

ESCOLA DE GUERRA NAVAL – COPPEAD UFRJ

CMG (IM) ANTONIO BERNARDO FERREIRA

A ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DO PLANO DIRETOR DA MARINHA À
METODOLOGIA DO “BALANCED SCORECARD” (BSC)

Rio de Janeiro

2011

CMG (IM) ANTONIO BERNARDO FERREIRA

A ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DO PLANO DIRETOR DA MARINHA À
METODOLOGIA DO “BALANCED SCORECARD” (BSC)

Monografia apresentada à COPPEAD-UFRJ,
como requisito parcial 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

2011

DEDICATÓRIA

À minha amada esposa, Elzimar, pelo carinho, paciência e compreensão demonstrada, mais uma vez, nesse momento da minha carreira.

Aos meus amados filhos, Gabriela e Rafael, pelos momentos em que não pude ficar na sala para “brincar”.

AGRADECIMENTOS

Ao CMG (IM – RM1) Artur Luiz, meu orientador, que soube compreender minhas dúvidas e, de maneira clara, indicar o rumo seguro para a minha navegação.

Ao CMG (IM) Joel, amigo de outras batalhas, por ter-me ajudado com suas orientações e recomendações na condução e finalização deste trabalho.

Ao meu irmão, CF (IM) Olavo que, mesmo exercendo um Cargo de Direção, dispensou seu valioso tempo na leitura e proposição de sugestões para a elaboração deste trabalho.

Aos amigos Artur Varella e Enéas pela valiosa ajuda na transposição das barreiras da informática e do inglês.

“O que não se pode medir, não se pode controlar” – Lord Kelvin

“O que não se pode medir, não se pode gerenciar” – Peter Drucker

RESUMO

O Sistema do Plano Diretor (SPD), como instrumento de planejamento, execução e controle dos recursos orçamentários e financeiros da Marinha, foi criado em 1963 e, nesse quase meio século, vem, continuamente, atualizando-se de forma a permitir sua adequação ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) e as novas técnicas gerenciais. Dentre os seus documentos condicionantes, destaca-se o Plano Plurianual do Governo Federal (PPA) que se traduz como um instrumento de planejamento de médio prazo, norteado pelos Objetivos nacionais e os Planos de Desenvolvimento em seus vários níveis. O PPA estabelece as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para a destinação dos recursos públicos, obedecendo aos princípios da eficiência, eficácia e efetividade, e mantendo o controle e acompanhamento da execução desses recursos. Como outro condicionante do SPD, o Planejamento Estratégico da Marinha (PEM) consiste em um documento de alto nível, onde são estabelecidos vinte e um Objetivos Navais, a fim de nortear o planejamento dos diversos setores da Marinha do Brasil (MB), para o cumprimento de sua Missão. Com esse espírito de constante evolução, a MB aderiu ao Programa de Nacional de Gestão Pública – GesPública, e, baseado nos objetivos e diretrizes desse programa, vem implantando o Programa Netuno como instrumento de contínua avaliação e aprimoramento da gestão de suas Organizações Militares (OM). Na década de 90, Robert Kaplan e David Norton desenvolveram, inicialmente, um sistema de mensuração de desempenho que utilizava, além dos indicadores financeiros, indicadores para outros ativos intangíveis, mantendo o foco na estratégia da empresa. Com seu desenvolvimento sua implantação em diversas empresas, percebeu-se a evolução do sistema de mensuração para um sistema de gestão estratégica denominado *Balanced Scorecard* (BSC). O propósito deste estudo é analisar a estrutura do SPD, e apresentar uma proposta que possibilite agregar a metodologia do BSC. Para isso, fez-se uma revisão do referencial teórico dos sistemas de planejamento governamental e da MB, além da metodologia do BSC e da estruturação e funcionamento do SPD. Além disso, foi estudado o Programa Netuno por ser este um programa de gestão, ora em implantação na Marinha, em que se vislumbrou a utilização de sua estrutura e cultura na implantação do BSC. Ao término desta revisão, apresenta-se uma proposta de implementação do BSC dentro da estrutura do SPD a fim de propiciar a Alta Administração Naval uma melhor avaliação das ações a serem tomadas para o alcance dos objetivos estabelecidos no PEM e o cumprimento da missão constitucional da Marinha do Brasil (MB).

Palavras-chave: Sistema do Plano Diretor. *Balanced Scorecard*.

ABSTRACT

The Brazilian Navy's Master Plan System (*Sistema do Plano Diretor – SPD*) for planning, execution and control of budget and financial resources of the force, was established in 1963 and has been continuously updated to allow its suitability to the federal agency for Government Budget System (*Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SPOF*) and its management techniques. The Multiyear Plan (*Plano Plurianual do Governo Federal – PPA*) is among its conditioning documents, which is a medium-term planning instrument, guided by national objectives and development plans at various levels. The PPA establishes the guidelines, objectives and goals of the Federal budget for the allocation of public resources, according to the principles of efficiency, efficacy and effectiveness, and maintaining control and monitor the implementation of these resources. Another high level conditioning document of SPD is the Navy's Strategic Plan (*Planejamento Estratégico da Marinha - PEM*), comprised of 21 main naval objectives, which set the guidelines for the planning of other branches of the Brazilian Navy (MB). With this spirit of constant evolution, MB joined the National Program of Public Management - GesPública, with another set of goals and guidelines, combined together for the indigenous *Neptune Program* which is intended to serve as a tool for continuous evaluation and improvement of its Military Organizations (OM). In the 90s, Robert Kaplan and David Norton developed a performance measurement system that used indicators in addition to financial data, which included intangible assets, while focusing on business strategy. The great acceptance of this system in several companies has contributed to its improvement which led to the currently strategic management system known as Balanced Scorecard (BSC). To offer an opportunity to improve SPD even more, its structure will be evaluated in order to verify the possibility to incorporate BSC methodology. To this end, there will be a review of theoretical government and MB systems, as well as the methodology of the BSC and the structure and functioning of the SPD. The proposal to implement the BSC within the framework of the SPD is expected to provide Navy top managers with better assessment of actions to be implemented to achieve the objectives established in compliance with the PEM and the constitutional mission of the this Armed Force.

Keywords: System Master Plan. Balanced Scorecard.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	– Processo integrado de planejamento e orçamento.....	22
FIGURA 2	– Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha (SPAN).....	30
FIGURA 3	– Estrutura Funcional do Sistema do Plano Diretor.....	39
FIGURA 4	– Visão sistêmica do MEGP.....	51
FIGURA 5	– O BSC como estrutura para Ação Estratégica.....	61
FIGURA 6	– As perspectivas do <i>Balanced Scorecard</i>	65
FIGURA 7	– A Perspectiva do Cliente – Medidas Essenciais.....	103
FIGURA 8	– O mapa estratégico representa como a organização cria valor.....	104
FIGURA 9	– A visão das quatro perspectivas nas organizações públicas.....	73
FIGURA 10	– Mapas estratégicos: diferença entre o setor privado e o setor público.....	105
FIGURA 11	– Motivos para a criação de um <i>Scorecard</i>	106
QUADRO 1	– Diferenciação dos três níveis de planejamento.....	17
QUADRO 2	– Relação dos Planos Básicos.....	94
QUADRO 3	– Falhas na implantação ou execução do BSC.....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AENAV	- Avaliação Estratégica Naval
AI	- Ação Interna
BSC	- Balanced Scorecard
CEMA	- Chefe do Estado-Maior da Armada
CENAV	- Conceito Estratégico Naval
CF	- Compromisso Futuro
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CM	- Comandante da Marinha
COFAMAR	- Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha
ComOpNav	- Comando de Operações Navais
COPLAN	- Conselho do Plano Diretor
COrM	- Coordenadora de Orçamento da Marinha
DAdM	- Diretoria de Administração da Marinha
DCoM	- Diretoria de Contas da Marinha
DE	- Diretoria Especializada
DFM	- Diretoria de Finanças da Marinha
DIPNAV	- Diretrizes para o Planejamento Naval
DPE	- Departamento de Política e Estratégia
EGN	- Escola de Guerra Naval
EM	- Empreendimento Modular
EMA	- Estado-Maior da Armada
EMD	- Estrutura Militar de Defesa
GCM	- Gabinete do Comandante da Marinha
HE	- Hipótese de Emprego
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MB	- Marinha do Brasil
MD	- Ministério da Defesa
MPOG	- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MTO	- Manual Técnico de Orçamento
OBNAV	- Objetivos Navais
ODS	- Órgão de Direção Setorial
OEA	- Organizações dos Estados Americanos
OM	- Organização Militar
OPI	- Orçamento Plurianual de Investimento
ORCOM	- Orientações do Comandante da Marinha
ORISSET	- Orientações Setoriais
PA	- Plano de Ação
PB	- Plano Básico
PD	- Plano Diretor
PEM	- Plano Estratégico da Marinha
PLDO	- Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLOA	- Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA	- Plano Plurianual do Governo Federal
PROGEM	- Programa Geral de Manutenção
RAPA	- Relatório de Avaliação do Plano de Ação
SECIRM	- Secretaria Interministerial de Recursos do Mar
SGM	- Secretaria-Geral da Marinha
SIAFI	- Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGPlan	- Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIOP	- Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPLAD	- Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor
SOF	- Secretaria de Orçamento Federal
SPAN	- Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha
SPD	- Sistema do Plano Diretor
SPEAI	- Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais
SPEM	- Sistemática de Planejamento Estratégico Militar
SPI	- Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPOF	- Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
TNP	- Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
UGR	- Unidade Gestora Responsável

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	SISTEMAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	16
2.1	Conceitos e definições	16
2.1.1	<u>Planejamento</u>	16
2.1.2	<u>Estratégia</u>	18
2.1.3	<u>Planejamento Estratégico</u>	19
2.2	Sistema de Planejamento e Orçamento Público	20
2.2.1	<u>Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal</u>	20
2.2.2	<u>Plano Plurianual</u>	22
2.2.3	<u>Lei de Diretrizes Orçamentária</u>	26
2.2.4	<u>Lei Orçamentária Anual</u>	28
2.3	Sistema de Planejamento da Marinha	29
2.3.1	<u>Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha (SPAN)</u>	29
2.3.2	<u>Planejamento Estratégico da Marinha</u>	31
2.3.2.1	<i>Documentos condicionantes</i>	32
2.3.2.2	<i>Objetivos Navais</i>	33
2.3.2.2.1	<u>Missão</u>	33
2.3.2.2.2	<u>Objetivos Navais</u>	34
2.3.2.2.3	<u>Visão</u>	35
2.3.2.3	<i>ORCOM e ORISSET</i>	35
3	SISTEMA DO PLANO DIRETOR	36
3.1	Histórico	36
3.2	Propósitos	37
3.3	Estrutura funcional	38
3.4	Estrutura Documental	43
3.4.1	<u>Documentos Condicionantes</u>	43
3.4.2	<u>Documentos Constitutivos</u>	44
3.4.3	<u>Instrumentos do Plano Diretor</u>	45
3.4.3.1	<i>Plano Básico</i>	45
3.4.3.2	<i>Ação Interna</i>	47

4	GESPÚBLICA E O PROGRAMA NETUNO	49
4.1	GesPública	49
4.1.1	<u>Modelo de Excelência em Gestão Pública</u>	50
4.2	Programa Netuno	53
4.2.1	<u>Diretrizes Básicas</u>	53
4.2.2	<u>Objetivos</u>	54
4.2.3	<u>Conselho de Gestão</u>	54
4.2.4	<u>Planejamento Estratégico Organizacional</u>	56
5	BALANCED SCORECARD	57
5.1	Breve histórico	57
5.2	Conceitos	59
5.3	Perspectivas	61
5.3.1	<u>Perspectiva Financeira</u>	66
5.3.2	<u>Perspectiva dos Clientes</u>	67
5.3.3	<u>Perspectiva dos Processos Internos</u>	68
5.3.4	<u>Perspectiva de Aprendizado e Crescimento</u>	69
5.4	Mapas Estratégicos	71
5.5	Implantação do BSC em Órgãos Públicos	72
5.6	Implementação do <i>Balanced Scorecard</i>	75
5.6.1	<u>Dificuldades de implementação</u>	77
5.6.2	<u>Falhas na implementação</u>	78
6	PROPOSTA DE APLICAÇÃO DO BALANCED SCORECARD NO SISTEMA DO PLANO DIRETOR	80
7	CONCLUSÃO	84
	REFERÊNCIAS	89
	ANEXO A - Extrato SIGPlan – Programa 0622 – Preparo e Emprego do Poder Naval	93
	ANEXO B – Objetivos Navais	95
	ANEXO C – Extrato SIPLAD – Ação de Governo x Ação Interna	98
	ANEXO D – Relação dos Planos Básicos	99
	ANEXO E – Extrato SIPLAD – Descrição do PB Xray	100

ANEXO F – Princípios Constitucionais e fundamentos da excelência gerencial	104
ANEXO G – Figuras	108
ANEXO H – Falhas na implantação ou execução do BSC	112

1 INTRODUÇÃO

O Plano Diretor (PD), criado em 1963, veio substituir a sistemática de controle orçamentário da Marinha, que se constituía apenas de uma peça contábil-financeira, em que eram previstas as receitas e fixadas as despesas para determinado período. Esta sistemática demonstrava uma visão estática da situação. Com sua implementação em 1965, o Sistema do Plano Diretor (SPD) introduziu o conceito de orçamento-programa¹, disponibilizando informações orçamentário-financeiras de áreas específicas de atuação, o que permitiu à Alta Administração Naval² alocar os créditos, tradicionalmente escassos, às necessidades planejadas. Nesse mesmo momento, teve início o processamento eletrônico de dados, marco da Administração Naval da época. (BRASIL, 2009).

Conforme descrito na publicação SGM-101³, “O SPD agrupa um conjunto de informações e traduz-se pelos seus conceitos básicos e processos, suas regras de funcionamento, seus principais atores e os papéis atribuídos a cada um.” (BRASIL, 2009, introdução, p. X). Assim, o SPD tem como objetivo propiciar a execução harmoniosa e eficaz do PD.

Como descrito anteriormente, a implementação do PD trouxe consigo o processamento eletrônico de dados e, como tal, foi desenvolvido um sistema corporativo visando realizar de forma eficaz o planejamento, a execução, o controle, e a avaliação das Ações Internas da MB, o Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor – SIPLAD. Seu banco de dados é atualizado com as informações extraídas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) (BRASIL, 2009).

¹ Conforme conceitua Belchior (1976) “Orçamento-programa é um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar (programa) e pela identificação dos recursos (orçamento) necessários à execução.”

² Compõem a Alta Administração Naval, os Almirantes no último posto (Almirante-de-Esquadra).

³ Refere-se à norma interna da Marinha onde são estabelecidos os procedimentos para a gestão do SPD.

O SIPLAD, cuja administração é de responsabilidade da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), é continuamente aperfeiçoado para a adequação às evoluções do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SPOF.

Dentre os documentos condicionantes do SPD, temos o Plano Estratégico da Marinha (PEM) onde são descritos os Objetivos Navais (OBNAV), em consonância à atribuição constitucional da Força, bem como definidas as Diretrizes de Planejamento Naval (DiPNav) que orientam os planejamento e ações decorrentes, visando o preparo e a aplicação do Poder Naval (BRASIL, 2008). Este documento compõe a fase básica do Sistema de Planejamento de Alto Nível da Marinha (SPAN) e está condicionado, no mais alto nível, aos Objetivos e Diretrizes Nacionais estabelecidos pelo Governo Federal. Cabe destacar que tais objetivos e diretrizes, estes de longo prazo, balizam a elaboração do Plano Plurianual do Governo (PPA), estabelecendo as metas de médio prazo, e alocando os recursos orçamentários em Programas e Ações de Governo.

Na execução do PD, as orientações e objetivos estabelecidos pelo PEM, aliadas às metas descritas no PPA, norteiam as ações empreendidas por todo o Sistema.

Buscando o aprimoramento do SPD e com o objetivo de atender às demandas gerenciais da Alta Administração, além de sua compatibilização com o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), com o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan) e com o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), a DAdM vem, continuamente, agregando novos métodos e ferramentas gerencias ao Sistema.

Diante desta linha, a técnica de planejamento denominada Balanced Scorecard (BSC), como uma ferramenta de gestão largamente utilizada, poderá vir a contribuir para o aperfeiçoamento da sistemática do Plano Diretor.

O BSC foi criado nos anos 90 por Robert Kaplan e David Norton que desenvolveram, inicialmente, um novo sistema de indicadores de desempenho, de avaliação e

performance empresarial. Com a implementação nas empresas, esse sistema evoluiu para uma ferramenta de gestão baseada na visão estratégica da organização, sendo responsável por sua divulgação e entendimento em todos os seus níveis organizacionais. Essa metodologia mensura o desempenho organizacional de maneira equilibrada sob quatro perspectivas: financeira; clientes externos; processos internos; e aprendizado e crescimento. (KAPLAN; NORTON, 1997).

Segundo Kaplan e Norton (1997), o Balanced Scorecard reflete o equilíbrio entre os objetivos de curto e longo prazo, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrências e entre as perspectivas interna e externa de desempenho.

Atualmente, a MB está implementado nas suas OM, uma ferramenta de gestão baseada do Programa GesPública do Governo Federal, denominado Programa Netuno, cuja estrutura prevê a avaliação contínua da gestão, por meio de indicadores de desempenho alinhados ao Planejamento Estratégico da OM, buscando assim, a sua excelência.

Como vimos anteriormente, o SPD nesse quase meio século, vem, continuamente, atualizando-se de forma a permitir sua adequação ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) e às novas técnicas gerenciais. Com esse espírito, este estudo tem o propósito de analisar e apresentar uma proposta que possibilite agregar a metodologia do BSC ao SPD, utilizando a estrutura e conceitos do Programa Netuno, a fim de propiciar à Alta Administração Naval uma melhor avaliação das ações a serem tomadas para alcançar os objetivos estabelecidos no Plano Estratégico da Marinha (PEM) e o cumprimento da missão constitucional da Marinha do Brasil (MB).

2 SISTEMAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Neste capítulo iremos apresentar os sistemas de planejamento estratégicos do Governo Federal e da Marinha. As apresentações dos sistemas, bem como as definições aqui descritas, serão abordadas sob enfoque do tema do nosso trabalho, qual seja: “A adequação do Sistema do Plano Diretor da Marinha à metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC)”. Cabe destacar que, como veremos no próximo capítulo, o Sistema do Plano Diretor (SPD) é um sistema gerencial de planejamento, acompanhamento e controle orçamentário (BRASIL, 2009), e que a metodologia do BSC, conforme definição de seus criadores Robert Kaplan e David Norton, é um sistema de gestão estratégica (KAPLAN; NORTON, 1997 p. 9).

2.1 Conceitos e definições

Para melhor entendimento e compreensão dos temas a seguir tratados, apresentaremos alguns conceitos de maior relevância.

2.1.1 Planejamento

Segundo Mintzberg (2004), a citação mais antiga sobre o conceito de planejamento aponta para *The Art of War* de Sun Tzu, escrito originalmente no século IV a.C., em que cita o “diretor de **Planejamento** Estratégico”, porém existem contestações sobre a tradução dos manuscritos. O autor considera então, como a mais antiga citação, os escritos de Henry Fayol (1949 *apud* MINTZBERG, 2004, p. 22) sobre a sua experiência como executivo-chefe de uma mineradora, onde escreve sobre a existência de “previsões de dez anos ...revisadas a cada cinco anos”.

Para Sawyer (*apud* MINTZBERG, 2004, p. 22) “Planejamento é ação traçada antecipadamente”.

Para Chiavenato (2003, p. 167) planejamento⁴ “é a função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos a serem atingidos e como se deve fazer para alcançá-los”, como também “O planejamento define onde se pretender chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que sequência.” (CHIAVENATO, 2003, p. 168).

Ackoff (1975, p. 3) destaca que:

Planejamento é um processo que envolve tomada e avaliação de cada decisão de um conjunto de decisões inter-relacionadas, antes que seja necessário agir, numa situação na qual acredita que, a menos que se faça alguma coisa, um estado futuro desejado não deverá ocorrer e que, se se tomar as atitudes apropriadas, pode-se aumentar a probabilidade de um resultado favorável.

Considerando as definições acima descritas, podemos concluir que o planejamento consiste numa tomada antecipada de decisões visando alcançar os objetivos estabelecidos, devendo ser continuamente monitorado para que se possa, quando ocorrerem desvios, tomar novas ações/decisões para o atingimento desses objetivos.

Oliveira (1999) e Chiavenato (2003) apresentam que, considerando os níveis hierárquicos, o planejamento se divide em três níveis: estratégico, tático e operacional.

O quadro abaixo apresenta uma síntese da diferenciação desses níveis:

QUADRO 1

Diferenciação dos três níveis de planejamento

Planejamento	Conteúdo	Extensão de tempo	Amplitude
Estratégico	Genérico, sintético e abrangente	Longo prazo	Macroorientado. Aborda a empresa como uma totalidade.
Tático	Menos genérico e mais detalhado	Médio prazo	Aborda cada unidade da empresa separadamente.
Operacional	Detalhado, específico e analítico	Curto prazo	Microorientado. Aborda cada tarefa ou operação apenas

Fonte: Adaptado de Chiavenato (2003, p. 171)

⁴ Para Chiavenato (2003, p. 167) são quatro as funções administrativas: Planejamento, Organização, Direção e Controle que, quando consideradas em um todo integrado, formam o processo administrativo.

2.1.2 Estratégia

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 24) tornam a citar *The Art of War* de SunTzu, onde afirmam ser o mais antigo escrito sobre a estratégia.

