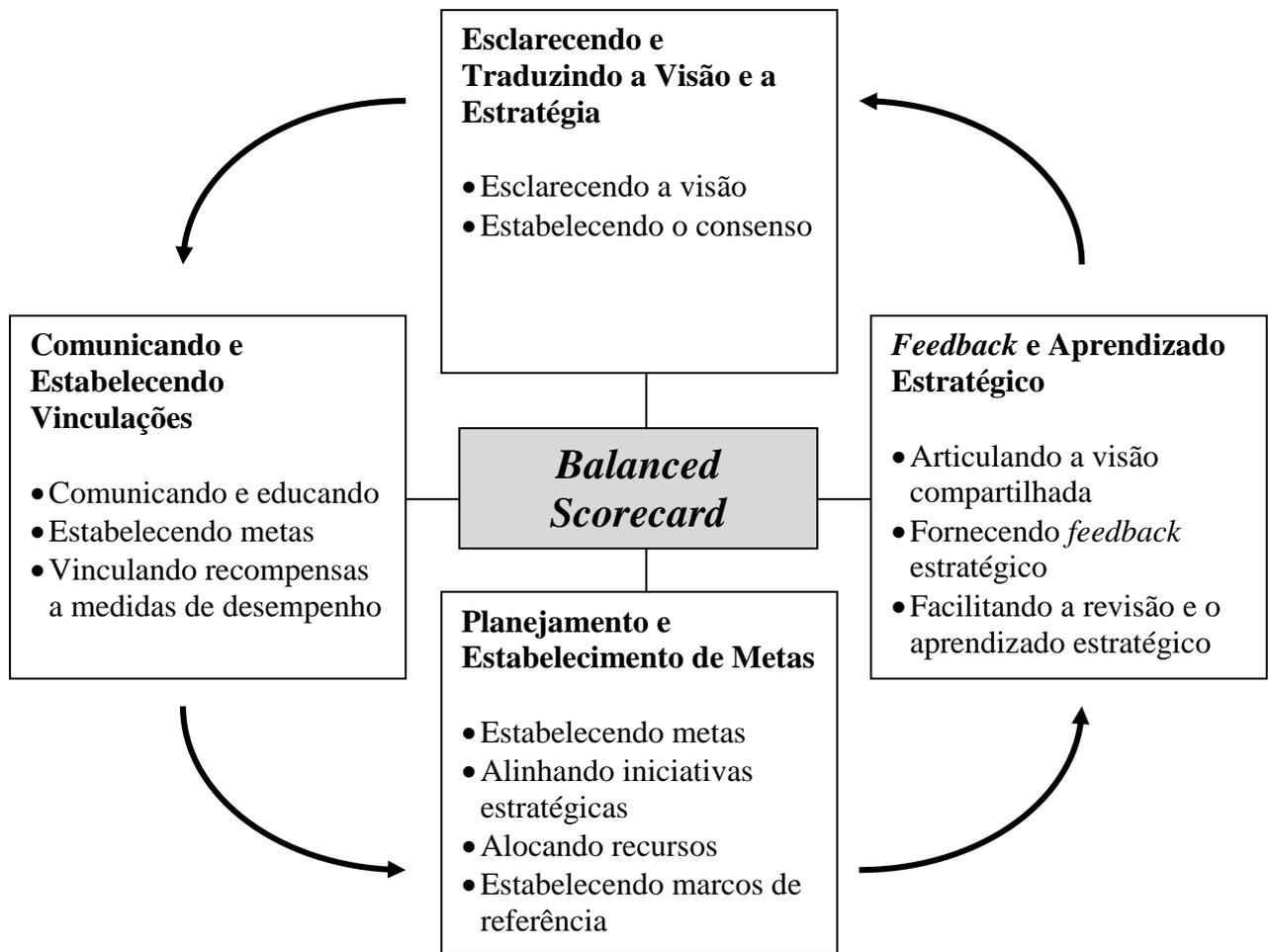


FIGURA 12 – O *Balanced Scorecard* como Estrutura para Ação Estratégica
 Fonte: Adaptado de KAPLAN; NORTON, 1997, p. 12.

ANEXO H – A integração de medidas estratégicas em relações de causa e efeito no BSC

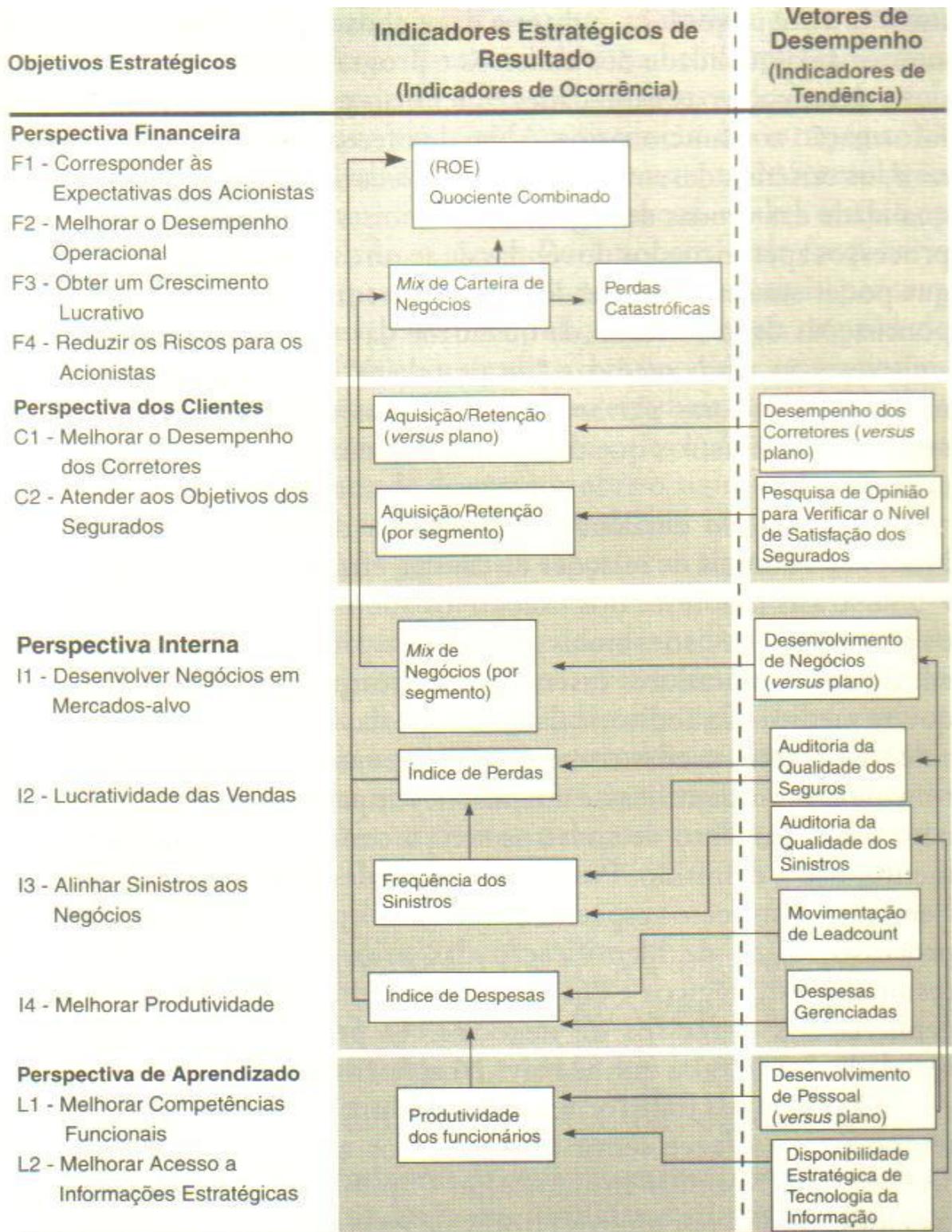


FIGURA 13 – Relações de causa e efeito do BSC de uma companhia de seguros
 Fonte: KAPLAN; NORTON, 1997, pág. 167.