Segundo Oliveira (1999), estratégia deriva da palavra grega *strategos*, que, numa tradução literal, significa “general”. Na Grécia antiga esta palavra era empregada com o sentido de “aquilo que o general fez”.

Antes de Napoleão a palavra estratégia era usada como a arte e a ciência de conduzir forças militares para derrotar o inimigo ou abrandar os resultados da derrota. Com Napoleão, estendeu seu significado aos “movimentos políticos econômicos visando a melhores mudanças para a vitória militar” (OLIVEIRA, 1999, p. 174).

Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000, p. 13) comparam a definição de estratégia com a fábula “Os cegos e o Elefante”, na qual cinco cegos tentam definir o que é um elefante por meio da observação de partes tocadas por eles, ignorando o restante do animal. “Somadas as partes, certamente não teremos um elefante. Um elefante é mais que isso. Contudo, para compreender o todo também precisamos compreender as partes.”

Para Wright, Kroll e Parnel (2000, p. 24) “**Estratégia** refere-se aos planos da alta administração para alcançar resultados consistentes com a missão e os objetivos gerais da organização.” (grifo do autor).

Segundo Oliveira (1999, p. 177) estratégia pode ser definida como “conjunto de decisões formuladas com o objetivo de orientar o posicionamento da empresa no ambiente”, bem como apresenta definições de outros autores como:

- Forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em procedimento formalizado e articulados de resultados e em uma programação no futuro – Mintzberg⁵,
- Determinação de metas básicas a longo prazo e dos objetivos de uma empresa e a adoção das linhas de ação e aplicação dos recursos necessários para alcançar essas metas – Chandler⁶.

Por fim, o autor estabelece, para o desenvolvimento do seu trabalho, a definição de estratégia como: “um caminho, ou maneira, ou ação estabelecida e adequada para alcançar os desafios e objetivos da empresa” (OLIVEIRA, 1999, p. 177).

2.1.3 Planejamento Estratégico

Philip Kotler⁷ (1975 *apud* ALDAY, 2000, p. 100) propõe o seguinte conceito: “O Planejamento Estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela Organização, visando maior grau de interação com o ambiente”.

Oliveira (1999, p. 46) conceitua o planejamento estratégico como “um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente.”

Para Chiavenato (2003, p. 183) planejamento estratégico “é o planejamento global projetado a longo prazo e que envolve a organização como uma totalidade”.

⁵ MINTZBERG, Henry. **What is plannig anyway.** *Strategic Mnagement Journal*. New York, nº 2 Oct. 1983.

⁶ CHANDLER JR., Alfred D. **Strategy and structure;** charters in the history of the industrial enterprise. Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 1962

⁷ KOTLER, Philip. **Administração de marketing.** São Paulo: Atlas, 1975

2.2 Sistema de Planejamento e Orçamento Público

Segundo Giacomoni (2005), o Decreto-Lei nº 200/67⁸ foi o primeiro instrumento legal que tornou obrigatória a elaboração sistemática de planos de governo, definindo o *planejamento* como princípio fundamental na consecução de suas ações.

Seu artigo 7º estabelece que:

A ação governamental obedecerá a **planejamento** que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de govêrno (sic);
- b) **programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;**
- c) **orçamento-programa** anual;
- d) programação financeira de desembólso (sic). (BRASIL, 1967, grifo nosso)

Ainda segundo Giacomoni (2005, p. 62), a Constituição Federal de 1988 (CF/88), no seu artigo 165 § 2º, reforça a concepção que associa o planejamento e o orçamento como elos de um mesmo sistema, tornando obrigatória a elaboração dos planos plurianuais englobando as despesas de capital (investimentos) e demais programas de duração continuada.

2.2.1 Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal

O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF) foi instituído pela Lei nº 10.180/2001⁹, e tem como órgão central o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), englobando as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos.

⁸ O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, dispõe sobre a organização da Administração Federal e estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

⁹ A Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, 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.

O SPOF tem por finalidade formular o planejamento estratégico nacional; os planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social, além do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Cabe também a este sistema gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal, bem como promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2001, art. 2º).

Fazem parte do sistema, além do MPOG, as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República (órgãos setoriais). São classificados como órgãos específicos do sistema, aqueles vinculados ou subordinados ao MPOG, cuja missão esteja voltada para as atividades de planejamento e orçamento (BRASIL, 2001, art. 4º). São considerados órgãos específicos a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) e a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI).¹⁰

De acordo com o Art. 7º da referida lei, compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

- I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
- II - **coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual** e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;
- III - **acompanhar física e financeiramente os planos e programas** referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como **avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade**, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;
- IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;
- V - manter [um] **sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais**, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional.. (BRASIL, 2001, grifos nossos).

¹⁰ Portaria nº 232/MPOG, de 3 de agosto de 2005, aprova o Regimento interno da Secretaria de Orçamento Federal, da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, e demais Secretaria do Ministério.

Para atendimento de artigo constitucional – Art. 165 da CF/88, o Poder Executivo passa a regular o orçamento público por meio de três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Giacomoni (2005) apresenta um diagrama em que ele procura representar, de forma estática, as diversas etapas do que ele denominou de *processo integrado de planejamento e orçamento*. (FIG. 1)

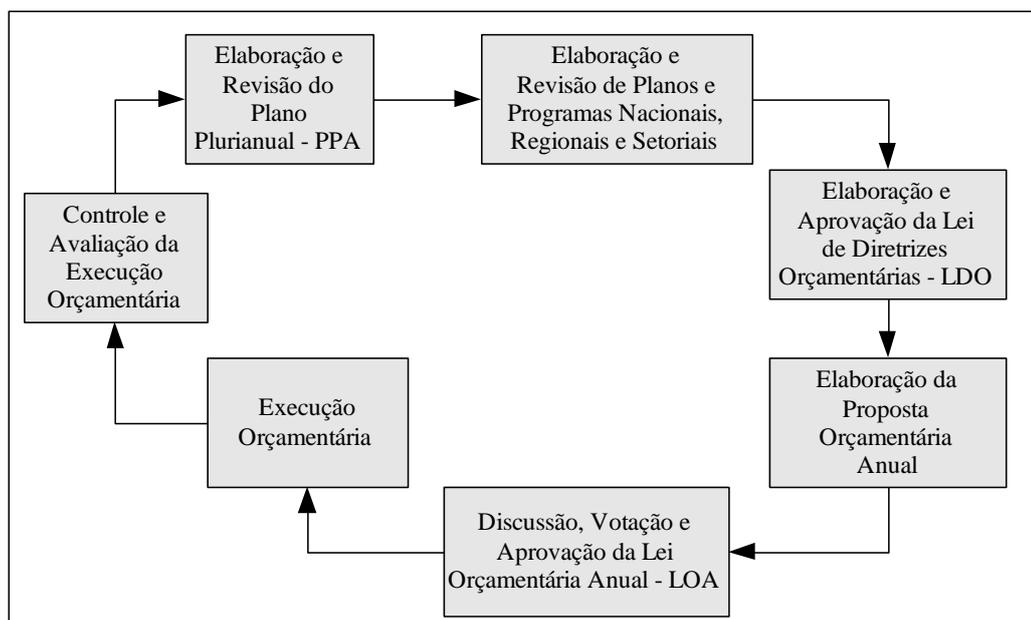


FIGURA 1: Processo integrado de planejamento e orçamento
Fonte: GIACOMONI, 2005, p. 196.

2.2.2 Plano Plurianual

A Lei nº 4.320/64¹¹, nos seus artigos 23 a 25, estabelece que na elaboração da proposta orçamentária deva constar um quadro de recursos e aplicação de capital, abrangendo, no mínimo, um triênio, devendo ser reajustado anualmente e, sempre que possível, estar correlacionados a metas objetivas.

¹¹ A 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.

A Lei Complementar nº 3,¹² de 7 de dezembro de 1967, em seus artigos 5º e 6º, estabelecia o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI):

Art. 5º O Orçamento Plurianual de Investimento é a expressão financeira dos programas setoriais regionais, considera exclusivamente, as despesas de capital.

Art. 6º - O Orçamento Plurianual de Investimento, que **abrangerá um período de três anos**, será elaborado sob a forma de orçamento-programa e conterá:

I – os **programas setoriais, seus subprogramas e projetos e o respectivo custo**, especificando os recursos anualmente destinados a sua execução;

II – os programas setoriais determinarão os objetivos a serem atingidos em sua execução (BRASIL, 1967, grifos nossos).

Esta Lei foi revogada pelo Ato Complementar nº 43/1969,¹³ sendo mantido, no entanto, o OPI. Segundo Garcia (2000), o OPI cumpriu o seu papel, mesmo que não satisfatoriamente, até o início dos anos 80, quando a escalada inflacionária retirou-lhe a previsibilidade e capacidade orientadora.

Para Garcia (2000, p. 11) “o primeiro PPA foi desenhado como um OPI ampliado (em tempo e em tipos de despesa), sem estar suportado por um projeto de governo preciso para o qual fizesse a mediação com os orçamentos anuais.”

Siqueira (2006) afirma que os dois primeiros PPA, 1992-1995 e 1996-1999, ignoraram os instrumentos instituídos pela Constituição, pois o primeiro não foi elaborado a partir de um projeto de governo e, o segundo, foi elaborado a partir de um projeto setorializado, não observando a complexidade dos problemas e a objetividade dos programas. Com base nos insucessos anteriores, o governo edita o Decreto nº 2.829/98¹⁴ reestruturando os processos de elaboração, execução, monitoramento e avaliação dos planos e programas do governo (SIQUEIRA, 2006).

As alterações apresentadas no referido decreto tiveram sua eficácia na elaboração do PPA 2000-2003, sendo definido que “toda a ação finalística do Governo Federal deverá ser

¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp03.htm. Acesso em: 28 jul. 2011

¹³ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-43-69.htm#art11. Acesso em: 28 jul. 2011

¹⁴ O 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.

estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.” (BRASIL, 1998, art. 1º).

De acordo com o contido Manual Técnico de Orçamento (MTO)¹⁵ para o exercício 2011:

O PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do Governo Federal que **estabelece**, de forma regionalizada, **as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal** para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (grifo nosso) (BRASIL, 2010, p. 71).

Com base neste Manual, apresentaremos algumas definições:

a) Programa

É um instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

Os programas são classificados em dois tipos:

- Programas Finalísticos: dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração; e
- Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: são programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativas (BRASIL, 2010, p. 40-41).

b) Objetivo do programa

Expressa o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar. Deve ser expresso de modo claro e conciso, evitando a generalidade.

c) Público-alvo

Especifica o segmento da sociedade ao qual o programa se destina, ou seja, aqueles que serão beneficiados diretamente pelos resultados da execução do

¹⁵ O MTO é um instrumento de apoio à consecução dos processos orçamentários da União, cuja elaboração e atualização são de responsabilidade da Secretaria de Orçamento Federal SOF, sendo divulgado no início do processo de elaboração da proposta orçamentária.

programa, podendo ser pessoas, comunidades, instituições ou setores da sociedade. A identificação do público-alvo será determinante para que possamos identificar as ações de governo que devem compor o programa.

d) Indicador

Instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição, coerente com o objetivo estabelecido, sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa.

e) Ação

“A ação é operação da qual resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa.” (BRASIL, 2010, p. 43).

Podendo, conforme suas características, serem assim classificadas:

a) Atividade

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo.

b) Projeto

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

c) Operação Especial

Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo, das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços (BRASIL, 2010, p. 43)

Conforme o contido na Lei nº 11.653/2008¹⁶, o PPA deverá observar os princípios de eficiência, eficácia e efetividade e compreenderá a implementação,

¹⁶ A Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011.

monitoramento, avaliação e revisão de programas, bem como deverá manter um sistema de informações gerenciais e de planejamento para apoio à gestão do PPA.

O Decreto nº 6.601/2008a¹⁷ regulamenta a Lei supracitada e no seu artigo 6º, institui o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, sob a coordenação do MPOG, sendo composto pelos órgãos e pelos gerentes de programa e coordenadores¹⁸ de ação, tendo como instrumento de apoio o SIGPlan.¹⁹

Os Coordenadores de Ação e Gerentes de Programa deverão registrar no SIGPlan a execução física e financeira de suas ações/programas, bem como a evolução da apuração dos seus indicadores. Com base nas informações lançadas no SIGPlan, o Governo Federal, acompanha, controla e avalia os resultados alcançados, produzindo dados para documentos oficiais como o Balanço Geral da União, a Prestação de Contas do Presidente da República e a Mensagem Presidencial.²⁰

A título de exemplo, apresentamos no ANEXO A um extrato do SIGPlan onde estão discriminadas as Ações e seus indicadores (produtos) do Programa 0622 – Preparo e Emprego do Poder Naval executado pela MB.

2.2.3 Lei de Diretrizes Orçamentária

Por força de dispositivo legal²¹, o Poder Executivo encaminhará, anualmente, ao Poder Legislativo o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias que, após aprovação do Congresso Nacional, orientará a elaboração da proposta de lei orçamentária. Na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) são estabelecidas as metas e prioridades da administração

¹⁷ O Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008, dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas.

¹⁸ O Gerente de Programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado e o Coordenador de Ação, da unidade administrativa à qual se vincula a ação.

¹⁹ SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento.

²⁰ Disponível em <http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/Avisos/?AVICod=253>. Acesso em: 02 ago. 2011.

²¹ Constituição Federal, art. 165, § 2º.

pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; e disporá sobre as alterações na legislação.

Na LDO deverão constar os parâmetros para a lei de fixação das remunerações do Poder Legislativo; os limites para as propostas orçamentárias do Poder Judiciário e Ministério Público; e a autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista (GIACOMONI, 2005).

Com a edição da Lei Complementar nº 101/2000²², conhecida como Lei da Responsabilidade Fiscal (LRF), a LDO passou a disciplinar e estabelecer vários outros dispositivos regulando assim, a execução e controle dos orçamentos da administração pública federal. Em seu art. 4º, determina que a LDO disponha também sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; e normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (BRASIL, 2000).

Este lei complementar estabelece também que integrará o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), o Anexo de Metas Fiscais²³ e de Riscos Fiscais²⁴.

O Poder Executivo deverá encaminhar ao Poder Legislativo o PLDO até 15 de abril, devendo ser restituído para sanção, até o término do primeiro período da sessão legislativa – 30 de junho (GIACOMONI,2005).

²² A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal.

²³ Neste anexo serão estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante de dívida pública para o exercício a que se referem e aos dois subseqüentes.

²⁴ Neste anexo serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

2.2.4 Lei Orçamentária Anual

A Constituição Federal vigente estabelece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) deverá ser composta por três orçamentos: fiscal; de investimento das empresas estatais; e da seguridade social, e determina também que seu projeto de lei deverá conter um demonstrativo, por região, dos efeitos sobre as receitas e despesas decorrentes isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.²⁵

Cabe destacar o contido no parágrafo 8º do art. 165 da CF:

A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (BRASIL, 1988)

Dentre as inclusões determinadas pela LRF, ressalta-se o parágrafo 5º do art. 5º onde diz que a LOA somente dotará previsão orçamentária para investimento com a duração superior a um exercício financeiro, caso este esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.

Para GIACOMONI (2005, p. 199):

De acordo o modelo de integração entre planejamento e orçamento, o orçamento anual constitui-se em instrumento, de curto prazo, que operacionaliza os programas setoriais e regionais de médio prazo, os quais, por sua vez, cumprem o marco fixado pelos planos nacionais em que estão definidos os grandes objetivos e metas, os projetos estratégicos e as políticas básicas. Nesse sentido, os principais elementos e informações a serem utilizados na elaboração da proposta orçamentária são buscados em componentes do sistema de planejamento.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) deverá ser encaminhado ao Poder Legislativo até 31 de agosto e devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (15 de dezembro) (GIACOMONI, 2005, p. 212).

²⁵ Constituição Federal de 1988, art. 165 parágrafos 5º e 6º.

2.3 Sistema de Planejamento da Marinha

O Planejamento de Alto Nível da Marinha está inserido no Planejamento Estratégico Militar, a cargo do Ministério da Defesa (MD) que, dentro da sua estrutura organizacional, é de competência do Departamento de Política e Estratégia (DPE) e da Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI). A Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) estabelece três níveis de planejamento – Nacional, Setorial e Subsetorial (BRASIL, 2006).

No nível Nacional são abordados os aspectos globais da política e estratégia de Defesa Nacional, enunciando os objetivos de defesa, bem como as ações necessárias para o atingimento desses. A Avaliação da Conjuntura, a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa, compõem os documentos deste nível. O nível Setorial é do Planejamento Estratégico Militar sendo responsável pela sua realização o MD e as Forças Armadas, cabendo ao primeiro a sua coordenação. Os documentos deste nível – Avaliação Estratégica de Defesa; Política Militar de Defesa; e Estratégia Militar de Defesa são condicionados pelos documentos gerados no nível Nacional. O nível Subsetorial engloba os planejamentos das Forças e, no caso da MB, está inserida a Sistemática de Alto Nível da Marinha (SPAN) (BRASIL, 2006).

2.3.1 Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha (SPAN)

Conforme estabelecido pelo EMA-303²⁶:

O Planejamento de Alto Nível da Marinha é traduzido em uma sistemática lógica

²⁶ A publicação EMA-303 estabelece as normas sobre a Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha, classificada como RESERVADO, porém serão utilizadas as informações disponíveis em documentos classificados como OSTENSIVO.

com componentes interdependentes, tendo por propósito a previsão e a ordenação das atividades pertinentes ao cumprimento da Missão da Marinha. A SPAN contempla o planejamento elaborado no âmbito da MB e visualiza a atuação do Poder Naval, de forma articulada com os demais componentes do Poder Nacional, considerando a integração simultânea com as demais parcelas do Poder Marítimo e do Poder Militar (BRASIL, 2006, p. 2-1).

Esta sistemática é dividida em três fases: Básica, Preparo e Emprego; e Administrativo-financeira. A FIG 2 apresenta o fluxograma do SPAN:

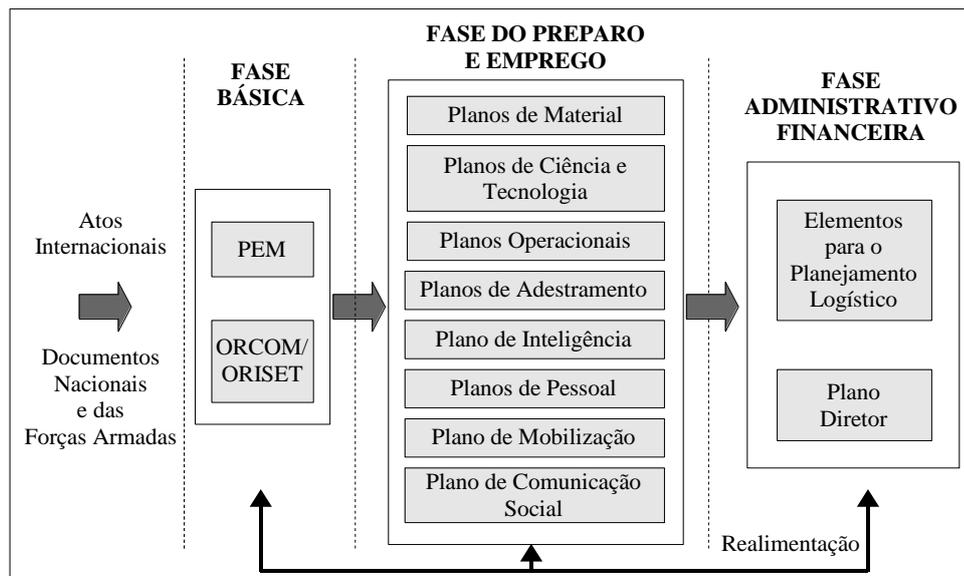


FIGURA 2: Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha (SPAN)
Fonte: EMA-303 (BRASIL, 2006, p. 2-13).

Na formulação do SPAN são considerados os planejamentos, os condicionantes e as disposições normativas dos níveis Nacional e Setorial, bem com os atos internacionais ratificados pelo Brasil (BRASIL, 2006).

Na fase básica encontramos o Planejamento Estratégico da Marinha, ponto de partida e que fundamenta todo o planejamento da Marinha, que corresponde ao planejamento de longo prazo; enquanto as Orientações do Comandante da Marinha e as Orientações Setoriais compõem os documentos de planejamento de curto prazo.

Na fase de preparo e emprego é apresentado o planejamento, em nível mais detalhado, enfocando oito setores de atividades, conforme visto na figura acima. A partir dessa fase o planejamento da MB considera a previsão de recursos orçamentários prevista no PPA (BRASIL, 2006).

Na fase administrativo-financeira, são convertidos os planos de preparo e emprego em ações a empreender, em metas físicas e na definição dos recursos orçamentários.

2.3.2 Planejamento Estratégico da Marinha

O Planejamento Estratégico da Marinha (PEM), conforme visto anteriormente, está inserido na fase básica do SPAN e constitui a principal publicação de planejamento de longo prazo, norteando as prioridades de curto prazo expressadas nas Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM) e, por conseguinte, nas Orientações Setoriais (ORISSET) elaboradas pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS).

Conforme estabelecido no EMA-300²⁷, o PEM está estruturado em quatro partes distintas: Avaliação Estratégica Naval (AENAV); Objetivos Navais (OBNAV); Conceito Estratégico Naval (CENAV); e Diretrizes para o Planejamento Naval (DIPNAV). A estruturação do PEM mantém, entre as suas partes, relações de realimentação e continuidade.