ANEXO I – Exemplo de BSC de órgão público e a inclusão da perspectiva do *empowerment* dos funcionários

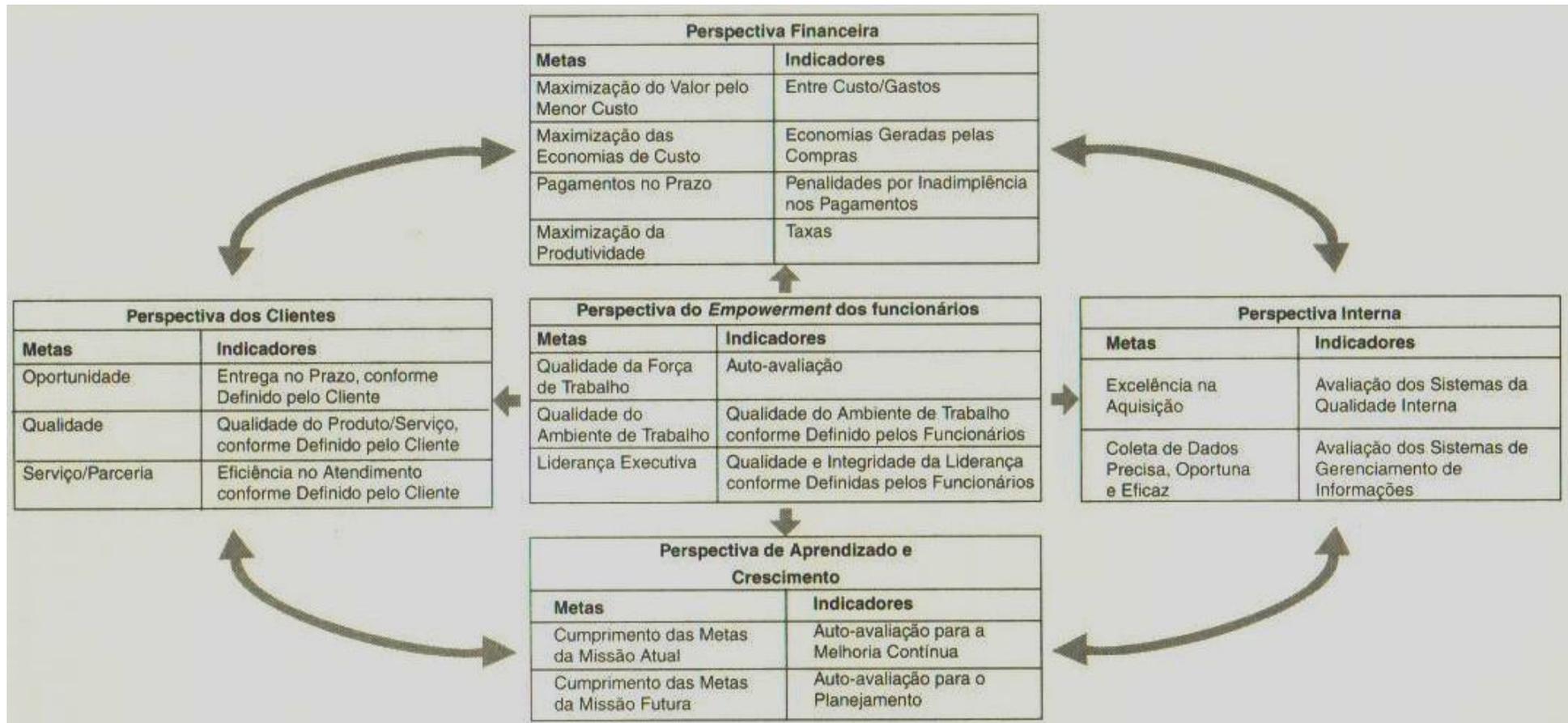


FIGURA 14 – BSC elaborado para o sistema de compras do governo dos Estados Unidos da América
 Fonte: KAPLAN; NORTON, 1997, pág. 191.