A Avaliação Estratégica contém os documentos condicionantes para o planejamento de longo prazo, os reflexos, sob a ótica da estratégica, das conjunturas nacionais e internacionais com enfoque no Poder Marítimo, no Poder Naval e na área de Defesa, que possam influenciar ou condicionar, o preparo e aplicação do Poder Naval. Apresenta também uma avaliação atual desse Poder (BRASIL, 2008b).

Na parte dos Objetivos Navais é apresentado o enunciado da missão da MB. Refere-se ao componente político do planejamento da Marinha e expressa a visão de futuro da Força para os próximos vinte anos. São apresentados os Objetivos Navais a serem alcançados, à luz da missão da MB, condicionando o planejamento da Força (BRASIL, 2008b).

²⁷ A publicação EMA-300, classificado como CONFIDENCIAL, aprovado em 13 de março de 2008, apresenta o Planejamento Estratégico da Marinha (PEM). Cabe destacar que para o desenvolvimento do nosso trabalho, somente utilizaremos os capítulos que possuem o grau de sigilo OSTENSIVO.

O Conceito Estratégico visa a estabelecer a concepção de emprego do Poder Naval, considerando os aspectos presentes na AENAV, bem como a possível evolução dos cenários mundial e, em particular, nacional. São consideradas também as Hipóteses de Emprego (HE), previstas na Estratégia Militar de Defesa (EMD). O CENAV detalha a atuação da MB nas atribuições subsidiárias²⁸ e consolida o Dimensionamento Estratégico dos Meios (BRASIL, 2008b).

As Diretrizes para o Planejamento visam a orientar os planejamentos decorrentes do PEM, englobando todas as atividades da MB para o período de curto e médio prazos – até 2 anos e de 2 a 8 anos, respectivamente. Entende-se como longo prazo o período acima de 8 até 20 anos, que é o horizonte definido para o PEM (BRASIL, 2008b, p. 11-1).

2.3.2.1 Documentos condicionantes

O EMA-300 apresenta uma relação dos 24 documentos legais no âmbito nacional e 32 atos internacionais, ratificados pelo Brasil, que condicionam o PEM e os planos decorrentes. Dentre eles destacamos os seguintes:

a) Legislação Nacional

- Constituição Federal,
- Política de Defesa Nacional,
- Política Militar de Defesa,
- Estratégia Nacional de Defesa;

b) Atos Internacionais

- Carta das Nações Unidas,
- Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA),

²⁸ Lei Complementar nº 97/1999.

- Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP),
- Tratado da Antártica,
- Convenções de Haia e Genebra.

2.3.2.2 *Objetivos Navais*

Conforme visto anteriormente nos Objetivos Navais (OBNAV) é apresentada a *missão* da Marinha, seus objetivos e a sua *visão de futuro*, norteando assim, os planos e ações decorrentes.

2.3.2.2.1 Missão

Na elaboração do enunciado da missão da Marinha, temos como documentos condicionantes a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 97/1999.

A CF/88, no seu artigo 142, estabelece a destinação das Forças Armadas:

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**. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

A Lei Complementar nº 97/1999 estabelece as ações subsidiárias para as três Forças e, em especial para a MB, cinco atribuições específicas ligadas ao uso e segurança no mar e nas águas interiores, designando o Comandante da Marinha como Autoridade Marítima.

Com base nesses condicionantes, ficou assim estabelecida a *missão* para a MB:

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 prevista em Lei, com ênfase naquelas relacionadas à Autoridade Marítima, a fim de contribuir para a salvaguarda dos interesses nacionais (BRASIL, 2008b, p. 5-1).

2.3.2.2.2 Objetivos Navais

Os Objetivos Navais foram elaborados para, a luz da missão da MB, serem atendidos os Objetivos e as Diretrizes Militares de Defesa e, em um nível superior, os Objetivos e as Diretrizes de Defesa Nacional.

No EMA-300, capítulo 6, são apresentados os 21 Objetivos Navais a serem alcançados, consoante aos documentos acima descritos e que condicionará os planos e ações decorrentes da MB. Estes objetivos encontram-se detalhados no ANEXO B.

Dentre esses, destacamos os seguintes:

- Manutenção de forças estratégicas constituídas de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, em condição de pronto emprego em ações de defesa da Pátria e dos interesses nacionais,
- 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 Naval²⁹,
- Desenvolvimento das atividades de capacitação e valorização do pessoal,
- 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.

²⁹ São quatro as tarefas básicas do Poder Naval: controlar áreas marítimas; negar o uso do mar ao inimigo; projetar poder sobre terra; e contribuir para a dissuasão.

2.3.2.2.3 Visão

O EMA-300 (p. 7-1) estabelece que a visão orienta o projeto que se deve executar para alcançar o que ela se definiu ser dentro do prazo estabelecido.

Considerando sua subordinação ao Poder Político e a agir em consonância com os interesses nacionais, devendo dispor de uma Força Naval compatível com a estatura político-estratégica do País, a MB estabeleceu a seguinte visão de futuro:

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 (BRASIL, 2008b, p. 7-2).

2.3.2.3 *ORCOM e ORISSET*

O conjunto da ORCOM e das cinco ORISSET compõe os documentos de planejamento de curto prazo da fase Básica do SPAN.

A ORCOM transmite à Marinha as orientações do CM para um período de um ano. Nesse documento é expressa sua vontade política e, dentro das necessidades administrativas, atribui as prioridades do planejamento estratégico de longo prazo, para execução no exercício a que se destina. Por meio da ORCOM a Alta Administração Naval pode formular ou promover pequenos ajustes no Planejamento de Alto Nível da Marinha, de modo a aprimorar procedimentos e iniciativas que contribuam, objetivamente, para o aprestamento da Força (BRASIL, 2008b).

As ORISSET, emitidas pelos ODS, constituem um dos documentos da estrutura do Sistema do Plano Diretor (SPD). Estas deverão estar compatíveis com as DIPNAV e ORCOM e permitem aos ODS determinar as necessidades setoriais e estabelecer as prioridades para atendê-las (BRASIL, 2008b).

3 SISTEMA DO PLANO DIRETOR

A SGM-101 – Normas para Gestão do Sistema do Plano Diretor é a publicação que consolida toda a documentação normativa aplicável ao SPD, inclusive aquela emanada da Direção Geral, e em que são estabelecidos os procedimentos para a gestão desse sistema.

Conforme descrito na SGM-101, “O SPD agrupa um conjunto de informações e traduz-se pelos seus conceitos básicos e processos, suas regras de funcionamento, seus principais atores e os papéis atribuídos a cada um.” (BRASIL, 2009, introdução, p. X).

3.1 Histórico

Antes da criação em 1963 do Plano Diretor (PD), o sistema de controle orçamentário da Marinha apresentava uma visão estática da situação orçamentária. Este sistema consistia de uma peça contábil-financeira em que eram estimadas as receitas e fixadas às despesas para um determinado período.

O PD foi elaborado tendo como base os conceitos de orçamento-programa que, com a edição da Lei nº 4.320/1964, passou a nortear a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União e dos demais entes da esfera governamental.

Sua implementação, em 1965, internalizou na MB o conceito de programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público, disponibilizando informações orçamentário-financeiras de áreas específicas de atuação, o que permitiu à Alta Administração Naval alocar os créditos tradicionalmente escassos às necessidades planejadas. (BRASIL, 2009). Com o objetivo de propiciar a execução harmoniosa e eficaz do PD, foi criado o Sistema do Plano Diretor (SPD).

A implementação do PD trouxe consigo o processamento eletrônico de dados e, como tal, foi desenvolvido um sistema corporativo visando realizar de forma eficaz o planejamento, a execução, o controle, e a avaliação das Ações Internas da MB – SIPLAD. Seu banco de dados é atualizado com as informações extraídas do SIAFI³⁰ (BRASIL, 2009).

Com o objetivo da manutenção do alinhamento do processo de planejamento, execução e controle orçamentário da MB, com o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SPOF, o SIPLAD é continuamente aperfeiçoado para que possa se adequar às evoluções dos processos de orçamentação do Governo Federal. Dentre as evoluções ocorridas, a CF/88 criou o Plano Plurianual (PPA) como instrumento norteador do planejamento, acompanhamento e controle orçamentário do Governo Federal, sem, no entanto abandonar os conceitos básicos do orçamento-programa, definidos na Lei nº 4.320/1964.

Ao alterar a sistemática do PD em 2009³¹, a MB buscou a compatibilização do SPD ao SPOF e à linguagem do PPA. Nessa ocasião foram alterados vários conceitos como, por exemplo, “Ação Interna” em substituição aos antigos “Projetos”. As Ações Internas passaram a ser relacionadas com uma Ação de Governo, sem, no entanto, ocorrer o inverso, ou seja, uma Ação de Governo poderá prover mais de uma Ação Interna, de diferentes PB, conforme podemos observar no relatório do SIPLAD constante no ANEXO C.

3.2 Propósitos

Na SGM-101, estão descritos os propósitos do PD que transcrevemos abaixo:

- contribuir para a administração da MB, visando ao cumprimento de sua destinação constitucional;
- **condicionar processos e meios que visem à consecução de metas compatíveis com o Plano Estratégico da Marinha (PEM);**
- harmonizar o planejamento, a execução e o controle desenvolvidos na MB com os Planos e Programas de Governo;

³⁰ SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.

³¹ Circular nº 2-2009 da DAdM – Adequação do Sistema do Plano Diretor (SPD) ao Plano Plurianual (PPA), que é operacionalizado pelo Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF).

- permitir a **aplicação de recursos com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade**;
- proporcionar uma otimização na gestão dos recursos orçamentários da MB, permitindo atender ao máximo possível as demandas navais; e
- propiciar continuidade administrativa, em todos os níveis organizacionais, no que tange ao planejamento, aplicação e controle dos recursos financeiros disponíveis. (BRASIL, 2009, p. 2-1, grifos nossos)

3.3 Estrutura funcional

Dentro da estrutura organizacional da Marinha do Brasil (MB) cabe à Secretária-Geral da Marinha (SGM) a responsabilidade pela elaboração (com o concurso da DAdM) e aprovação da norma interna SGM-101; identificar os atores; e definir os conceitos básicos, estrutura, funcionamento e responsabilidades das organizações envolvidas nos processos de planejamento, execução e controle do Sistema do Plano Diretor (SPD) (BRASIL, 2009, introdução, p. X).

Dentre os conceitos descritos nessa norma, destacamos:

O SPD é constituído sobre a estrutura administrativa da MB, cujos órgãos e Organizações Militares, que o compõem são interdependentes, interagindo segundo procedimentos específicos, a fim de alcançar os propósitos para os quais foi criado. (BRASIL, 2009, p. 2-1).

Na figura abaixo apresentamos de forma abreviada, a estrutura funcional do SPD:

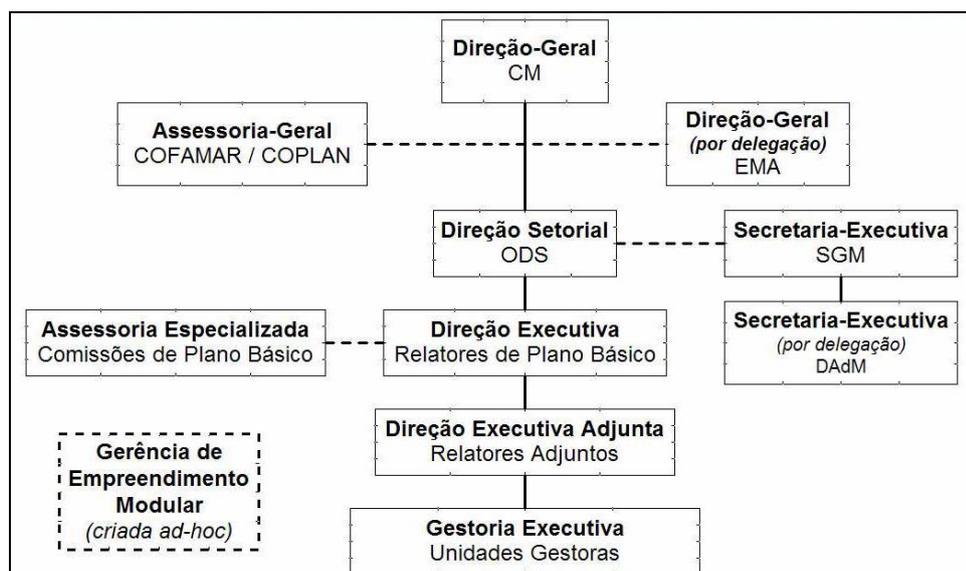


FIGURA 3: Estrutura Funcional do Sistema do Plano Diretor
Fonte: ROCHA (2008) adaptado da SGM-101 (BRASIL, 2009).

A Direção Geral é exercida pelo Comandante da Marinha (CM) e, por delegação, pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sendo assessorada por dois conselhos consultivos de caráter permanente, cuja constituição e atribuições, serão descritas posteriormente.

A Direção Setorial é exercida pelos titulares dos Órgãos de Direção Setorial (ODS), a quem compete coordenar e supervisionar as atividades de seus Setores, sendo responsáveis, dentre outras, pela priorização dos subsídios, base para a elaboração da Proposta Orçamentária da MB, e pela consolidação das informações do Relatório de Avaliação do Plano de Ação (RAPA) a ser apresentado no Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR).

A Direção Executiva é exercida pelos titulares das Diretorias Especializadas (DE) com atribuições semelhantes aos ODS, porém restritas a áreas específicas de atuação, exercendo assim a função de Relator de Plano Básico (PB)³². A Direção Executiva Adjunta é exercida pelos Comandantes dos Distritos Navais, Comandante-em-Chefe da Esquadra e Comandante de Força de Fuzileiros Navais, a quem cabe orientar, coordenar e controlar as atividades do PD relacionadas com suas Organizações Militares (OM) subordinadas, exercendo a função de centralizador das necessidades e informações destas e reportando-se aos diversos Relatores de PB.

A Gestoria Executiva é exercida pelas diversas OM que, como Unidades Gestoras Responsáveis (UGR), executam as Ações Internas ou parcelas destas.

O Secretário-Geral da Marinha, com o assessoramento do Coordenador de Orçamento da Marinha (COrM), exerce a função da Secretaria Executiva do SPD. Esta Secretaria poderá ser exercida, por delegação, pelo Diretor de Administração da Marinha.

³² A Marinha pautou o planejamento, a execução e o controle dos recursos, via SPD, segundo áreas de atuação semelhantes – saúde, pessoal, manutenção, administração, entre outras - conforme os princípios do orçamento-programa. A cada uma dessas atividades básicas foi associado um responsável denominado Relator de PB (BRASIL, 2009, p. 5-1).

Dentro da estrutura do SPD, as Comissões de PB exercem a função de Assessoria Especializada, tendo como atribuição principal o assessoramento aos órgãos de Direção Executiva nos assuntos relacionados aos seus PB, além de assessorar a coordenação no planejamento das ações e metas pertinentes que envolvem diferentes setores.

O Conselho do Plano Diretor – COPLAN e o Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha – COFAMAR, dentro da estrutura do SPD, compõem os órgãos de Assessoria Geral, e tem o propósito de assessorar o CM (Direção Geral) nos assuntos relacionados ao ciclo de planejamento (Plano de Ação subsequente) e nos assuntos administrativo-financeiros, exercendo o mais elevado nível de controle da execução do PD (Plano de Ação corrente), respectivamente.

A seguir, apresentaremos suas composições e atribuições:

a) Conselho do Plano Diretor (COPLAN)

I – Conceito

Podemos conceituar como:

O COPLAN é um órgão consultivo, de caráter permanente, que tem o propósito de assessorar o CM [Comandante da Marinha] no trato dos assuntos relacionados com o ciclo de planejamento do PD. Em suas Reuniões (sic), o COPLAN compatibiliza as necessidades apresentadas pelos Setores com os recursos disponíveis, sob a ótica das prioridades estabelecidas para a MB, com o objetivo de montar o PA [Plano de Ação]³³, para o exercício subsequente. (BRASIL, 2009, p. 2-4)

II – Composição

O COPLAN possui a seguinte constituição: Presidente - CEMA; Membros - os titulares dos ODS; Assessores - DAdM, COrM e Chefe do Gabinete do Comandante da Marinha (GCM); e Secretário - Subchefe de Orçamento e Plano Diretor do EMA.

III) Atribuições do COPLAN

Dentre as atribuições do COPLAN, cabe destacar as seguintes:

- propostas de alterações no PD,

³³ Plano de Ação – é a parcela do Plano Diretor correspondente ao um exercício financeiro, composta por Ações Internas às quais foram consignadas provisões orçamentárias (BRASIL, 2009).

- propostas de Revisão de PB,
- proposta de revisão do Plano Plurianual do Governo Federal (PPA),
- proposta de PA.

A critério do Presidente do COPLAN, ou por solicitação de um de seus membros, poderão ser convocados os Gerentes de Programa e Coordenadores de Ação do PPA ou quaisquer outras autoridades envolvidas na execução do PD, para que possam ser esclarecidos com maior profundidade assuntos a serem discutidos naquele Conselho.

O EMA elabora, para cada reunião, um relatório preliminar contendo as sugestões para a alocação dos recursos no PA do ano subsequente, com base nos subsídios encaminhados pelos ODS. Após a reunião, é emitido o relatório final contendo as resoluções do Conselho, que é encaminhando para a aprovação do CM.

b) Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR)

I – Conceito

Podemos definir como:

O COFAMAR tem como propósito assessorar o CM nos assuntos administrativo-financeiros, exercendo o mais elevado nível de controle da execução do PD e atualmente presente no mais alto nível de controle interno da Administração Naval. Em suas reuniões, o COFAMAR avalia a execução físico-financeira do PA, a situação do Fundo Naval e outras atividades relacionadas com a administração financeira da MB. (BRASIL, 2009, p. 2-6)

II – Composição

O COFAMAR possui a seguinte constituição: Presidente - CM; Membros – CEMA e os titulares dos ODS; Assessores – DAdM, COrM, Diretor de Finanças da Marinha (DFM), Diretor de Contas da Marinha (DCoM) e Subchefe de Orçamento e Plano Diretor do EMA; e Secretário - Chefe do GCM.

III) *Atribuições do COFAMAR:*

Dentre as diversas atribuições do COFAMAR, cabe destacar as seguintes:

- apreciar o desenvolvimento físico-financeiro do PA, bem como qualquer assunto que lhe seja atinente,
- definir, a cada início de exercício, a relação das Parcelas Orçamentárias (PO)³⁴ e suas respectivas Ações Internas, por proposta do CEMA, consideradas relevantes no PA, para efeito de acompanhamento e avaliação físico-financeira pelo Conselho.

As reuniões ordinárias do COFAMAR ocorrem até 45 dias após o término de cada trimestre visando à avaliação da execução do PA naquele período. Da mesma forma que o COPLAN, o Presidente do Conselho poderá convocar para participar da reunião os Gerentes de Programa e Coordenadores de Ação do PPA ou quaisquer outras autoridades, a fim de obter maiores esclarecimentos sobre assuntos a serem discutidos no Conselho. Na preparação para a reunião são distribuídos, previamente, a todos os membros e assessores do COFAMAR diversos documentos que subsidiarão as discussões e tomadas de decisão do Conselho. Tais documentos deverão ser analisados pelos componentes do COFAMAR, de tal forma que, durante a Reunião, somente sejam esclarecidas eventuais dúvidas remanescentes ou ressaltados pontos que mereçam atenção especial ou definição por parte do Conselho.

Dentre estes destacamos os seguintes documentos:

- Relatório de Acompanhamento e Avaliação do PA (RAPA), elaborado pelo EMA,
- Relatórios Setoriais de Avaliação do PA, emitidos pelos ODS e pela Secretaria Interministerial de Recursos do Mar - SECIRM.

³⁴ Identifica as Ações Internas que possuem propósitos comuns.

Na reunião, os ODS deverão, de forma resumida, apresentar o desenvolvimento das PO consideradas relevantes, com suas respectivas Ações Internas de seus PB, e dos Empreendimentos Modulares (EM)³⁵ em execução no Setor, apontando os desvios observados, as dificuldades existentes, as distorções detectadas e as ações corretivas em andamento ou a implementar. Outro assunto a ser apresentado pelos ODS são as medidas administrativas e outras iniciativas, com os resultados que contribuem para a eficácia dos gastos no Setor e para a redução de despesas da MB.

Cabe ao Subchefe de Orçamento e Plano Diretor do EMA apresentar uma avaliação da execução orçamentária e financeira do PA, e da situação das necessidades setoriais não atendidas.

3.4 Estrutura Documental

A estrutura documental do SPD é composta por Documentos Condicionantes, Normativos (SGM-101) e Constitutivos, assim detalhada:

3.4.1 Documentos Condicionantes

Dentre os diversos documentos condicionantes, podemos citar: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); Plano Estratégico da Marinha (PEM); as Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM); e as Orientações Setoriais (ORISSET). Estes documentos tiveram seus detalhamentos apresentados no capítulo anterior.

³⁵ O EM é constituído por um agrupamento de Ações Internas representando módulos de uma meta global, cuja criação requeira uma decisão decorrente de um planejamento de Alto Nível, e onde o porte e a complexidade exijam o atendimento de metas parciais interdependentes, escalonadas harmonicamente no tempo, propiciando a consecução da meta planejada. (BRASIL, 2009, p. 5-13).

3.4.2 Documentos Constitutivos

Dentre os documentos constitutivos do SPD, transcrevemos abaixo a conceituação de alguns destes, apresentada pela SGM-101 (BRASIL, 2009):

a) Plano de Ação (PA)

É a parcela do Plano Diretor constituída pelas Ações Internas dos diversos Planos Básicos em que são alocadas dotações orçamentárias correspondente a um exercício financeiro. Com base nos subsídios enviados pelos Relatores de Planos Básico, captados junto aos Relatores Adjuntos e priorizados pelos seus ODS, o EMA monta uma proposta de PA para o “ano A+1”, sendo submetido à apreciação do COPLAN e à aprovação do CM. Após esta aprovação, a sua execução e controle passam a ser apreciados pelo COFAMAR. Conforme descrito na SGM-101:

A importância do planejamento para a montagem do PA é crucial para o seu sucesso, devendo o mesmo ser apresentado de forma parcimoniosa e mais realista possível. Isso gerará uma otimização da gestão do PD tanto na distribuição quanto na aplicação dos recursos orçamentários, permitindo assim o cumprimento de um dos propósitos do PD, economicidade (BRASIL, 2009, p. 4-2).

b) Relatório de Avaliação do Plano de Ação (RAPA)

Este documento é elaborado trimestralmente onde são apresentadas as informações relevantes com a profundidade compatível aos diversos níveis de elaboração, relacionadas à execução das PO e suas Ações Internas consideradas relevantes no PA. Sua elaboração nasce nos Relatores Adjuntos que encaminham os subsídios para os Relatores dos Planos Básicos que, após sua compilação, tramitam para os seus respectivos ODS. O RAPA então é finalizado e apresentado nas Reuniões do COFAMAR mostrando uma visão

global do Setor, com a devida abrangência e amplitude, de modo a assessorar o Conselho nos assuntos orçamentários, financeiros e administrativos.

3.4.3 Instrumentos do Plano Diretor

Com o propósito de auxiliar na condução das atividades da gestão dos recursos orçamentários e financeiros da MB, o SPD utiliza diversos instrumentos, sendo eles: Plano Básico (PB), Ação Interna (AI), Empreendimento Modular (EM) e Compromisso Futuro (CF). Além desses, em que pese serem órgãos de assessoramento, são considerados como instrumentos do SPD o COPLAN e o COFAMAR, como também as comissões de Plano Básico (BRASIL, 2009).

Dentre esses instrumentos, alguns já tiveram seus detalhamentos expostos nesse capítulo, sendo assim, apresentaremos os conceitos e características do Plano Básico (PB) e da Ação Interna (AI).

3.4.3.1 *Plano Básico*

Ao observamos a FIG.3, podemos verificar que o Plano Básico (PB) assume o ponto focal dentro da estrutura do SPD. A Marinha, quando da elaboração do seu Plano Diretor, em observância aos princípios do orçamento-programa, baseou seu planejamento, execução e controle dos recursos, conforme determinadas áreas de atuação, tais como: saúde, pessoal, manutenção, administração e ensino. A cada área específica foi relacionado a um “Plano Básico”, sendo designado um responsável, denominado Relator de Plano Básico (PB).

O PB é estruturado em Ações Internas e seus respectivos Planos Internos. Por meio dessa estrutura, o Relator do PB planeja, executa e controla as tarefas sob sua

responsabilidade. O conjunto de PB expressa as necessidades gerais da MB e encontra-se coadunados com as Ações de Governo e Programas do PPA, bem como demonstra, nas AI, os cronogramas de execução em vários exercícios financeiros contendo as informações de planejamento plurianual (BRASIL, 2009).

Apresentamos no QUADRO 2 constante do ANEXO D, a relação dos PB indicando os seus Relatores, ODS e os membros das Comissões de PB.

Dentro do processo de planejamento, o PB representa o ponto de concentração das necessidades das OM. O Relator do PB, com base nas informações obtidas juntos às OM e de forma priorizada, apresenta ao seu ODS quais as metas necessárias para o cumprimento do seu propósito. A informação de todos os ODS, consolidada pelo EMA, possibilitará, após a decisão do COPLAN, ratificada pelo CM, a formulação da proposta orçamentária da MB ao MD, para, com propostas das demais Forças, serem negociadas junto ao Governo Federal.

Na fase de execução, cabe ao Relator de PB, a luz das informações gerenciais do SIPLAD e informações das OM, elaborar o RAPA em que é apresentada a situação da execução dos créditos distribuídos, os desvios de execução, e óbices que porventura tenham ocorrido no período em análise, bem como as necessidades orçamentárias visando ao cumprimento do seu propósito. Estas informações são encaminhadas, via SIPLAD, trimestralmente aos ODS para a elaboração de seus respectivos RAPA, a fim de subsidiar as Reuniões do COFAMAR.

Na fase de controle, cabe ao Relator de PB acompanhar as metas estabelecidas para as suas Ações Internas, de forma que, caso necessário, possa, em tempo hábil, corrigir os desvios de execução visando à otimização dos recursos disponíveis.

Como vimos, o Relator do PB, dentro da estrutura do SPD, age com uma interface do nível decisão com os setores de execução, provendo para o nível acima, subsídios para

balizar os rumos, bem como as necessidades para o cumprimento dos objetivos determinados, e para os níveis abaixo, as orientações para a aplicação dos recursos alocados a Marinha.

3.4.3.2 Ação Interna

A SGM-101 (2009) define uma Ação Interna (AI) como um conjunto harmônico de programações definidas e quantificadas no que tange ao propósito, características, metas, custos e tempo de realização, com o objetivo de atender a demandas específicas da MB. A Ação Interna está associada a apenas e somente uma Ação do PPA, e são classificadas por Tipo de Marinha e Parcela Orçamentária, assim definidos:

- a) Tipo de Marinha* – utilizada para fins estatísticos, está relacionado com a moldura temporal necessária para o atingimento dos propósitos da AI e divide-se em:
- Marinha do Presente – Referem-se as AI destinadas ao funcionamento da MB e de rápida execução (até doze meses),
 - Marinha do Amanhã – São as Ações Internas de execução demorada – médio prazo (acima de doze meses) e se caracterizam por serem ações do tipo projeto, tais como: construção e modernização dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; construção e ampliação das instalações e obtenção dos equipamentos,
 - Marinha do Futuro – Referem-se às Ações Internas que se destinam à pesquisa e ao desenvolvimento de meios que serão necessários à MB em futuro mais distante, independente do prazo de execução. Compõe-se, normalmente, de Ações Internas do tipo Projeto associadas ao Desenvolvimento de Protótipos e à Ciência e Tecnologia.

b) Parcela Orçamentária(PO): identifica Ações Internas que possuem propósitos comuns.

De acordo com a SGM-101 (2009), as ações Internas podem ser de três tipos:

a) Projeto – é aquela utilizada para o alcance de um objetivo específico em um determinado tempo, gerando um incremento de patrimônio para a MB. Esta AI deverá estar associada a uma única Ação de Governo do tipo Projeto do PPA. Exemplo: aquisição de aeronaves SUPER-COUGAR;

b) Atividade – é aquela utilizada para alcançar o objetivo do programa. Tem como característica sua execução contínua e permanente. Exemplo: manutenção do funcionamento de uma OM;

c) Operação Especial – é aquela relacionada a transferências em favor de pessoas físicas, não agregando incremento de patrimônio à MB ou contribuindo para a sua manutenção física. Exemplo: proventos de inativos, pagamentos de sentenças judiciais e contribuições a organismos nacionais e internacionais.

Na estruturação da Ação Interna, pode ser subdivida em fases visando a aprimorar ou estabelecer um acompanhamento específico de um determinado objetivo ou meta.

Para exemplificar, observemos o ANEXO E em que é apresentado um relatório do SIPLAD explicitando o detalhamento da Ação Interna X—2082 (PROGEM)³⁶ que integra o PB Xray, cujo Relator está subordinado ao Comando de Operações Navais – ComOpNav.

³⁶ PROGEM – Programa Geral de Manutenção

4 GESPÚBLICA E O PROGRAMA NETUNO

Neste capítulo apresentaremos o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; e o seu correlato na MB, o Programa Netuno.

4.1 GesPública

Instituído pelo Decreto nº 5.378/2005³⁷ tem como propósito contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos e para o aumento da competitividade do País.

No seu artigo 2º:

O GESPÚBLICA deverá contemplar a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos **resultados preconizados no plano plurianual**, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem:

I - **eliminar o déficit institucional**, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal;

II - **promover a governança**, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas;

III - **promover a eficiência**, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;

IV - **assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental**, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e

V - promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética (BRASIL, 2005, grifos nossos).

O Programa GesPública é o resultado de uma evolução de iniciativas e programas do Governo Federal em busca do aprimoramento da gestão pública visando à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

Com o objetivo de formular o planejamento das ações e coordenar e avaliar a execução dessas ações, foi criado o Comitê Gestor a quem compete, dentre outras atribuições,

³⁷ O Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização.

propor ao MPOG o planejamento estratégico do GesPública; e monitorar, avaliar e divulgar os seus resultados (BRASIL, 2005).

O GesPública possui como principais características ser: essencialmente público – por estar voltado para o cidadão; contemporâneo – alinhado ao estado da arte da gestão; focado nos resultados para a sociedade; e federativo – com a aplicação na administração pública de todos os poderes e esferas de Governo.³⁸

Em palestra proferida na Escola de Guerra Naval (EGN), em 25 de julho de 2011, Cesar Viana³⁹ apresentou a missão e a visão de futuro da GesPública: (VIANA, 2011)

a) Missão

Promover a excelência em gestão pública, visando contribuir para a qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão e para o aumento da competitividade do País.

b) Visão

Até 2015 a excelência em gestão pública deverá ser um valor preservado pelas instituições públicas e requerido pelo cidadão.

4.1.1 Modelo de Excelência em Gestão Pública

O Modelo de Excelência em Gestão Pública (MEGP) é o referencial a ser seguido pela administração pública na busca do aprimoramento de sua gestão, orientando e avaliando o desempenho das organizações públicas. Tem como base o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, onde se estabelece que a administração pública, direta e indireta, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

³⁸ Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/folder_rngp/anexos/saiba_mais_gespublica.pdf. Acessado em 15 ago. 2011.

³⁹ Gerente do Prêmio Nacional da Gestão Pública.

Além desses princípios constitucionais, compõem a estrutura de sustentação do MEGP, treze fundamentos da excelência gerencial que, juntos (princípios e fundamentos), devem balizar o funcionamento do sistema de gestão das organizações públicas (BRASIL, 2008d). O ANEXO F apresenta o detalhamento e a conceituação dos princípios e fundamentos aqui citados.

O MEGP é “a representação de um sistema gerencial constituído de oito partes integradas, que orientam a adoção de práticas de excelência em gestão com a finalidade de levar as organizações (...) a padrões elevados de desempenho e de excelência em gestão

A figura abaixo (FIG. 4) apresenta de forma sistêmica, essas oito partes, agrupadas em quatro blocos:

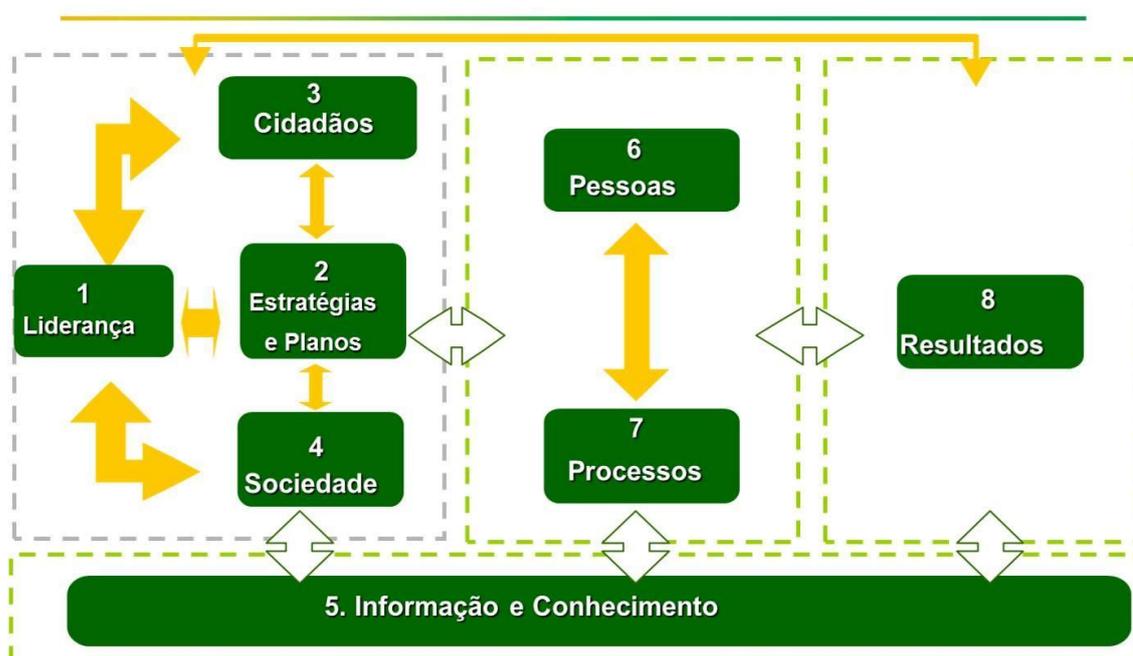


FIGURA 4: Visão sistêmica do MEGP
Fonte: VIANA, 2011

O 1º bloco corresponde à fase de planejamento onde estão incluídos a “Liderança”, “Estratégia e Planos”, “Cidadãos e Sociedade”; o segundo, “Pessoas e Processos”, representa a execução do planejamento. No 3º bloco temos o “Resultados” representando os controles. No 4º bloco temos “Informação e Conhecimento” que denota a

fase de inteligência da organização, este bloco possibilita à organização o aprimoramento de sua gestão e, por conseguinte, a melhora no seu desempenho.

Segundo Viana (2011), “O Modelo considera que os vários elementos da organização e as partes interessadas devem interagir de forma harmônica e balanceada nas estratégias e resultados.”

Com o objetivo de mensurar o desempenho das organizações públicas, avaliando assim a sua gestão, as oitos partes do MEGP foram transformadas em Critérios para a Avaliação da Gestão Pública e para cada critério foram atribuídos Requisitos (referenciais de excelência) a partir dos quais as organizações públicas implementam os ciclos contínuos de avaliação e melhoria de gestão (BRASIL, 2008d).

O Instrumento de Avaliação de Desempenho da Gestão Pública (IAGP) é constituído atualmente dos oitos critérios, 25 Itens e 110 alíneas. Cada Critério possui um quantitativo de Itens, sendo estes compostos por um conjunto de alíneas. O conjunto de alíneas representa o requisito do Item. O grau de atendimento desses requisitos é mensurado por meio de um sistema de pontuação que varia no intervalo de zero a mil pontos. Esse sistema de pontuação determina o estágio de maturidade da gestão da organização, segundo as seguintes dimensões: de processos gerenciais; e resultados organizacionais (BRASIL, 2008d).

A utilização do IAGP proporciona as organizações públicas a sua auto-avaliação, possibilitando a evolução contínua buscando a melhoria de gestão, como também a participação nos ciclos anuais do Prêmio Nacional de Gestão Pública (PQGF), cuja finalidade é “reconhecer e premiar as organizações públicas que comprovem alto desempenho institucional, com qualidade e gestão” (BRASIL, 2008e, p. 5).

4.2 Programa Netuno

O Programa Netuno foi elaborado com base do programa GesPública do Governo Federal e visa a institucionalização de boas práticas de gestão nas diversas OM da MB.

Conforme definido pelo EMA-134⁴⁰:

O Programa Netuno é um processo administrativo destinado a aprimorar a gestão das Organizações Militares (OM) e, conseqüentemente, proporcionar à Marinha do Brasil as melhores condições para estar pronta e adequada à estatura político-estratégica exigida pelo País. (BRASIL, 2011a, p. 4-1).

Podemos definir o Programa Netuno como um instrumento de avaliação de gestão das OM que, através da análise dos indicadores de desempenho previamente estabelecidos, permitem identificar ações que resultem na melhoria contínua dos processos inerentes as suas atividades.

4.2.1 Diretrizes Básicas

No EMA-134 são explicitadas as diretrizes básicas do Programa visando contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços, bem como para o aperfeiçoamento da administração organizacional:

- **manter o adestramento da tripulação das OM**, sempre buscando a otimização do emprego dos recursos humanos;
- **aperfeiçoar a estrutura administrativa**, a fim de contribuir para eficiência e eficácia das ações da OM;
- **valorizar o elemento humano**, enfatizando o desenvolvimento e aperfeiçoamento das qualidades morais, profissionais, intelectuais e culturais, bem como das condições psicofísicas, e o aprimoramento das atividades assistenciais que possam repercutir favoravelmente no campo psicossocial; e
- **racionalizar custos**, combater o desperdício e perseguir a austeridade financeira em todos os níveis e atividades (BRASIL, 2011a, p. 4-1, grifos nossos).

⁴⁰ A publicação EMA-134 – Manual de Gestão Administrativa da Marinha do Brasil, aprovada pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, em 17 de janeiro de 2011, tem o propósito de orientar a implementação de uma gestão de alta performance na Marinha do Brasil (MB), fornecendo subsídios que retratam a tradição naval em suas iniciativas consolidantes da evolução administrativa na Força em benefício de sua capacidade operativa e da sociedade em geral, fundamentando o compromisso institucional em sua jornada pela excelência gerencial.

4.2.2 Objetivos

Considerando os objetivos dispostos pela GesPública e as orientações das diretrizes acima citadas, foram estabelecidas os seguintes objetivos para o Programa Netuno:

- instrumentalizar as OM com **ferramentas de análise e melhoria de processos**, promovendo a **eficiência** por meio do melhor aproveitamento dos recursos;
- **acompanhar e avaliar as ações de melhoria** da qualidade dos serviços da OM alinhadas com os conceitos da GesPública, premiando aquelas que se destacarem;
- incentivar a **capacitação e participação do pessoal** por meio de treinamentos contínuos e premiar as iniciativas de destaque; e
- sensibilizar os diversos níveis da estrutura naval para a importância da conquista da excelência em gestão como valor fundamental em nosso cotidiano e no preparo da Marinha que almejamos no futuro (BRASIL, 2011a, p. 4-1, 4-2, grifo nosso).

Entendemos que o alcance desses objetivos trará para a administração naval (BRASIL, 2011a):

- Melhora na capacitação dos militares e sua valorização,
- Aplicação dos recursos de forma eficiente, eficaz e com economicidade,
- Maior visibilidade da OM e, por conseguinte, da Marinha perante a Sociedade.

4.2.3 Conselho de Gestão

Conforme previsto na publicação SGM-107⁴¹, com a criação do Conselho de Gestão, ampliou-se o escopo dos assuntos tratados nas reuniões do Conselho Econômico⁴², tendo como finalidade:

Assessorar o comando ou a direção da OM na administração geral e no desenvolvimento organizacional, focando suas iniciativas em resultados para os usuários internos e externos, mediante a promoção e a implementação de práticas de gestão exitosas que espelhem o “estado da arte” da gestão contemporânea e propiciem padrões elevados de desempenho e de qualidade em gestão em uma estratégia de aprimoramentos contínuos (BRASIL, 2011b, p. 8-1).

⁴¹ A publicação SGM-107 – Normas Gerais de Administração, 2011, 4ª Rev,

⁴² O Conselho Econômico tem a finalidade de assessorar a direção da OM na **administração econômico-financeira**, mediante planejamento, programação, **controle e fiscalização da aplicação dos recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais** colocados à disposição da OM ou pelos quais responde. (BRASIL, 2008f, p. 3-1, grifos nossos).

O Conselho de Gestão, dentro da estrutura organizacional da OM, funciona como órgão de assessoramento, tendo a responsabilidade pela promoção da qualidade da gestão da OM, em consonância aos conceitos e fundamentos disseminados por meio do programa de excelência gerencial da Marinha. Sua estrutura, similar ao do Conselho Econômico, é composta por, pelo menos, três membros, tendo a seguinte constituição: Presidente; Membros Permanentes, Consultor Técnico, Secretário, Consultor Específico e Comissões Executivas (BRASIL, 2011b).

As reuniões do Conselho de Gestão terão a periodicidade mensal devendo examinar as ações implementadas e avaliar os resultados obtidos com a execução das práticas de gestão, efetuando os ajustes necessários à atualização do planejamento de melhorias. Poderá também, a critério do Presidente, ser convocada uma reunião extraordinária para tratar de aspectos gerenciais pertinentes que requeiram uma ação tempestiva por parte da OM (BRASIL, 2011b).

Dentre as suas atribuições, previstas no capítulo 8 da SGM-107, cabe destacar:

- Em observância as orientações de seu Comando Imediatamente Superior (COMIMSUP), elaborar e conduzir o Planejamento Estratégico Organizacional (PEO)⁴³ da OM, bem como avaliar o cumprimento das metas e objetivos estabelecidos, promovendo os pertinentes ajustes no planejamento, caso necessários,
- Aprovar as alterações ao Plano de Melhoria de Gestão (PMGes)⁴⁴ em vigor e acompanhar a execução do PEO.

⁴³ O Planejamento Estratégico Organizacional é o documento que permite orientar as ações e medidas a serem implementadas pelas OM de modo a contribuir para o cumprimento da missão e o alcance da visão de futuro. Direciona e proporciona meios para lidar com as mudanças, posicionando as OM da melhor maneira possível na permanente construção do futuro (BRASIL, 2011, p. 2-5).

⁴⁴ O PMGes é, basicamente, o documento em que a OM consolida o planejamento de ações para o aproveitamento das oportunidades de melhoria identificadas no processo de avaliação da gestão (BRASIL, 2011, p. 2-6).

4.2.4 Planejamento Estratégico Organizacional

O Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) é o documento elaborado pela OM onde é explicitada sua missão e usa visão de futuro, sendo estabelecidas as metas de longo prazo, a priorização de suas necessidades, e os indicadores de desempenho que possibilitarão a avaliação das ações tomadas visando ao cumprimento da missão.