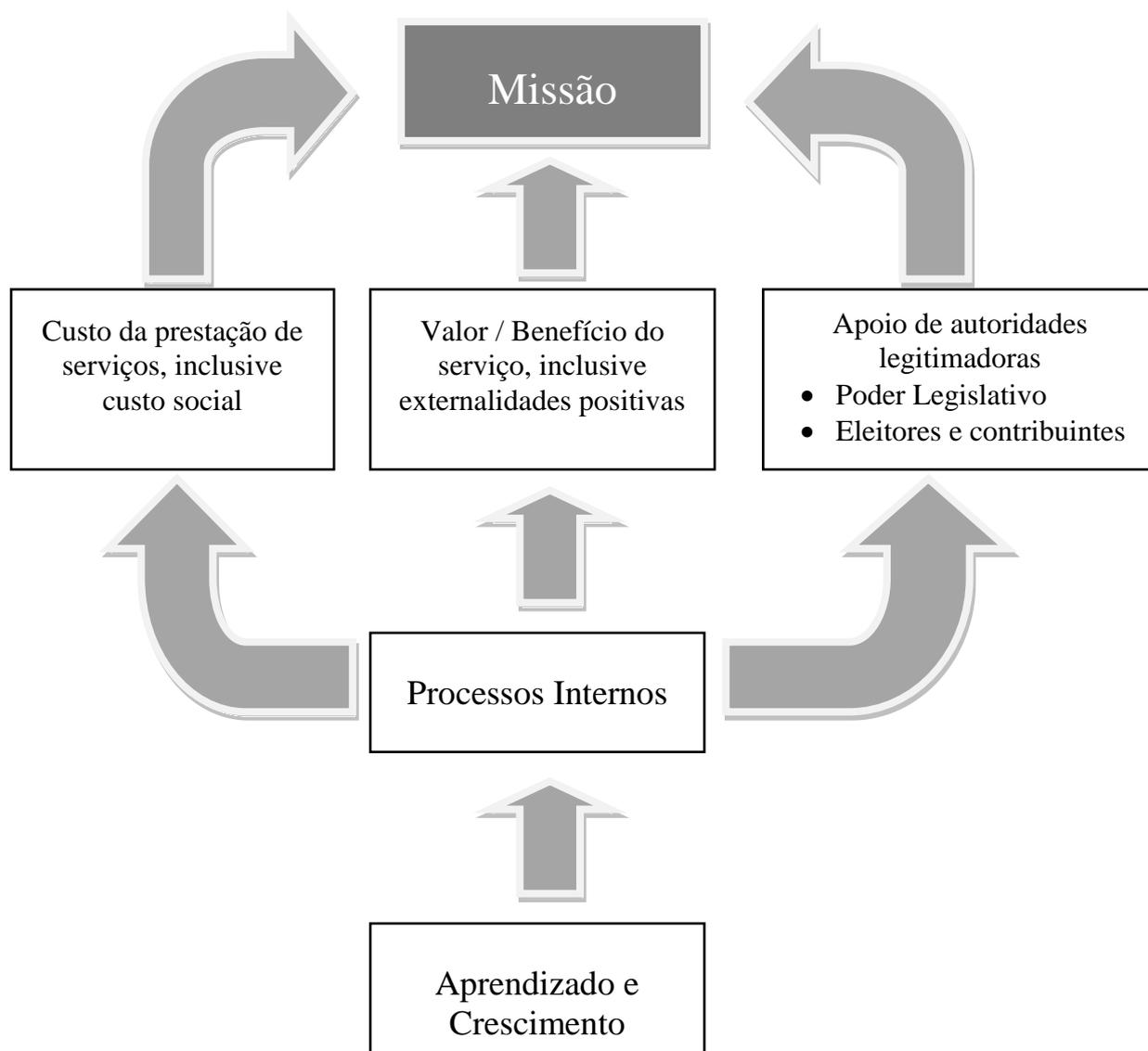
ANEXO J – Perspectivas do *scorecard* para órgãos governamentais

FIGURA 15 – Perspectivas do BSC estruturadas para o cumprimento da missão
Fonte: Adaptado de KAPLAN; NORTON, 2000, pág. 148.