O PEO deverá estar alinhado ao PEM e aos demais documentos de planejamento de alto nível. Sua aprovação fica a cargo de seu COMIMSUP que deve observar se o planejamento proposto está alinhado ao previsto em seu próprio PEO (BRASIL, 2011b).

Conforme previsto na SGM-107, capítulo 6 para a elaboração do PEO deverá ser seguidas as seguintes etapas: Identificação da Missão; Definição da Visão de Futuro; Identificação das fronteiras e necessidades para o cumprimento da Missão e o alcance da Visão; Estabelecimento de Objetivos Estratégicos; Priorização e estabelecimento de metas; Elaboração do Plano de Medidas Estratégicas; e Acompanhamento e controle.

Dentre essas etapas, cabe destacar a Acompanhamento e controle: nesta etapa são estabelecidos os indicadores de desempenho cuja finalidade é a de mensurar o grau de cumprimento de um objetivo ou de uma meta, de tal forma que possa a Administração da OM avaliar se as ações adotadas estão possibilitando o cumprimento da missão, bem como, caso necessário, a necessidade de correção do rumo adotado. Na definição dos indicadores, estes deverão observar a sua acurácia para que possam descrever com precisão como o atual desempenho se relaciona com a missão, os objetivos estratégicos e as metas. A avaliação de desempenho deverá ter indicadores que mensurem, entre outras coisas, a **eficiência** e a **eficácia**.⁴⁵

⁴⁵ **Eficácia** – Em que grau o produto/serviço atende aos padrões estabelecidos, considerando-se as demandas de clientes, ou seja, as medidas de satisfação dos clientes em relação às características do produto /serviço;

5 BALANCED SCORECARD

Nesse capítulo apresentaremos a metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC) criada por Robert Kaplan e David Norton que, inicialmente, foi desenvolvida como uma ferramenta para mensuração por meio de indicadores de desempenho, mas, à medida que vinha sendo aplicada nas empresas, demonstrou ser um sistema de gestão estratégica.

5.1 Breve histórico

Em 1990, o Instituto Nolan Norton⁴⁶ patrocinou um estudo em diversas empresas sobre os métodos de avaliação do desempenho empresarial, pois acreditava-se que tais métodos, baseados em indicadores contábeis e financeiros, não permitiam a criação de valor econômico para o futuro das empresas. Este estudo foi liderado por David Norton, principal executivo do Instituto, tendo Robert Kaplan como consultor acadêmico.

Para o desenvolvimento de seus estudos, o grupo examinou sistemas inovadores de mensuração de desempenho, sendo um de seus casos o da Analog Devices⁴⁷ em que usava, além dos indicadores financeiros tradicionais, outros indicadores como: prazos de entrega ao cliente; qualidade e ciclo de processos de produção; e eficácia no desenvolvimento de novos produtos. Esta variedade de indicadores criava um *scorecard* multidimensional o que, na avaliação do grupo, mostrou-se uma ferramenta mais promissora.

Em 1992, as discussões desse grupo foram sintetizadas em um artigo, “*The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance*”, publicada na *Harvard Business Review* (janeiro-fevereiro de 1992). Após a sua publicação, foi continuada a implementação em diversas empresas, quando foram observados alguns aspectos que vieram a contribuir para

Eficiência – Em que grau o produto/serviço está sendo produzido a um custo mínimo, ou seja, a competência no uso dos insumos destinados à produção de um bem ou serviço (BRASIL, 2011b, p. 6-14).

⁴⁶ Instituto Nolan Norton.

⁴⁷ Analog Devices.

o aumento do alcance da aplicação do *scorecard* nas empresas. Norman Chambers, principal executivo da Rockwater, e Larry Brady, vice-presidente da FMC Corporation queriam utilizar o BSC para comunicar novas estratégias e alinhar suas empresas a estas, para que pudessem ser geradas novas oportunidades de crescimento, mudando o foco de curto prazo na redução dos custos, para uma visão de longo prazo. O trabalho então desenvolvido reforçou a ideia de que as medidas do BSC devem ser desenvolvidas a partir das estratégias da empresa. Verificou-se que na maioria das empresas buscou-se melhorar os resultados dos processos com redução de custos, melhora na qualidade e redução do tempo de resposta, porém não estava claro quais desses processos trariam o reflexo mais importante na identificação que a estratégia da empresa estava sendo eficaz. Com base nessa fase do estudo foi publicado na *Harvard Business Review* (setembro-outubro de 1993), um segundo artigo com o título “*Putting the Balanced Scorecard to Work*”, no qual se destacava a importância da escolha das medidas para alcançar o sucesso estratégico.

Em 1993, a Renaissance Solutions, Inc. (RSI), empresa que tinha como principal produto o serviço de consultoria baseada no BSC, tendo como principal executivo David Norton, aliou-se à Gemini Consulting proporcionando a oportunidade de integração do *scorecard* a grandes programas de transformação. Essas experiências possibilitaram consolidar o uso do BSC, mesmo utilizando um número maior de medidas, mas que associadas as perspectiva do método, puderam comunicar e implementar uma estratégia consistente, bem como demonstraram como investimento em funcionários, tecnologia da informação e na inovação de produtos e serviços, traria uma melhora para o desempenho financeiro no futuro.

Os resultados dessas observações revelaram que os altos executivos utilizavam o BSC não apenas como uma ferramenta para a divulgação e alinhamento das estratégias das empresas nas suas estruturas, mas também, como uma forma de gerenciá-las. Percebeu-se

então, que o BSC deixou de ser um sistema de mensuração por meio de indicadores de desempenho e passou a representar um sistema de gestão estratégica. Essa evolução foi apresentada no terceiro artigo publicado na HBR (janeiro-fevereiro de 1996), com o título de “*Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*”.

Motivados pela forte demanda por informações, Kaplan e Norton publicaram o primeiro livro sobre o assunto – “*The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*” – baseado nos três artigos publicados e nas experiências de implementação já ocorridas (KAPLAN; NORTON, 1997).

5.2 Conceitos

Segundo Kaplan e Norton (1997), o *Balanced Scorecard* reflete o equilíbrio entre os objetivos de curto e longo prazos, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrências, e entre as perspectivas interna e externa de desempenho.

Para os criadores dessa metodologia:

Scorecard é uma ferramenta nova que permite à alta administração focalizar a atenção de suas organizações nas estratégias para o sucesso a longo prazo [...]. Ao identificar os objetivos mais importantes para os quais a organização deve dirigir atenção e recursos, o *scorecard* cria as bases de um sistema de gestão estratégica que ordena temas organizacionais, informações e um conjunto de processos gerenciais críticos. (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 284).

Para Galas e Ponte⁴⁸ (2006 citado por REIS; COLAUTO; PINHEIRO, [2007?]):

o BSC complementa o planejamento, à medida que traduz a missão e as estratégias da empresa em um conjunto de indicadores de desempenho estruturados em uma relação de causa e efeito, que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica, possibilitando, assim, a implantação, o acompanhamento e a avaliação das estratégias empresariais.

⁴⁸ GALAS, Eduardo Santos; PONTE, Vera Maria Rodrigues. **O *balanced scorecard* e o alinhamento estratégico da tecnologia da informação**: um estudo de casos múltiplos. *Revista Contabilidade e Finanças*, São Paulo, n. 40, jan./abr.2006.

Segundo Hecht (2007, p. 31) o BSC “é um sistema de mensuração que possibilita analisar criticamente os processos internos e os resultados externos, a fim de possibilitar a melhoria contínua do desempenho estratégico operacional.”

Os resultados observados por Kaplan e Norton (2004) em empresas que obtiveram sucesso na implementação do BSC, indicaram uma evolução de um sistema de mensuração do desempenho para um novo sistema de gestão do desempenho estratégico, podendo ser resumido em duas palavras: *alinhamento e foco*.

“O *Balanced Scorecard* é mais do que um sistema de medidas táticas ou operacionais. Empresas inovadoras estão utilizando o *scorecard* como **sistema de gestão estratégica** para administrar a estratégia a longo prazo.” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 9, grifo nosso).

Por suas observações, puderam identificar quatro processos gerenciais críticos:

- Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia,
- Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas,
- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas,
- Melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

A figura abaixo (FIG. 5) apresenta esses processos observados pelos autores:

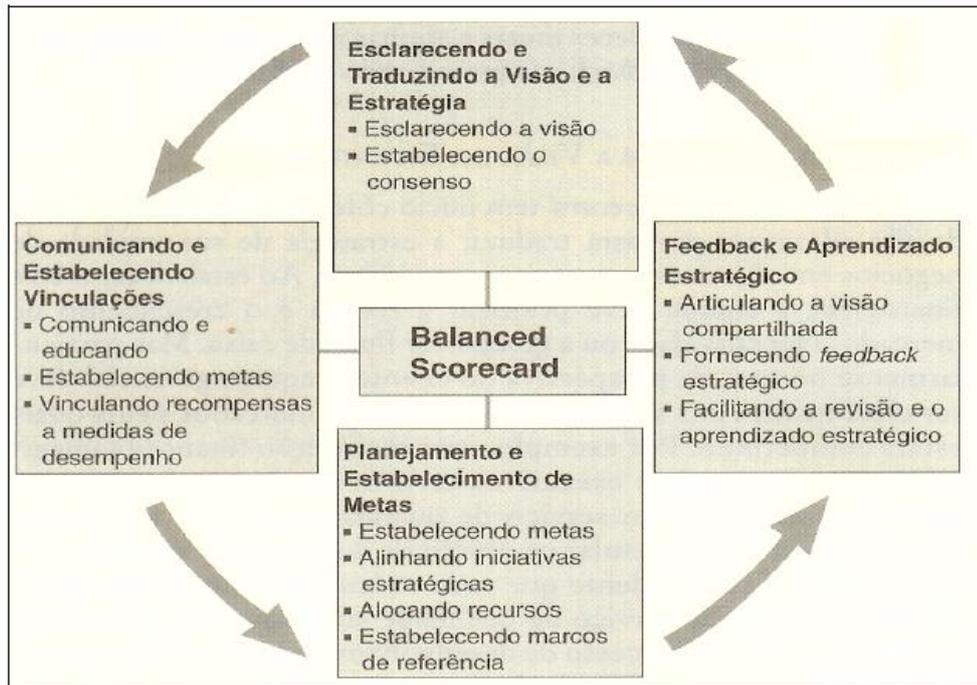


FIGURA 5: O BSC como estrutura para Ação Estratégica
 Fonte: KAPLAN; NORTON, 1997, p.12

Para Mansur (2008):

...o Balanced Scorecard transforma a missão, visão e estratégia em um conjunto coerente de objetivos SMART (“Specific”, “measurable”, “Attainable”, “Realistic” e “Timely”)⁴⁹ que devem ser avaliados, comunicados, disponibilizados e monitorados pela alta administração, pelas unidades de negócio, pelo departamentos e pelos colaboradores. O principal objetivo do Balanced Scorecard é maximizar a performance da estratégia definida. (MANSUR, 2008, p.13).

O autor define também o BSC como: “Um direcionamento da organização para o sucesso futuro, através da definição de quais os objetivos devem ser endereçados e como os indicadores de *performance* devem ser medidos sob quatro dimensões diferentes.” (MANSUR, 2008, p. 17).

5.3 Perspectivas

Para apresentarmos as perspectivas do BSC, primeiramente devemos entender a mudança de comportamento das empresas com a evolução da competição da era industrial para a competição da era da informação.

⁴⁹ Específico; mensurável, atingível; realístico; e oportuno - tradução nossa.

Segundo Kaplan e Norton (1997) o sucesso das empresas na era industrial consistia na incorporação de novas tecnologias aos ativos físicos de tal forma que pudessem gerar uma produção mais eficiente de produtos padronizados. O ganho advém da economia de escala.

Os sistemas de controle financeiro desenvolvidos na era industrial visavam a orientar a alocação eficiente dos recursos financeiros e físico para sua utilização mais produtiva, além de monitorar o desempenho nas diversas divisões da empresa.

Na era da informação as premissas da era industrial passaram a ser obsoletas. Não bastava somente a incorporação de novas tecnologias aos ativos ou excelência de gestão dos ativos e passivos financeiros. O aumento da competição fez com que as empresas buscassem novas vantagens competitivas. A capacidade de exploração dos ativos intangíveis mostrou-se mais importante do que investir e gerenciar ativos físicos e tangíveis (KAPLAN; NORTON, 1997).

Para Kaplan e Norton (1997) na era da informação as empresas estão baseadas no seguinte conjunto de premissas operacionais:

a) Processos interfuncionais

Enquanto na era industrial buscava-se obter vantagem competitivas na especialização de habilidades funcionais (área de produção, compras, distribuição etc.), na era da informação a empresa “opera com processos integrados que abranjam todas as funções tradicionais, combinando os benefícios da especialização funcional com a agilidade, eficiência e qualidade da integração dos processos” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 4).

b) Ligação com clientes e fornecedores

Na era industrial havia um distanciamento entre os clientes e os fornecedores. Os planos de produção estabeleciam o dimensionamento dos bens e serviços a

serem produzidos. Com a tecnologia da informação, as empresas integram sua cadeia de suprimentos, produção e entrega, com a demanda apresentada pelos clientes.

c) Segmentação de clientes

Enquanto na era industrial as empresas prosperavam oferecendo produtos e serviços padronizados a preços baixos, na era da informação as empresas devem oferecer produtos customizados, de forma a atender às necessidades apresentadas pelos diversos segmentos de clientes, sem serem penalizadas em seus custos pela alta variedade e baixo volume.

d) Escala global

As fronteiras nacionais deixam de ser obstáculos, tanto para a conquista de novos mercados, quanto para a ameaça de competidores mais ágeis e eficientes. Na era da informação, deve-se combinar a agressividade competitiva do mundo global sem perder, no entanto, a sensibilidade às expectativas do mercado interno.

e) Inovação

Os ciclos da vida de um produto tendem a serem mais curtos. A liderança obtida na fase inicial de lançamento de um produto, não traz garantia dessa mesma liderança para as fases seguintes, principalmente para aquelas empresas que competem em setores de rápida inovação tecnológica. As empresas devem desenvolver a capacidade de antever as necessidades dos clientes, oferecendo produtos e serviços inovadores, agregando novas tecnologias e buscando a melhoria na eficiência dos seus processos.

f) Trabalhadores de conhecimento (Knowledge Workers)

Na era industrial as empresas segregavam seus funcionários em dois grupos distintos: os intelectuais (gerentes e engenheiros) que possuíam o conhecimento e a capacidade de gerar produtos e processos, além de supervisionar as operações do dia a dia; e os operários que, realmente, fabricavam os produtos e prestavam os serviços. Era utilizada a sua capacidade física para a execução dos processos, cabendo ao outro grupo o gerenciamento e supervisão desses processos. Atualmente, as empresas buscam que seus funcionários agreguem valor pelo que sabem e pelas informações que podem fornecer visando à melhoria na qualidade, redução dos custos e diminuição dos ciclos. “Investir, gerenciar, e explorar o conhecimento de cada funcionário, passou a ser fator crítico de sucesso na era da informação”. (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 6).

Segundo Kaplan e Norton (1997) as medidas financeiras refletem os acontecimentos passados, porém são inadequadas para orientar e avaliar a trajetória das empresas na era da informação. Estas medidas são preservadas pelo *Balanced Scorecard* sendo complementadas com medidas dos vetores que impulsionam o desenvolvimento futuro da empresa. Da visão e da estratégia da empresa derivam essas medidas e objetivos, que têm como foco principal o seu desempenho organizacional.

Conforme Kaplan e Norton (2004a), para que possamos ter condições de visualizar esse desempenho, devido à atual complexidade do gerenciamento das empresas, devemos observá-los sob quatro perspectivas e respondendo a quatro questões básicas:

- Perspectiva do Cliente (Como os clientes nos veem?),
- Perspectiva interna (Em que devemos ser excelentes?),

- Perspectiva de inovação e aprendizado (Seremos capazes de continuar melhorando e criando valor?),
- Perspectiva financeira (Como pareceremos para os acionistas?).

Essas perspectivas formam a estrutura do *Balanced Scorecard* e, segundo Kaplan e Norton (1997), pode assim ser apresentada: (FIG. 6)

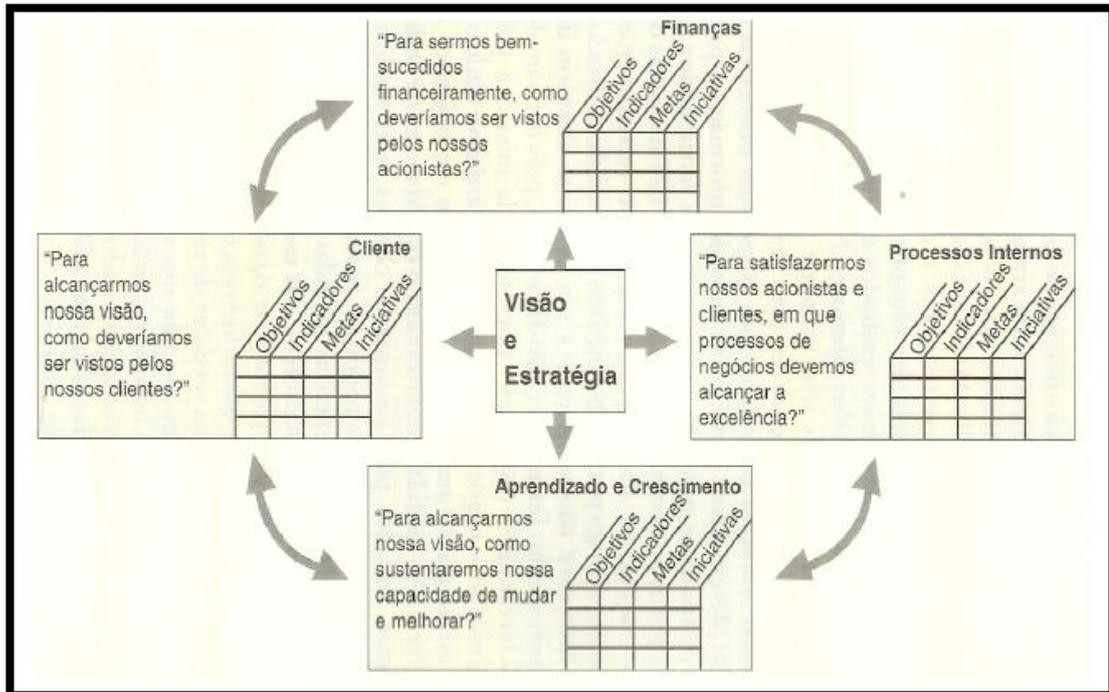


FIGURA 6: As perspectivas do *Balanced Scorecard*.
Fonte: KAPLAN; NORTON, 1997, p.12

De acordo com Kaplan e Norton (1997, p. 35) as quatro perspectivas apresentadas mostraram-se adequadas nas diversas empresas onde foi implementado o BSC, porém destacam que “elas devem ser consideradas um modelo, não uma camisa-de-força. Não existe teorema matemático segundo o qual as quatro perspectivas sejam necessárias e suficientes.”

5.3.1 Perspectiva Financeira

Como parecemos para os acionistas?

A Perspectiva financeira destina-se a responder à pergunta acima e se os resultados obtidos atendem às expectativas desses acionistas.

Para o BSC os objetivos financeiros tradicionais são valiosos indicadores na sintetização das consequências econômicas imediatas de ações já adotadas.

Segundo Kaplan e Norton (2004a), os indicadores de desempenho financeiro demonstram se a implementação e a execução da estratégia adotada pela empresa vem contribuindo para uma melhoria dos seus resultados financeiros.

Em seu livro “Mapas Estratégicos – convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis” (2004b, p. 7), Kaplan e Norton descreve que:

O desempenho financeiro, indicador de resultado (lag indicador), é o critério definitivo do sucesso da organização. A estratégia descreve como a organização pretende promover o crescimento de valor sustentável para os acionistas.

Para Kaplan e Norton (1997, p. 64), “Os objetivos financeiros representam a meta de longo prazo da empresa: gerar retornos superiores a partir do capital investido na unidade de negócios.”

O BSC permite que sejam especificados pela alta administração os indicadores que virão a avaliar o sucesso da empresa a longo prazo, bem como as variáveis relevantes.

Kaplan e Norton (1997) definem que os objetivos da perspectiva financeira devem ser o ponto focal para os objetivos e medidas das demais perspectivas do *scorecard*, devendo todos os programas, estratégia e iniciativas permitir que as unidades de negócio atinjam seus objetivos financeiros.

5.3.2 Perspectiva dos Clientes

Como os clientes nos veem?

Nessa perspectiva a alta administração deve identificar os segmentos dos clientes e os mercados que a empresa competirá, bem como as medidas de desempenho nesses segmentos-alvo. Esses segmentos representam as fontes que irão compor as receitas para o alcance dos objetivos financeiros. A não compreensão das necessidades de seus clientes possibilita que a concorrência tome a fatia de mercado por apresentar um produto/serviço mais alinhado com a preferências deles.

Segundo Kaplan e Norton (1997, p. 68) “a perspectiva dos clientes *scorecard* traduz a missão e a estratégia da empresa em objetivos específicos para segmentos focalizados de clientes e mercado que podem ser comunicados a toda a organização”.

Os autores identificaram que em várias empresas a missão e a visão tem como afirmativa “ser o principal fornecedor dos nossos clientes”, o que por si só apresenta uma dificuldade na elaboração de objetivos específicos. Destaca também que “empresas que tentam ser tudo para todo o mundo normalmente acabam sem ser nada para ninguém” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 68).