ANEXO K – Mapa estratégico (modelo genérico)

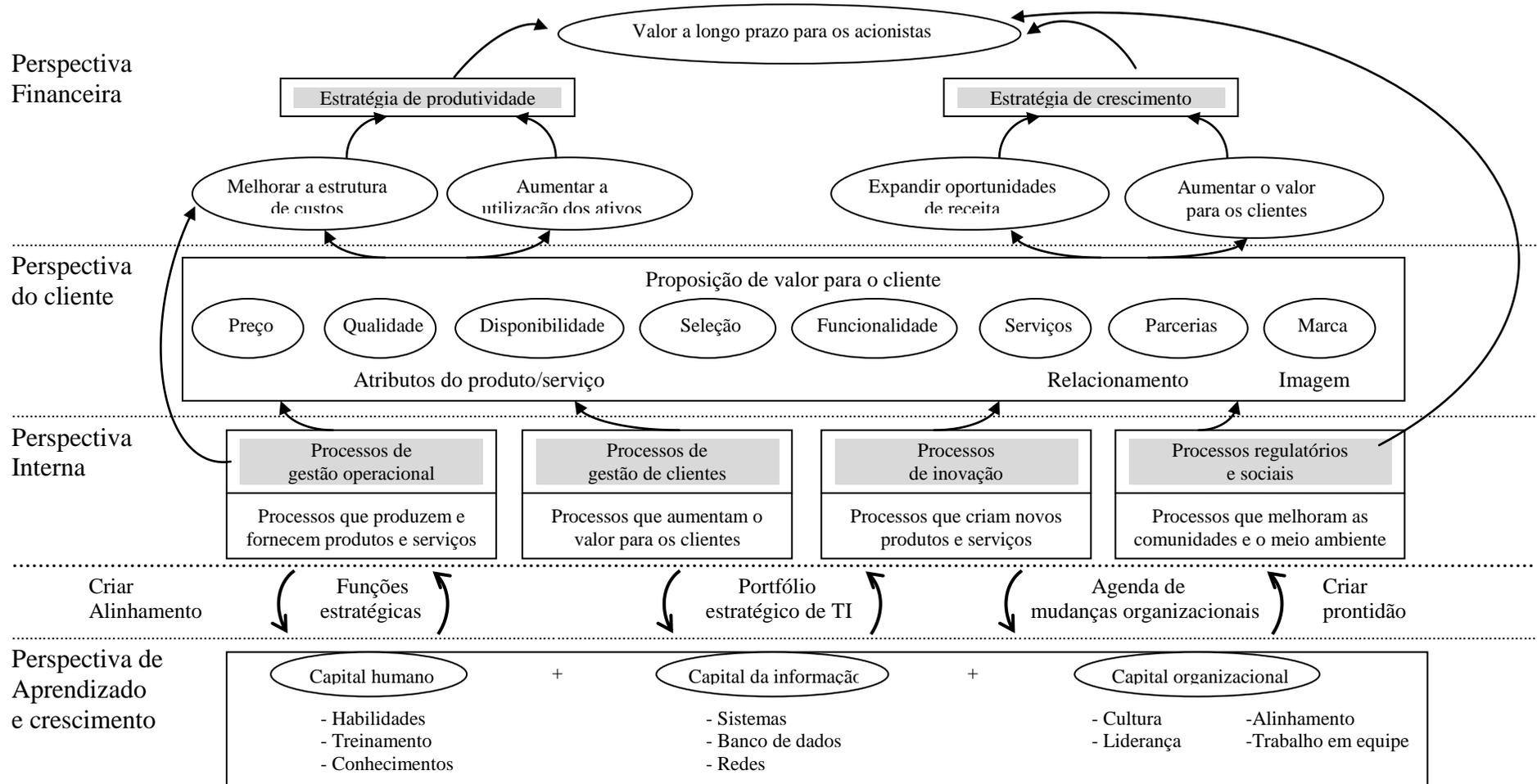


FIGURA 16 – Representação da criação de valor organizacional decorrente do alinhamento entre ativos intangíveis e objetivos estratégicos
 Fonte: Adaptado de KAPLAN; NORTON, 2004, pág. 54.