A alta administração deverá identificar os fatores críticos para os clientes que o façam mudar ou permanecer fiel aos seus fornecedores, devendo traduzir sua missão e estratégia em objetivos específicos baseados no mercado e nos clientes.

Para Kaplan e Norton (2004b, p. 7)

O sucesso com os clientes-alvo é o principal componente da melhora do desempenho financeiro. Além de medir através de indicadores de resultado como satisfação, retenção e crescimento o sucesso com os clientes, a perspectiva de clientes define a proposta de valor para segmentos de clientes-alvo. A escolha da **proposição de valor para os clientes** é o elemento central da estratégia. (grifos nossos)

Mansur (2008, p. 17) apresenta a seguinte definição: “Para traduzir processos em sucesso financeiro, as organizações devem satisfazer as necessidades dos clientes. A dimensão Clientes permite direcionar o negócio e as atividades da empresa para atender as necessidades e ter como resultado a satisfação dos clientes.”

Kaplan e Norton (1997) destacam que as empresas, após a identificação dos seus nichos de mercado e clientes, devem cuidar dos objetivos e indicadores específicos e, como observação dos autores nas empresas que implantaram o BSC, selecionar dois conjuntos de medidas. O primeiro conjunto é composto por medidas genéricas, como satisfação dos clientes, participação do mercado e retenção dos clientes que os autores intitularam de *grupo de medidas essenciais*. O segundo conjunto corresponde às medidas que contêm os vetores de desempenho que embutem a proposta de valor que a empresa tentará oferecer aos seus nichos de mercado e clientes, ou seja, o diferencial em relação aos seus concorrentes.

A figura 7 (FIG. 7) constante no ANEXO G apresenta essas medidas essenciais agrupadas em uma cadeia formal de relações de causa e efeito.

5.3.3 Perspectiva dos Processos Internos

Em que devemos ser excelentes?

“Na perspectiva dos processos internos, os executivos identificam os processos internos críticos nos quais a empresa deve alcançar a excelência.” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 27).

Para os autores essa perspectiva revela diferenças fundamentais entre a abordagem tradicional e o BSC quanto à medição do desempenho de uma empresa. Na abordagem tradicional se busca monitorar e melhorar os processos existentes, com indicadores para custos, qualidade e tempo de processos. No BSC costuma-se identificar novos processos que a

empresa precisa desenvolver para alcançar os objetivos financeiros e dos clientes. Outra diferença das abordagens baseia-se na incorporação, pelo BSC, de processos de inovação em que se busca identificar as necessidades atuais e futuras dos clientes e o desenvolvimento de novas soluções para essas necessidades.

Para Kaplan e Norton (1997) os indicadores da abordagem tradicional representam a *onda curta* da criação de valores, enquanto que o processo de inovação representa a *onda longa* da criação de valor. Segundo os autores, a *onda longa* representa um vetor de desempenho financeiro futuro de maior relevância do que o ciclo de curto prazo. Eles destacam também que os objetivos e medidas dessa perspectiva devam ser estabelecidos após a definição dos objetivos e medidas das perspectivas financeira e do cliente.

Para Mansur (2008, p. 17): “O crescimento deve ser sustentado pela avaliação contínua da *performance* dos processos. O nível de melhoria dos Processos Internos é um indicador-chave do sucesso financeiro no futuro.”

Kaplan e Norton (2004B, p. 7) observam que: “Os *processos* internos criam e cumprem a proposição de valor dos clientes. O desempenho dos processos internos é um indicador de tendência de melhorias que terão impacto junto aos clientes e nos resultados financeiros”.

5.3.4 Perspectiva de Aprendizado e Crescimento

Seremos capazes de continuar melhorando e criando valor?

Ativos intangíveis são a fonte definitiva de criação sustentável. Os objetivos de aprendizado e crescimento descrevem como pessoas, tecnologia e clima organizacional se conjugam para sustentar a estratégia. As melhorias nos resultados de aprendizado e crescimento são indicadores de tendência para os processos internos, clientes e desempenho financeiro (KAPLAN; NORTON, 2004b, p. 7).

Os objetivos das perspectivas anteriormente descritas indicam quais os desempenhos que a empresa deve atingir para que correspondam às expectativas dos seus

acionistas e a melhoria no atendimento das necessidades de seus atuais e futuros clientes. Os objetivos da perspectiva do aprendizado e crescimento indicam a infraestrutura necessária para que se atinjam os objetivos ambiciosos das demais perspectivas (KAPLAN; NORTON, 1997).

Na visão dos autores a construção dessa infraestrutura deve ser focada em três principais fontes: pessoas, sistemas e procedimentos organizacionais. Os objetivos das demais perspectivas revelam, normalmente, um *gap*⁵⁰ entre as capacidades atuais dessas fontes e aquelas necessárias para atingir um desempenho inovador. Visando a eliminar esse *gap*, a empresa deverá investir em suas fontes principais, como a reciclagem de funcionários; o aperfeiçoamento nos seus sistemas corporativos e em tecnologia de informação; e o alinhamento dos procedimentos e rotinas organizacionais à sua estratégia.

Pela experiência desses autores na implantação do BSC, verificou-se que para algumas empresas os investimentos no aumento da capacidade de seu pessoal, sistemas e processos organizacionais, eram classificados como despesas do exercício corrente e, quando reduzidos produziam ganhos incrementais a curto prazo. Considerando que o BSC enfatiza o crescimento financeiro de longo prazo, as empresas deverão investir na ampliação da infraestrutura visando a atingir esse objetivo.

Kaplan e Norton também puderam identificar e classificar três categorias principais para essa perspectiva:

- Capacidades dos funcionários,
- Capacidade dos sistemas de informação,
- Motivação, *empowerment*⁵¹ e alinhamento.

Para o sucesso do *Balanced Scorecard* não basta somente aglutinar medidas financeiras e não financeiras nas quatro perspectivas acima descritas. O seu sucesso está

⁵⁰ *Gap* – Hiato, lacuna. Cf. dicionário eletrônico Michaelis.

⁵¹ Empowerment é uma ação da gestão estratégica que visa o melhor aproveitamento do capital humano nas organizações através da delegação do poder. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/>

relacionado com a sua ideia principal, ou seja, a de transmitir a estratégia da empresa a todos os seus níveis e, com a sua compreensão, orientar os investimentos, iniciativas e ações para a realização das metas estratégicas.

5.4 Mapas Estratégicos

Kaplan e Norton (2004b), a partir das experiências na implementação do BSC em diversas empresas, perceberam que a adoção do BSC, inicialmente como um sistema de mensuração de ativos intangíveis, evoluiu para uma poderosa ferramenta para descrever e implementar a estratégia da organização. Utilizando as quatro perspectivas pode-se unificar a linguagem quando da necessidade de discussão da trajetória e das prioridades de seus empreendimentos. Entenderam também que as medidas e ações dessas perspectivas não são independentes e sim interligadas com uma série de causa e efeitos sobre os seus objetivos. Visando a auxiliar essa discussão, Kaplan e Norton desenvolveram uma representação gráfica dessas conexões que passaram a chamar de *mapas estratégicos*. Estes mapas consistem numa “representação visual das relações de causa e efeito entre os componentes da estratégia de uma organização” (KAPLAN; NORTON, 2004b, p.10), tendo o mesmo grau de importância do próprio BSC para a alta administração da empresa.

Para Costa (2006 *apud* WUNDERLICH, 2010, p. 47):

o mapa estratégico deve conter o caminho que será percorrido para cumprir a estratégia da empresa. O mapa estratégico, para tanto, deve explicitar as hipóteses que os gestores levantaram sobre os relacionamentos de causa e efeito entre as ações e a estratégia.

Para Kaplan e Norton (2004b, p. 10) “o mapa estratégico fornece uma maneira uniforme e consistente de descrever a estratégia, que facilita a definição e o gerenciamento dos objetivos e indicadores”, e acrescentam que “representa o elo perdido entre a formulação e a execução da estratégia.”

No livro “*Kaplan e Norton na prática*” (KAPLAN; NORTON; 2004a, p. 100), os autores escreveram: “Sob uma perspectiva mais ampla, os mapas estratégicos mostram como a organização converterá suas iniciativas e recursos – inclusive ativos intangíveis, como cultura organizacional e conhecimentos empregados – em resultados tangíveis.”

A figura 8 (FIG. 8) constante no ANEXO G, apresenta um modelo de mapa estratégico onde podemos observar o inter-relacionamento das perspectivas, visando a criação de valor para a organização.

Na elaboração dos mapas estratégicos, Kaplan e Norton (2004b) destaca que devem ser observados alguns princípios:

- A estratégia equilibra forças contraditórias,
- A estratégia baseia-se em proposição de valor diferenciada para os clientes,
- Cria-se valor por meio dos processos internos,
- A estratégia compõe-se de temas complementares e simultâneos,
- O alinhamento estratégico determina o valor dos ativos intangíveis.

Os autores concluem que:

O mapa estratégico, ajustado à estratégia específica da organização, descreve como ativos intangíveis impulsionam melhorias de desempenho nos processos internos da organização que exercem o máximo de alavancagem no fornecimento de valor para os clientes, acionistas e comunidades (KAPLAN; NORTON, 2004b, p. 14).

5.5 Implantação do BSC em Órgãos Públicos

Para a modelagem do BSC visando a sua implementação nos órgãos públicos alguns parâmetros têm que ser redefinidos. Enquanto no setor privado busca-se o lucro, o setor público tem seu desempenho medido pelo cumprimento de sua *missão*, a razão de sua existência. Para Kaplan e Norton (2004b) enquanto no setor privado pode-se buscar uma perspectiva financeira homogênea, qual seja, aumento de valor para os acionistas, no setor público, abrangem um conjunto amplo e diversificado de missões devendo definir seu

impacto social e seus objetivos de maneiras diferentes. O cumprimento da missão está diretamente relacionado ao atendimento dos clientes-alvo ou *stakeholders*⁵². Nesse sentido, enquanto no setor privado a perspectiva financeira, com seus objetivos e metas, é o ponto focal para definição dos objetivos e metas das demais perspectivas, no setor público este ponto focal passa ser a missão, tendo como prioridade a perspectiva dos clientes que, no caso específico, tem o cidadão como cliente-alvo.

Para Hecht (2007), no caso do setor público a perspectiva de clientes sobe de nível e troca de lugar com a perspectiva financeira, tendo a missão no topo do desenho, interagindo diretamente com a perspectiva dos clientes, que comanda as demais perspectivas, conforme ilustra a figura abaixo. (FIG. 9)

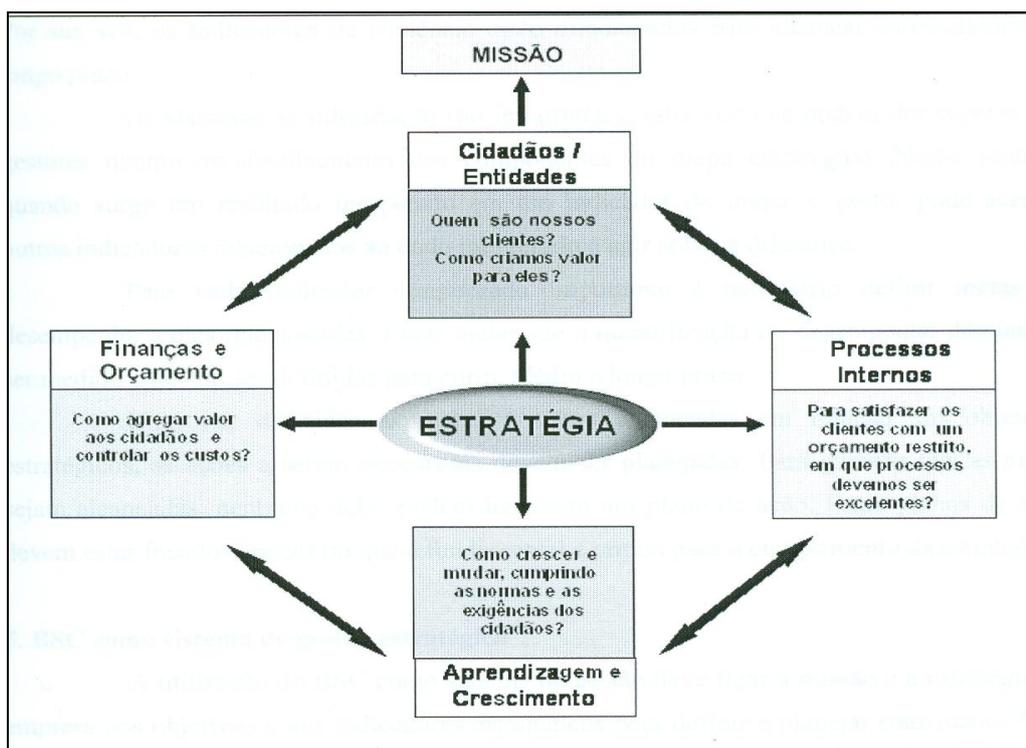


FIGURA 9: A visão das quatro perspectivas nas organizações públicas
Fonte: HECHT, 2007, p. B-2

Na figura 10 (FIG. 10) constante no ANEXO G, Kaplan e Norton apresentam a diferença entre os mapas estratégicos de uma organização do setor privado e uma organização

⁵² *Stakeholders* – qualquer indivíduo ou grupo que possa afetar o negócio, por meio de suas opiniões ou ações, ou ser por ele afetado. (Instituto Ethos)

do setor público. Como vemos, a missão assume o topo do mapa, incluindo a perspectiva fiduciária, embora não dominante, reflete os objetivos de importante grupo de interessados – os contribuintes ou doadores que fornecem os recursos financeiros. Segundo os autores, no momento em que você atende aos interesses desses dois grupos – contribuintes/doadores e clientes – de forma compatível com a missão, a organização cria uma arquitetura estratégica eficiente e eficaz.

Outro aspecto importante na diferenciação do setor privado e público refere-se ao enfoque financeiro. Enquanto no setor privado as receitas advêm dos clientes pelo fornecimento de itens ou prestação de serviços, o setor público está condicionado aos orçamentos estabelecidos pelos Poderes Executivo e Legislativo.

Para Kaplan e Norton (1997, p. 189) a perspectiva financeira no setor privado oferece uma meta de longo prazo, no entanto, no setor público essa perspectiva representa uma limitação, não um objetivo. O sucesso para órgãos desse setor:

...deve ser medido pelo grau de eficácia e eficiência com que essas organizações atendem às necessidades de seus participantes. As considerações financeiras podem desempenhar um papel favorecedor ou inibidor, mas raramente serão o objetivo básico (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 189).

Wunderlich (2010) apresenta, em seu estudo sobre a “Aplicação do *Balanced Scorecard* na Gestão do Orçamento Público”, algumas considerações sobre as adaptações que devem ser consideradas pelas perspectivas quando da implantação do BSC no setor público brasileiro.

Na perspectiva aprendizado e crescimento, a autora destaca que devemos considerar na elaboração dos objetivos e medidas o engessamento da gestão de pessoal no tocante a contratação de pessoal e a política de remuneração, o que dificulta os incentivos salariais.

A perspectiva financeira para o setor público está focada na execução do orçamento, tendo como objetivo a execução maximizada com o mínimo de recursos. Ela destaca também que:

o fato do orçamento público não estar atrelado ao resultado contribui para esta falta de cultura de busca da eficiência, pois o processo de orçamentação é baseado no passado. Privilegia-se a organização que tem a maior capacidade de gastos e não a que gasta de acordo com as suas necessidades. (WUNDERLICH, 2010, p. 54)

Outra consideração apresentada pela autora é o fato de ser prática comum às organizações públicas, por ocasião do encerramento financeiro, realizar despesas, muitas vezes supérfluas ou sem critério com o objetivo de não devolver recursos ao Tesouro Nacional, para não impactar negativamente o orçamento do próximo ano.

5.6 Implementação do *Balanced Scorecard*

Para Kaplan e Norton (1997) as organizações vêm implementando o BSC, pois este, além de demonstrar os resultados financeiros de curto prazo, reconhece o valor da construção de ativos intangíveis e capacidade competitivas.

A figura 11 (FIG. 11) constante no ANEXO G, apresenta os diversos motivos que levam as organizações a iniciarem a construção de *scorecards*. Podemos notar que as razões apresentadas não se relacionam exclusivamente à melhoria do sistema de indicadores. A experiência dos autores mostrou que a adoção do BSC pelos executivos em suas empresas foi motivada para atender a uma finalidade estratégica específica. Em todos os casos a finalidade foi atendida, porém para todos os casos também foi identificado que o BSC continuou focado somente naquele propósito inicial. Segundo os autores, após um ano do início da construção do *scorecard* por essas empresas, todas já estavam usando como a *pedra angular* de seus sistemas gerenciais.

Segundo Kaplan e Norton (1997) todo o novo sistema gerencial deve ser introduzido numa empresa de forma gradual, isso devido a sua complexidade, alcance e impacto. O BSC pode ser a pedra angular do sistema gerencial, desde que alinhe e apóie processos-chave, como:

- Esclarecimento e atualização da estratégia,
- Comunicação da estratégia a toda organização,
- Alinhamento das metas de departamentos e indivíduos à estratégia,
- Identificação e alinhamento das iniciativas estratégicas,
- Associação dos objetivos estratégicos com as metas de longo prazo e os orçamentos anuais,
- Alinhamento das revisões estratégicas e operacionais,
- Obtenção de *feedback* para fins de conhecimento e aperfeiçoamento da estratégia (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 304).

Para Mansur, em seu livro “Balanced Scorecard – Revelando SEPV – Estudo de Casos Brasileiros” (2008, p. 21), os seguintes fatores são críticos para o sucesso na implementação do BSC:

- Patrocinador na alta administração para o projeto,
- Plano de negócio mostrando a necessidade do uso do *framework*⁵³ pela empresa,
- Casos de sucesso de uso da metodologia pelo mercado,
- Unidade de negócio escolhida para se o piloto de implantação,
- Uso do *framework* no departamento.

⁵³ *Framework* é um sistema de avaliação da performance corporativa baseado em indicadores financeiros e pseudofinanceiros (Mansur, 2008, p. 16)

5.6.1 Dificuldades de implementação

Segundo Kaplan e Norton (1997) o BSC permite fechar a lacuna existente entre o planejamento da estratégia e a sua implementação. Para Arantes (2003, p. 67-68), existem quatro barreiras específicas à implementação da estratégia:

- a) Visões Estratégicas não executáveis – quando não há um consenso do significado da visão e da estratégia da empresa, estas não conseguem ser traduzidas, gerando divergências na execução;
- b) Estratégias não associadas às metas de departamento, equipes e indivíduos – quando há uma dificuldade de direcionar a atenção dos funcionários para a implementação da estratégia. O foco dos departamentos continua a ser as metas financeiras estabelecidas no processo de controle gerencial tradicional. Os executivos do setor de recursos humanos devem agir como facilitadores do alinhamento das metas dos indivíduos e equipes aos objetivos da organização;
- c) Estratégia não associada à alocação de recursos no longo prazo – dissociação dos programas e a alocação de recursos às prioridades estratégicas de longo prazo;
- d) Feedback tático, não estratégico – a deficiência dos indicadores da implementação e do sucesso da estratégia, prejudica o retorno das informações de como a estratégia está sendo implementada e seus resultados.

Relacionamos abaixo algumas barreiras apresentadas por Mansur (2008, p. 21-22) como dificuldades para a implementação do BSC nas empresas:

- Estratégia mal definida, de difícil quantificação, entendimento ou com deficiências,
- Restrições quanto à divulgação das estratégias da organização,

- Problemas com as pessoas que se sentem incomodadas por serem cobradas por resultados que estão disponíveis para toda a organização,
- Falta ou excesso de lideranças,
- Dificuldade do entendimento dos conceitos de organização orientada por processos.

5.6.2 **Falhas na implementação**

Croce Filho e Costa (2010) relacionam uma gama de dificuldades compiladas na literatura, associadas à implantação do BSC nas organizações. O QUADRO 3 constante do ANEXO H apresenta um sumário das principais falhas na implantação, observadas por diversos autores, por eles relacionados.

Destacamos abaixo algumas dessas falhas apresentadas pelos autores, bem como os seus comentários:

- ✓ Falta de comprometimento da alta administração ou dos executivos – a alta administração deve estar convencida da importância do BSC para a melhoria dos processos e vislumbrar como fator de crescimento de longo prazo da empresa,
- ✓ Ser uma ação isolada da alta administração – se a organização é tradicionalmente centralizadora, seus reflexos na implantação do BSC será de contribuir para que poucos se envolvam com os processos. Deve-se mudar a cultura organizacional,
- ✓ As perspectivas não balanceadas – esta falha decorre da aplicação da técnica do BSC. Para resolver ou atenuar este problema deve-se observar a relação de causa e efeito do mapa estratégico,

- ✓ Uso do BSC como um projeto de métrica e não de estratégia – a equipe de implementação do BSC deve estar estrategicamente posicionada, ser multifuncional e integrada, para que possa analisar detalhadamente a estratégia e os valores como um todo,
- ✓ Falta de alinhamento com os sistemas e objetivos existentes – segundo os autores esta falha ocorre por medo de uma avaliação constante que o BSC trará. Para minimizar o choque entre o novo sistema e o atual, deve-se buscar alinhar a nova abordagem aos programas em curso, reduzindo os choques ideológicos e culturais. Deve ser respeitada a cultura organizacional,
- ✓ Escolher métricas incorretas – a principal razão para esta falha deve-se ao fato de os controladores colocarem mais medidas de suas respectivas áreas em detrimento de outras. Para resolver este impasse, os autores sugerem o trabalho de conscientização para os setores que apresentarem essa deficiência,
- ✓ Não quebrar paradigmas – a mudança organizacional faz parte do BSC. Para atingir os objetivos do BSC não se podem fazer as coisas da mesma maneira. A mudança das organizações somente ocorre com a participação dos empregados na formulação das metas e dos meios,
- ✓ Choques com outras ferramentas administrativas – nas empresas existem diversas ferramentas administrativas funcionando simultaneamente e cada uma possui os seus defensores. Para resolução desse impasse, os autores sugerem que a alta administração defina o espaço de cada ferramenta e, quando do treinamento do BSC, seja esclarecido como as diferentes ferramentas vão interagir, evitando conflitos de competências.