ANEXO L – Planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União (2011-2015)

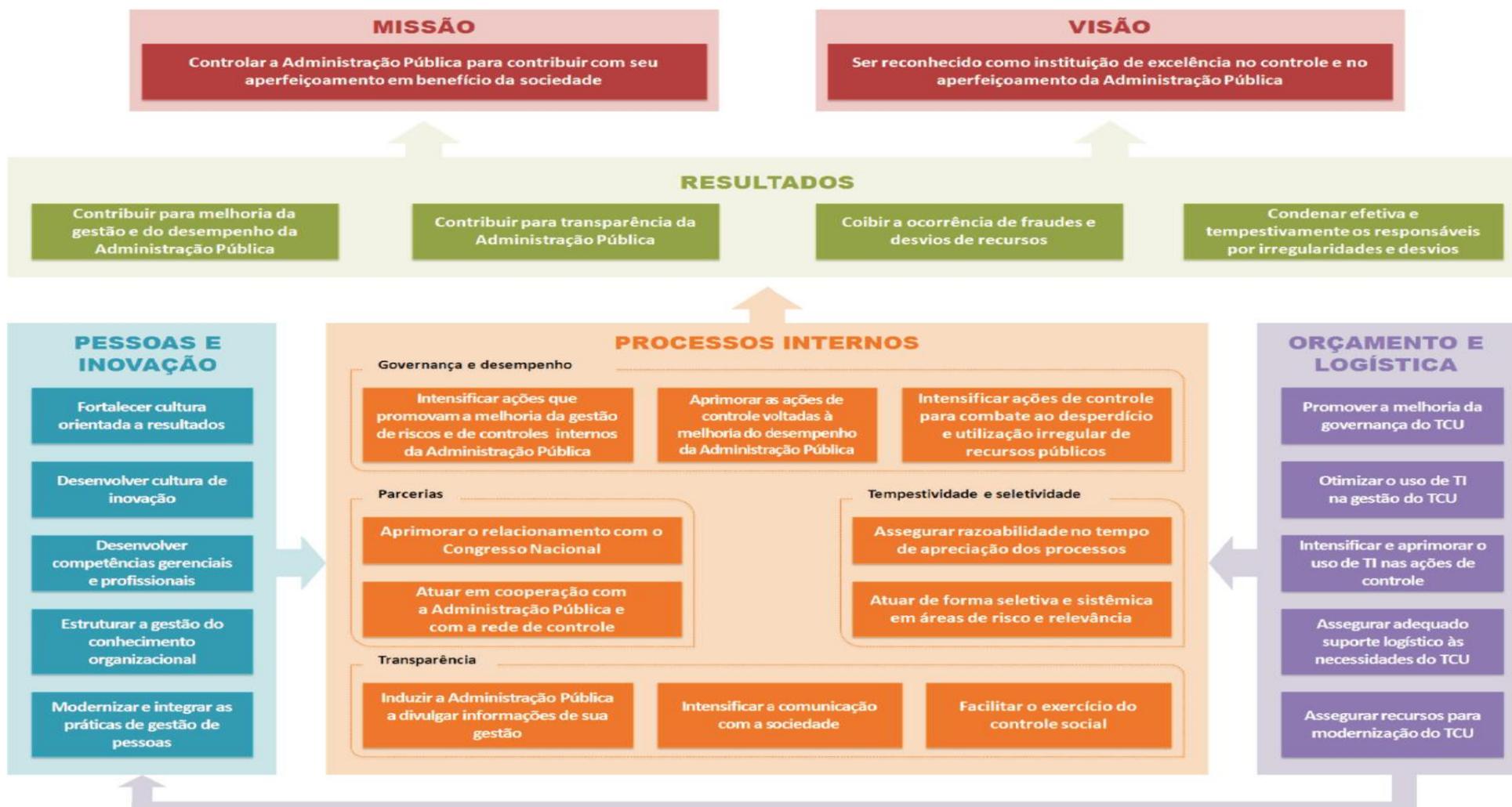


FIGURA 17 – Mapa estratégico do TCU

Fonte: Planejamento Estratégico: construindo o TCU do futuro: 2011-2015. Apresenta o planejamento estratégico do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/planejamento_gestao/planejamento2011/index.html>. Acesso em: 03 ago. 2012.

ANEXO M – Extrato do MTO-2013: Estrutura de programação orçamentária

QUADRO 3

Blocos de informação recomendados pelo MTO-2013 para montagem da programação orçamentária em termos qualitativos

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem faz?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que área de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual o tema da Política Pública?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que será feito?
	Iniciativa	O que será entregue?
Informações Principais da Ação	Ação	Como fazer?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	Qual o resultado?
	Unidade de Medida	Como mensurar?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: BRASIL, 2012c, pág. 32.