6 PROPOSTA DE APLICAÇÃO DO BALANCED SCORECARD NO SISTEMA DO PLANO DIRETOR

Após a apresentação dos fundamentos teóricos nos capítulos anteriores, é possível imaginar a agregação dessa nova ferramenta, o BSC, ao SPD, propiciando uma melhoria dos subsídios apresentados a Alta Administração Naval. Tais subsídios fornecem a base para as tomadas de decisões quanto à alocação dos recursos na MB, visando a alcançar os Objetivos Navais estabelecidos no Plano Estratégico da Marinha (PEM).

Nessa análise foi considerada a atual estrutura do SPD, que dispõe de documentos, processos e ferramental de TI, bem como a estrutura do Programa Netuno, com seus conceitos, processos e normas vigentes, já consolidados.

Outro fator considerado foi a experiência profissional do autor, que nos últimos onze anos exerceu funções nos vários níveis da estrutura do SPD, tais como: Dirigente de UGR e executora de créditos (Gestoria Executiva); assessor de Relator Adjunto (Direção Executiva Adjunta); assessor de Relator de PB (Direção Executiva); assessor de ODS (Direção Setorial); e assessor do CM (Direção-Geral).

Ao unir o estudo teórico e a experiência profissional do autor, é possível idealizar a adoção do BSC no nível organizacional dos Relatores de Plano Básico estabelecendo, conforme as perspectivas estudadas no capítulo 4, seus objetivos, metas e indicadores, orientando assim, a execução dos créditos alocados às OM. O *feedback* apresentado por estes indicadores possibilitará aos Relatores verificarem se a execução desses recursos está contribuindo para o cumprimento de sua missão (propósito do PB) e, por conseguinte, para a missão da Organização como um todo, ou seja, da Marinha.

Vejamos como a implementação dessa proposta contribuirá para a integração da execução orçamentário-financeira das OM aos Objetivos Navais e aos Objetivos Nacionais estabelecidos pelo Governo Federal.

Fazendo uma correlação da estrutura do SPD a de uma empresa que planeja adotar o BSC, os Relatores dos PB exercem a função de unidades de negócios cujos objetivos e metas convergem para os objetivos gerais da organização, no caso, a MB.

No caso do setor público, a perspectiva de clientes está diretamente ligada à missão dessa unidade que, no caso específico, diz respeito ao propósito do PB. (FIG. 9)

Os Relatores de PB estabelecerão seus objetivos, metas e indicadores segundo as perspectivas do BSC, divulgando-os para aquelas OM detentora dos créditos dos respectivos PB, visando a orientar a sua execução.

Os Conselhos de Gestãopoderão avaliar, além dos processos, e com base nos indicadores informados pelos Relatores dos PB, se a gestão dos recursos alocados está alinhada aos objetivos do Relator, bem como apontar as deficiências que possam comprometer o alcance destes objetivos.

Pela sistemática do PD, estas avaliações e necessidades são informadas no RAPA, via SIPLAD, para os Relatores Adjuntos, que aglutinam as informações das demais OM subordinadas, e encaminham aos respectivos Relatores de PB.

Após a análise das informações prestadas pelos diversos Relatores Adjuntos e demais OM, os Relatores de PB poderão apresentar aos seus ODS uma avaliação de desempenho, bem como as necessidades para o atingimento de seus objetivos.

De posse dessas análises e do levantamento de necessidades, com base nos indicadores de seus PB, os ODS, como membros do COFAMAR, apresentarão as necessidades que possam comprometer o alcance dos objetivos prioritários determinados

pelas ORCOM, como também o reflexo da execução dos recursos orçamentários para o atingimento das metas previstas no PPA.

Exemplificando a nossa proposta, observamos a situação da Ação Interna X—2082 (PROGEM), integrante do PB Xray, cuja destinação, conforme visto no capítulo 3, é a obtenção de materiais, equipamentos e contratação de serviços necessários para executar a manutenção preventiva e corretiva dos sistemas e estrutura física dos meios operativos. Na fase 21, está especificado a sua destinação aos meios aeronavais distritais e do Comando-em-Chefe da Esquadra, tendo como produto “Meios operativos mantidos - unidade”. Esta Ação Interna está vinculada à Ação de Governo 2A64 – Manutenção de Meios Operativos da Marinha, que possui como indicador “Meio mantido (unidade)”.

Na elaboração do Mapa Estratégico do Relator do PB Xray pode-se atribuir como meta a disponibilidade média de 66%, mensurada mensalmente, das aeronaves pertencentes ao 5º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral (HU-5), subordinado ao Comando do 5º Distrito Naval (Com5ºDN), atualmente dotado de três aeronaves tipo Esquilo. Este indicador balizará as ações necessárias do Comando do Esquadrão, bem como do Com5ºDN, quanto à alocação de recursos; revisão dos processos de manutenção; necessidade de qualificação de pessoal; e outras necessidades derivadas dos indicadores estabelecidos pelas perspectivas implementadas.

Cabe destacar alguns pontos julgados importantes por ocasião da implementação do BSC no nível de Relatores de PB. Kaplan e Norton sugerem quatro perspectivas para o BSC, porém quando da elaboração dos Mapas Estratégicos, poderá ser identificada a necessidade de outras perspectivas para melhor adequação ao propósito do PB. O BSC permite essa flexibilidade, desde que se mantenha o princípio básico da metodologia, qual seja, as perspectivas com seus indicadores, objetivos e metas devam estar focados e alinhados à estratégia dessa unidade.

Quando da implantação dessa metodologia, os Relatores de PB deverão considerar as barreiras que podem surgir durante esse processo, conforme descrevemos no item 5.6.1 deste trabalho.

Os Relatores do PB na elaboração dos Mapas Estratégicos e na implementação do BSC, deverão estar atentos à possibilidade de algumas das falhas ocorridas nas empresas durante os seus processos de implementação, conforme descritas no item 5.6.2.

7 CONCLUSÃO

No escopo de um sistema de planejamento estratégico, necessita-se definir quais os rumos a serem adotados para que, a longo prazo, a organização, como um todo, atinja um objetivo previamente definido.

No planejamento governamental, em que é necessária uma integração dos planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento, o SPOF assume a importância dessa integração, orientando, coordenando e executando as ações necessárias para o alcance dos Objetivos Nacionais.

O SPOF possui mecanismos de contínua avaliação, de tal forma que possam ser corrigidos os desvios de rumo que vierem a ocorrer. Nesse sistema, temos o PPA como um importante instrumento de planejamento de médio prazo (quatro anos), além de possibilitar a avaliação da gestão dos recursos públicos na Administração Pública Federal.

O PPA é estruturado sob a forma de Programas e Ações nos quais a execução do Programa visa à solução de um problema ou atendimento de uma necessidade para qual ele foi criado. A partir disto, são estabelecidas as Ações de Governo e seus indicadores que propiciam a mensuração e avaliação dos rumos estabelecidos.

Para orientar a execução de curto prazo, tem-se na LDO o instrumento norteador para a elaboração da LOA, das prioridades estabelecidas pelo PPA, visando à alocação dos recursos orçamentários nos diversos órgãos da Administração Pública Federal.

O Programa Netuno, baseado no GesPública do Governo Federal, prevê que cada OM estabeleça seu Planejamento Estratégico baseado em sua missão e no Planejamento Estratégico de seu COMIMSUP. Após isso, as OM deverão estabelecer seus objetivos estratégicos e indicadores visando à mensuração de seus processos de gestão e, com base nisso, a contínua melhoria desses. As avaliações desses indicadores devem ser apresentadas

nas reuniões do Conselho de Gestão da OM para que possam ser adotadas as ações necessárias para o atingimento da missão.

Os Planos Básicos estão estruturados de tal forma para que as suas Ações Internas tenham na execução uma semelhança de finalidade. Nos PB as Ações Internas estão, com a adequação do SPD ao SPOF, relacionadas a uma Ação de Governo de um Programa do PPA.

As avaliações das Ações de Governo focam, como indicador, uma meta física previamente estabelecida e, anualmente, são elaboradas pelos Coordenadores de Ação, sínteses de como foram as execuções desses recursos, tanto com os resultados positivos, como os óbices de sua execução, avaliando a eficácia no atingimento das suas metas.

O conjunto das avaliações das diversas Ações de Governo que compõem os Programas subsidia a sua avaliação e, da mesma forma as Ações de Governo, são destacados os sucessos e os óbices durante a execução dos recursos alocados.

A avaliação dos diversos Programas do PPA resultará na avaliação global do Governo Federal naquele ano, respondendo à Sociedade quanto ao desempenho do Governo e de que forma foram utilizados os recursos que esta Sociedade, por meio dos seus representantes eleitos para o Congresso Nacional, delegou à União.

Ao analisarmos a parcela do PPA específica da MB, podemos verificar que, da mesma forma que o Governo Federal, a avaliação das suas diversas Ações de Governo de seus respectivos Programas refletirá o desempenho da Força.

Devemos considerar que as metas das Ações/Programas foram propostas e são reavaliadas pela própria Força e o cumprimento dessas metas atende os Objetivos Navais previstos no PEM, que se encontra coadunado com os documentos condicionantes elaborados pelos níveis superiores, como por exemplo: a Política de Defesa Nacional; a Estratégia Nacional de Defesa; e a Estratégia Militar de Defesa.

Na dinâmica do SPD, no planejamento para a distribuição dos recursos orçamentários para o próximo exercício, elaborado pelo EMA, são considerados os subsídios encaminhados pelos Relatores dos Planos Básicos, após a ratificação e priorização de seus respectivos ODS. Cabe ressaltar que estes subsídios resultam da compilação e agrupamento das necessidades apresentadas pelas diversas OM da MB espalhadas por todo o território nacional e as organizações sediadas no exterior (Adidâncias e Comissões Navais).

Na elaboração da proposta inicial de distribuição são observadas as diretrizes da MB, por meio das ORCOM; as informações contidas no PPA vigente; e as restrições e recomendações inclusas na LDO. Esta primeira proposta é apreciada pelos membros do COPLAN e, posteriormente, ratificada pelo Comandante da Marinha.

Após a divulgação do PLOA são elaborados os ajustes necessários visando à adequação ao valor proposto pelo Governo. Com base nesse montante, o COPLAN aprecia os ajustes e propõe ao Comandante da Marinha um Plano de Ação que, após a sua ratificação, é divulgado para os ODS visando ao planejamento da execução para o ano proposto.

Quando da promulgação da LOA e a divulgação pelo Governo Federal/MD novo valor para a Força, os recursos orçamentários são distribuídos e sua execução passa a ser acompanhada nos diversos níveis da estrutura da MB, sendo, trimestralmente, avaliadas de forma global, pela Alta Administração Naval, por ocasião das Reuniões do COFAMAR.

No nível das OM, a avaliação da execução orçamentária/financeira é realizada mensalmente nas reuniões do Conselho de Gestão e, como dito no capítulo 4, nessas reuniões é apresentada a condução da gestão da OM.

Fruto dessas avaliações, são detectadas as necessidades orçamentárias que se traduzem em valores e metas físicas, a serem apresentadas, no âmbito do SPD, aos Relatores de PB. Após a consolidação dessas necessidades pelos Relatores de PB, são direcionados aos seus respectivos ODS, cujos titulares compõem o COFAMAR.

A implementação do BSC no nível dos Relatores do PB possibilitará às OM que recebem os créditos, uma orientação quanto a sua aplicação, verificando o seu alinhamento aos objetivos específicos desses PB. Essa avaliação por parte das OM ocorrerá continuamente durante as reuniões do Conselho de Gestão onde, em conjunto com a avaliação do desempenho da OM como um todo, conforme proposto pelo Programa Netuno, resultará numa sinergia de esforços para o alcance dos indicadores dos diversos PB, como também, da sua missão.

Como resultado dessa contínua avaliação, os Relatores de PB, com base nas informações das OM, poderão apresentar aos seus ODS as necessidades orçamentárias, com metas específicas, para o atingimento dos objetivos prioritários propostos pelas ORISSET e pelas ORCOM.

Além dessas necessidades orçamentárias, mais diretamente ligadas à sistemática do PD, podem ser apuradas, fruto dos indicadores das perspectivas do BSC, a necessidade de pessoal, bem como de sua qualificação.

Visando um melhor entendimento, por parte das OM, dos objetivos e indicadores propostos pelos Relatores de PB e, utilizando uma sistemática de avaliação de gestão já existente na MB e em implantação nas OM, o Programa Netuno, o autor sugere que, por ocasião da elaboração do seu planejamento estratégico, planos estratégicos, e mapas de indicadores de desempenho, as OM considerem as perspectivas propostas pelo BSC.

A avaliação, obedecendo a um processo balanceado de indicadores, poderá demonstrar uma necessidade de reformulação da meta estabelecida no PPA, a fim de apresentar com uma maior clareza e objetividade, a eficácia da aplicação dos recursos, pois conforme visto no exemplo da proposição do autor, a atual meta da Ação de Governo 2A64 – Manutenção de Meios Operativos da Marinha, “Meio mantido (unidade)”, por si só não demonstra o grau de prontificação e operacionalidade desse Meio.

REFERÊNCIAS

ACKOFF, Russel L. **Planejamento empresarial**. Tradução Marco Túlio de Freitas. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1975.

ALDAYS, Hernan E. Contreras. O Planejamento estratégico dentro do conceito de Administração Estratégica. **Rev. FAE**, Curitiba, v.3, n.2, p.9-16, maio/ago. 2000. Disponível em http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n2/o_planejamento_estrategico.pdf. Acessado em 24 jul 2011.

ARANTES, Gisella Reis de. **Análise do processo de implantação do Balanced Scorecard: o caso do painel corporativo de uma empresa brasileira do setor público**. 2006. 115 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3496/000386318.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

BELCHIOR, Procópio G. O. **Orçamento-programa**. 2. ed. aum. e atual. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 23 jul. 2011.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 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: 23 jul. 2011.

_____. **Decreto n. 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: 23 jul. 2011.

_____. **Decreto n. 5.378 de 23 de fevereiro de 2005**. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GES PÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5378.htm> Acesso em: 06 ago. 2011.

_____. **Decreto n. 6.601 de 10 de outubro de 2008a**. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6601.htm> Acesso em: 02 ago. 2011.

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

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

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-303**: Sistemática de Planejamento de Alto Nível da Marinha: SPAN. Brasília, 2006.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 28 jul. 2011.

_____. **Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**. 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: 25 jul. 2011.

_____. **Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008c**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. **Lei-complementar n. 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: 23 jul. 2011.

_____. **Lei-complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. 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: 02 ago. 2011.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para Avaliação da Gestão Pública – 2008/2009; Brasília; MP, SEGES, 2008d. Versão 1/2008. Disponível em: http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-11.8044815293/instrumento_para_avaliacao_da_gestao_publica_-_ciclo_2008-2009.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF; Instruções para a Candidatura – Ciclo 2008 / 2009; Brasília; MP, SEGES, 2008e. Versão 1/2008. Disponível em: <http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2011-01-11.8044815293/instrucoes_para_candidatura_-_ciclo_2008-2009.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2011.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento (MTO)**. Versão 2011-5. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_5_versão.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2011

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

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-107**: Normas para Gerais de Administração. 4ª rev. Brasília, 2011b.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-301**: Normas sobre Administração Financeira e Contabilidade. 6ª rev. Brasília, 2008f.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria geral da Administração**. 7. ed. rev. e atual. 13. Reimp. Rio de Janeiro. Elsevier, 2003.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicação técnico-científicas**. 8. ed. rev. Belo Horizonte: Ed. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2009.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. **Texto para discussão**, Brasília, n. 726, maio 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2011.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2005.

HECHT, Luis Antonio Rodrigues *et al.* **O sistema de controle administrativo-financeiro da MB: Sistema do Plano Diretor (SPD) versus Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF)**. 2007. Relatório (Estudo de Estado Maior do Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2007.

KAPLAN, Robert S.; NORTON David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Tradução: Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. 22. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

_____. **Kaplan e Norton na prática**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004a.

_____. **Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis**. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. 8. ed. 13. Reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004b.

FILHO, Jair Croce; COSTA, Helder Gomes. As principais falhas apresentadas na literatura em relação à implantação do BSC nas organizações. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 7, 2010, Rio de Janeiro. [*Anais eletrônicos...*]. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos10/241_Principais%20falhas%20apresentadas%20na%20literatura%20em%20relacao%20a%20implantacao%20do%20BSC%20nas%20organizacoes.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2011.

MANSUR, Ricardo. **Balanced Scorecard: Revelando SEPV – Estudo de Casos Brasileiros**. Rio de Janeiro: Editora Ciência Moderna Ltda., 2008.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico.** Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

REIS, Geraldo Vieira Dos; COLAUTO, Romualdo Douglas; PINHEIRO, Laura Edith Taboada. Proposta de Adaptação do *Balanced Scorecard* para órgãos Públicos: um Enfoque na Secretaria Geral de Administração (Segedam) do Tribunal de Contas da União. **In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA – SEGeT, [2007?], [Belo Horizonte]. Anais...** [Belo Horizonte], ed. UFMG, [ca. 2007].

ROCHA, Joel Maldonado. **A gestão orçamentária e o seu relacionamento com o Planejamento Estratégico da Marinha.** 2008. 59 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2008.

SIQUEIRA, Thalles Rodrigues. **O Modelo de Gestão dos Planos Plurianuais: um estudo de caso.** 2006. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://repositorio.bce.unb.br/bitstream/10482/3396/1/Dissert_Thalles%20Rodrigues%20de%20Siqueira.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2011.

VIANA, Cesar Pereira. **A Gestão Pública no Governo Federal.** Rio de Janeiro, Escola de Guerra Naval, 2011. Palestra proferida para os Oficiais-Alunos do Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), em 25 jul. 2011.

WRIGHT, Peter L.; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração Estratégica: conceitos.** Tradução Celso A. Rimoli, Lenita R. Esteves. São Paulo: Atlas, 2000.

WURDERLICH, Tatiane Schroeder. Aplicação do *Balanced Scorecard* na gestão do **orçamento público.** 2010. 83 f. Trabalho de conclusão de curso (Curso de Pós- Graduação em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.joinville.sc.gov.br/dmdocuments/tcc/TatianeScroederWundelich.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

ZENTGRAF, Maria Christina. **Introdução ao estudo da metodologia científica.** Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, 2011. Módulo de ensino. (textos 5 a 9; apêndice A e anexo A).

ANEXO A - Extrato SIGPlan – Programa 0622 – Preparo e Emprego do Poder Naval

Plano Plurianual 2008 - 2011

Anexo II - Programas de Governo - Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais

Valores em R\$ 1,00

Objetivo de Governo *Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana*Objetivo Setorial *Desenvolver a capacidade das forças armadas operarem de forma combinada ou conjunta*Programa **0622 Preparo e Emprego do Poder Naval**Órgão Responsável **52000 Ministério da Defesa (MD)**Objetivo *Preparar o Poder Naval e manter o seu aprestamento para assegurar o cumprimento da missão constitucional de defender a Pátria, garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem*Público-alvo *Nação brasileira*

Indicador (unidade de medida)	Data	Referência		2011	Regionalização	Consolidação dos Totais	Valores do Programa	
		Índice					Esfera/Cat. Econômica	Totais
					Nacional	4.000.098.390	Fiscal	4.000.098.390
							Despesas Correntes	3.535.812.563
							Despesas de Capital	464.285.827
							Total	4.000.098.390

AÇÕES DA ESFERA FISCAL

Atividades

Cód.	Título	Produto (unidade de medida)	Órgão Executor	Regionalização	Financeiro/Físico			
					2008	2009	2010	2011
2858	Abastecimento de Sobressalentes e Equipagens	<i>Organização militar mantida (unidade)</i>	MD	Nacional	R\$ 21.587.515 Meta 329	61.278.475 329	11.373.948 329	28.900.000 329.000
2866	Ações de Caráter Sigiloso	- (-)	MD	Nacional	R\$ 159.500 Meta -	420.000 -	350.000 -	66.000 -
2864	Alimentação de Pessoal	<i>Militar alimentado (unidade)</i>	MD	Nacional	R\$ 92.971.050 Meta 62.443	100.326.800 73.084	86.662.947 64.755	107.100.000 62.500
2859	Aprestamento das Forças Navais	<i>Força aprestada (unidade)</i>	MD	Nacional	R\$ 356.173.589 Meta 12	483.591.046 12	278.066.900 24	315.000.000 12
2861	Formação da Reserva Mobilizável	<i>Reservista capacitado (unidade)</i>	MD	Nacional	R\$ 1.198.193 Meta 3.817	1.604.301 4.756	346.000 4.756	1.330.000 4.500

Plano Plurianual 2008 - 2011

Anexo II - Programas de Governo - Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais

Valores em R\$ 1,00

Atividades

Cód.	Título	Produto (unidade de medida)	Órgão Executor	Regionalização	Financeiro/Físico				
					2008	2009	2010	2011	
2A64	Manutenção de Meios Operativos da Marinha	Meio mantido (unidade)	MD	Nacional	R\$	237.805.671	407.301.004	260.433.947	250.000.000
					Meta	352	352	500	352
2868	Manutenção e Suprimento de Combustíveis e Lubrificantes	Combustível adquirido (m³)	MD	Nacional	R\$	91.675.800	168.703.275	126.927.574	101.780.000
					Meta	47.400	76.544	98.600	50.000
2865	Manutenção e Suprimento de Fardamento	Militar atendido (unidade)	MD	Nacional	R\$	21.081.925	21.081.925	18.508.857	25.100.000
					Meta	33.880	38.550	39.641	33.900
2857	Manutenção e Suprimento de Munições	Organização militar mantida (unidade)	MD	Nacional	R\$	70.666.682	112.106.256	26.719.210	111.700.000
					Meta	329	329	329	329

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan

ANEXO B – Objetivos Navais

Conforme descrito no EMA- 300 (BRASIL, 2008b), os Objetivos Navais a serem alcançados são os seguintes:

- ✓ 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,
- ✓ Capacidade de projeção de poder sobre terra para salvaguardar as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior,
- ✓ 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,
- ✓ 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,
- ✓ Ampliação da presença da Marinha na Região Amazônica e nas áreas estratégicas do Atlântico Sul,
- ✓ 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,
- ✓ Incremento e aperfeiçoamento da integração operacional, da logística, do apoio mútuo e da mobilização militar, entre as Forças Armadas (FA), visando a interoperabilidade de seus principais sistemas,

- ✓ 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 (EB) e com a Aeronáutica,
- ✓ Aperfeiçoamento da estrutura de comando e controle, da organização administrativa e da capacidade de inteligência, sobretudo nos campos estratégico e operacional,
- ✓ Incremento da cooperação e da realização de operações conjuntas com as Marinhas da América do Sul, da África Atlântica e com os países desenvolvidos,
- ✓ Contribuição para o aperfeiçoamento do gerenciamento de crises internacionais de natureza político-estratégica,
- ✓ 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,
- ✓ Participação de Força Naval, quando sob a égide de organismos internacionais e quando do interesse nacional, de forças internacionais em arranjos militares de defesas coletiva, de forças expedicionárias, de manutenção de paz e humanitárias,
- ✓ Aperfeiçoamento do Sistema de Apoio Logístico da MB,
- ✓ Ampliação e diversificação do intercâmbio científico e tecnológico de interesse naval, no País e no exterior, com institutos de pesquisas, universidades e indústrias,

- ✓ Desenvolvimento das atividades de capacitação e valorização do pessoal,
- ✓ Manutenção da segurança contra ataques cibernéticos dos sistemas digitais de tecnologia da informação e de comunicações,
- ✓ Ampliação da capacidade de comunicação social, visando maior divulgação das atividades da MB e maior mentalidade marítima,
- ✓ 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,
- ✓ 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,
- ✓ Incremento no adestramento de operações combinadas e aprimoramento das doutrinas e dos planejamentos navais pertinentes.

ANEXO C – Extrato SIPLAD – Ação de Governo x Ação Interna



Marinha do Brasil
Secretaria Geral da Marinha
Diretoria de Administração da Marinha

Data: 19/08/2011

Hora: 15:48

SIPLAD - Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor

Ação Interna / Projeto - Consulta Parametrizada

Exercicio + Ação	Título Ação	Ação Interna / Projeto	Título Ação Interna / Projeto
2011_2000	2000-Administração da Unidade	Q--2008	Q--2008-SEGURO-SAÚDE NO EXTERIOR DE AUXILIARES LOCAIS
		Q--8000	Q--8000-ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE
		T--8089	T--8089-Funcionamento Administrativo da DCTIM
		V--2006	V--2006-Atividades de Ciência e Tecnologia
		W--2025	W--2025-ADMINISTRAÇÃO DA SECIRM
		X--2216	X--2216-Conservação e Manutenção de Residências
		Z--2002	Z--2002-PAGAMENTO DO PESSOAL CIVIL DA ATIVA
		Z--2012	Z--2012-COORDENAÇÃO E DIREÇÃO DOS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS
		Z--2102	Z--2102-RECUPERAÇÃO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS
		Z--2203	Z--2203-ATIVIDADE INDUSTRIAL E SERVIÇOS - OMPS
Z--2218	Z--2218-ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÔNIO IMOBILIÁRIO		



Marinha do Brasil
Secretaria Geral da Marinha
Diretoria de Administração da Marinha

Data: 19/08/2011

Hora: 15:48

SIPLAD - Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor

Ação Interna / Projeto - Consulta Parametrizada

Exercicio + Ação	Título Ação	Ação Interna / Projeto	Título Ação Interna / Projeto
2011_2A55	2A55-Des. e Avaliação de Meios e Sistemas Navais	T--2002	T--2002-DESENVOLVIMENTO DE MEIOS E SISTEMAS NAVAIS
		V--2003	V--2003-Processos Decisórios e TI (C&T)
		V--2004	V--2004-Materiais Especiais e Nanotecnologia (C & T)
2011_2A64	2A64-Manutenção de Meios Operativos da Marinha	C--2051	C--2051-REP. MANUT. DE MATERIAL ESPECÍFICO DO CFN
		C--2079	C--2079-MANUTENÇÃO E REPARO DAS EMBARCAÇÕES DO CADIM
		C--2090	C--2090-ABASTECIMENTO DE EQUIPAGENS OPER. SJ "OSCAR"
		C--2106	C--2106-Rep. e Manut. de Armas e Equip. Comunicações do CFN
		F--2219	F--2219-Manutenção Sistemas de Armas e C-2 dos Meios da MB
		T--2004	T--2004-Manutenção do Sistema de Comunicações da MB.
2011_2D66	2D66-Manutenção do Centro Tecnológico da Marinha	X--2082	X--2082-PROGRAMA GERAL DE MANUTENÇÃO
		U--8031	U--8031-Manutenção do CTMSP
2011_4432	4432-Meteorologia Marítima	J--4104	J--4104-Informações e Previsões Ambientais

ANEXO D – Relação dos Planos Básicos

QUADRO 2

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

Fonte: BRASIL, 2009, p. K-1.

DGMM – Diretoria Geral do Material da Marinha

DGPM – Diretoria Geral do Pessoal da Marinha

CGCFN – Comando Geral do Corpo de Fuzileiros Navais

DGN – Diretoria Geral de Navegação

ANEXO E – Extrato SIPLAD – Descrição do PB Xray



Marinha do Brasil
Secretaria Geral da Marinha
Diretoria de Administração da Marinha

Data : 17/08/2011

Hora : 08:44

SIPLAD - Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor

Relatório de Plano Interno

Proposta: X 00064

Situação: APROVADA	Setor de Tramitação: EMA	Data Aprovação: 09/01/2009
Tipo : Adequação	Ação Interna: X--2082	
Título: PROGRAMA GERAL DE MANUTENÇÃO		
Previsão de Início: 01/2009	Duração (em meses): 00	Data Criação/ Aprovação: 29/09/2008
PO: PROGEM	Marinha: PRESENTE	PT Res: 007705
Prog. PPA: 0622	EM:	
Ação: 2A64	Manutenção de Meios Operativos da Marinha MEIO MANTIDO	
MFI: Evento realizado	UNIDADE	

Projetos Adequados
X-01.2.082
X-01.2.083
X-01.2.084

Descrição: Destina-se a obtenção de materiais, equipamentos e contratação de serviços necessários para executar a manutenção preventiva e corretiva dos sistemas e estrutura física dos meios operativos.
Propósito: Manter a prontidão dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais.
Necessidade Geradora: Adequação do SPD ao PPA conforme o disposto na Circular nº 10 de 12/09/2008 da DAdM

Elementos Elucidativos

I - Constituição Qualitativa do Custo
A constituição qualitativa dos valores previstos para o PA 2009 tem por referência os montantes distribuídos na SE-2ª ROC para os projetos em lixe.

II - Justificativa da Necessidade
A justificativa da necessidade foi inserida nos textos da Revisão 2008 (montagem do PA 2009) dos projetos em questão.

Observações Adicionais

I - Síntese Histórica
Ação interna que concentra as necessidades anteriormente atendidas pelos Projetos X-01.2082, X-01.2083 e X-01.2084.
O critério utilizado para reunir em uma única ação interna os projetos supracitados tem por fundamento as finalidades intimamente relacionadas desses projetos e a identidade de ação/programa do PPA a que tais projetos estão vinculados.
A Circular nº 10/2008 da DAdM divulgou as alterações no SPD e as diretrizes para a sua adequação ao PPA em consonância com o disposto na ORCOM 2008 A-5.

II - Outras Observações
Esta "Ação Interna" enquadra-se como tipo "atividade", em razão de envolver um conjunto de operações de natureza contínua e permanente e é estruturada em seis fases a fim de segregar a alocação de recursos e facilitar o acompanhamento gerencial das metas físicas.



Marinha do Brasil
Secretaria Geral da Marinha
Diretoria de Administração da Marinha

Data : 17/08/2011

Hora : 08:44

SIPLAD - Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor

Relatório de Plano Interno

Proposta: X 00064

A Meta Física Interna - MFI representa o somatório de Períodos de Manutenção (PM), previstos no inciso 3.4.3 do EMA-420, concluídos no exercício financeiro. Os meios navais (Fases 11 e 12), aeronavais (Fases 21 e 22) e de Fuzileiros Navais (Fases 31 e 32) cumprem o Programa Geral de Manutenção (PROGEM) determinado pelo ComOpNav.

Este Relator sugere que seja adotada a numeração final "082" para esta ação interna.



Marinha do Brasil
Secretaria Geral da Marinha
Diretoria de Administração da Marinha

Data : 17/08/2011

Hora : 08:44

SIPLAD - Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor

Relatório de Plano Interno

Proposta: X 00064

Detalhamento

Fase: 11	Item: 00	Operação:
Título: PM - MEIOS NAVAIS		
Produto: Meios Operativos Mantidos		Unidade: UNIDADE
Descrição: Destina-se a obtenção de materiais, equipamentos e serviços necessários à condução dos trabalhos dos períodos de manutenção dos meios navais subordinados aos Comandos dos Distritos Navais e ao Comando-em-Chefe da Esquadra.		
Detalhamento Financeiro		
Exercício 2009	MP (Em Vigor até 2006) R\$ (Em Vigor a partir de 2007) 144.983.300,00	US 24.484.747,70

Fase: 12	Item: 00	Operação:
Título: 2º ESCALÃO - MEIOS NAVAIS		
Produto: Meios Operativos Mantidos		Unidade: UNIDADE
Descrição: Destina-se a obtenção de materiais, equipamentos e serviços necessários à condução dos trabalhos de manutenção e reparo de 2º escalão e atender despesas com MODTEC/ALTERNAV dos meios navais subordinados aos Comandos dos Distritos Navais e ao Comando-em-Chefe da Esquadra.		
Detalhamento Financeiro		
Exercício 2009	MP (Em Vigor até 2006) R\$ (Em Vigor a partir de 2007) 62.135.700,00	US 10.493.463,30

Fase: 21	Item: 00	Operação:
Título: PM - MEIOS AERONAVAIS		
Produto: Meios Operativos Mantidos		Unidade: UNIDADE
Descrição: Destina-se a obtenção de materiais, equipamentos e serviços necessários à condução dos trabalhos dos períodos de manutenção dos meios aeronavais subordinados aos Comandos dos Distritos Navais e ao Comando-em-Chefe da Esquadra.		
Detalhamento Financeiro		
Exercício 2009	MP (Em Vigor até 2006) R\$ (Em Vigor a partir de 2007) 39.092.900,00	US 1.440.992,70



Marinha do Brasil
Secretaria Geral da Marinha
Diretoria de Administração da Marinha

Data : 17/08/2011

Hora : 08:44

SIPLAD - Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor

Relatório de Plano Interno

Proposta: X 00064

Fase: 22	Item: 00	Operação:	
Título: 2º ESCALÃO - MEIOS AERONAVAIS			
Produto: Meios Operativos Mantidos		Unidade: UNIDADE	
Descrição: Destina-se a obtenção de materiais, equipamentos e serviços necessários à condução dos trabalhos de manutenção e reparo de 2º escalão e atender despesas com MODTEC/ALTERNAV dos meios aeronavais subordinados aos Comandos dos Distritos Navais e ao Comando-em-Chefe da Esquadra.			
Detalhamento Financeiro			
Exercício	MP (Em Vigor até 2006)	R\$ (Em Vigor a partir de 2007)	US
2009		16.754.100,00	617.568,30

Fase: 31	Item: 00	Operação:	
Título: PM - MEIOS DE FUZILEIROS NAVAIS			
Produto: Meios Operativos Mantidos		Unidade: UNIDADE	
Descrição: Destina-se a obtenção de materiais, equipamentos e serviços necessários à condução dos trabalhos dos períodos de manutenção dos meios de fuzileiros navais subordinados aos Comandos dos Distritos Navais e ao Comando da Força de Fuzileiros da Esquadra.			
Detalhamento Financeiro			
Exercício	MP (Em Vigor até 2006)	R\$ (Em Vigor a partir de 2007)	US
2009		2.108.400,00	0,00

Fase: 32	Item: 00	Operação:	
Título: 2º ESCALÃO - MEIOS DE FUZILEIROS NAVAIS			
Produto: Meios Operativos Mantidos		Unidade: UNIDADE	
Descrição: Destina-se a obtenção de materiais, equipamentos e serviços necessários à condução dos trabalhos de manutenção e reparo de 2º escalão e atender despesas com MODTEC/ALTERNAV dos meios de fuzileiros navais subordinados aos Comandos dos Distritos Navais e ao Comando da Força de Fuzileiros da Esquadra.			
Detalhamento Financeiro			
Exercício	MP (Em Vigor até 2006)	R\$ (Em Vigor a partir de 2007)	US
2009		903.600,00	0,00

Fonte: Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor - SIPLAD

ANEXO F – Princípios Constitucionais e fundamentos da excelência gerencial

1 Princípios constitucionais da administração pública

- a) **Legalidade:** estrita obediência à lei; nenhum resultado poderá ser considerado bom, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei.
- b) **Impessoalidade:** não fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são requisitos de um serviço público de qualidade e devem ser agregados a todos os usuários indistintamente. Em se tratando de organização pública, todos os seus usuários são preferenciais, são pessoas muito importantes.
- c) **Moralidade:** pautar a gestão pública por um código moral. Não se trata de ética (no sentido de princípios individuais, de foro íntimo), mas de princípios morais de aceitação pública.
- d) **Publicidade:** ser transparente, dar publicidade aos fatos e aos dados. Essa é uma forma eficaz de indução do controle social.
- e) **Eficiência:** fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

2 Fundamentos de excelência gerencial

2.1 Pensamento sistêmico

Entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, com foco na sociedade.

2.2 Aprendizado organizacional

Busca contínua e alcance de novos patamares de conhecimento, individuais e coletivos, por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências.

2.3 Cultura da Inovação

Promoção de um ambiente favorável à criatividade, à experimentação e à implementação de novas idéias que possam gerar um diferencial para a atuação da organização.

2.4 – Liderança e constância de propósitos

A liderança é o elemento promotor da gestão, responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados organizacionais e deve atuar de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, visando o desenvolvimento da cultura da excelência, a promoção de relações de qualidade e a proteção do interesse público. É exercida pela alta administração, entendida como o mais alto nível gerencial e assessoria da organização.

2.5 – Orientação por processos e informações

Compreensão e segmentação do conjunto das atividades e processos da organização que agreguem valor para as partes interessadas, sendo que a tomada de decisões e a execução de ações devem ter como base a medição e análise do desempenho, levando-se em consideração as informações disponíveis.

2.6 – Visão de Futuro

Indica o rumo de uma organização e a constância de propósitos que a mantém nesse rumo. Está diretamente relacionada à capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório e que permita à organização antecipasse às necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade. Inclui, também, a compreensão dos fatores externos que afetam a organização com o objetivo de gerenciar seu impacto na sociedade.

2.7 – Geração de Valor

Alcance de resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas.

2.8 – Comprometimento com as pessoas

Estabelecimento de relações com as pessoas, criando condições de melhoria da qualidade nas relações de trabalho, para que elas se realizem profissional e humanamente, maximizando seu desempenho por meio do comprometimento, de oportunidade para desenvolver competências e de empreender, com incentivo e reconhecimento.

2.9 – Foco no cidadão e na sociedade

Direcionamento das ações públicas para atender, regular e continuamente, as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos, beneficiários dos serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas.

2.10– Desenvolvimento de parcerias

Desenvolvimento de atividades conjuntamente com outras organizações com objetivos específicos comuns, buscando o pleno uso das suas competências complementares para desenvolver sinergias.

2.11– Responsabilidade social

Atuação voltada para assegurar às pessoas a condição de cidadania com garantia de acesso aos bens e serviços essenciais, e ao mesmo tempo tendo também como um dos princípios gerenciais a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais, potencializando a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades.

2.12– Controle Social

Atuação que se define pela participação das partes interessadas no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades da Administração Pública e na execução das políticas e dos programas públicos.

2.13– Gestão participativa

Estilo de gestão que determina uma atitude gerencial da alta administração que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho.

Fonte: BRASIL, 2008

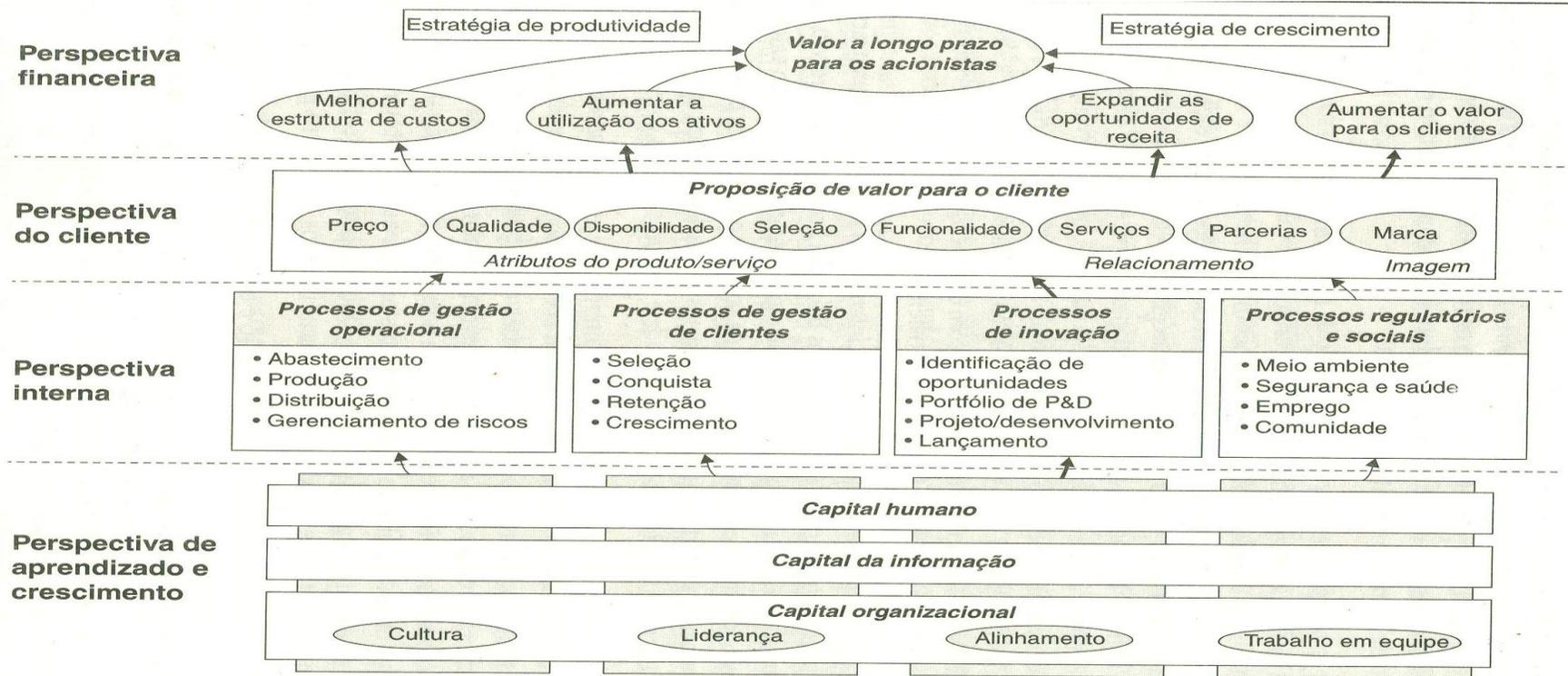
ANEXO G – Figuras



Participação de Mercado	Reflete a proporção de negócios num determinado mercado (em termos de clientes, valores gastos ou volume unitário vendido).
Captação de Clientes	Mede, em termos absolutos ou relativos, a intensidade com que uma unidade de negócios atrai ou conquista novos clientes ou negócios.
Retenção de Clientes	Controla, em termos absolutos ou relativos, a intensidade com que uma unidade de negócios retém ou mantém relacionamentos contínuos com seus clientes.
Satisfação dos Clientes	Mede o nível de satisfação dos clientes de acordo com critérios específicos de desempenho dentro da proposta de valor.
Lucratividade dos Clientes	Mede o lucro líquido de cliente ou segmentos, depois de deduzidas as despesas específicas necessárias para sustentar esses clientes.

FIGURA 7: A Perspectiva do Cliente – Medidas Essenciais

Fonte: KAPLAN; NORTON, 1997, p. 72



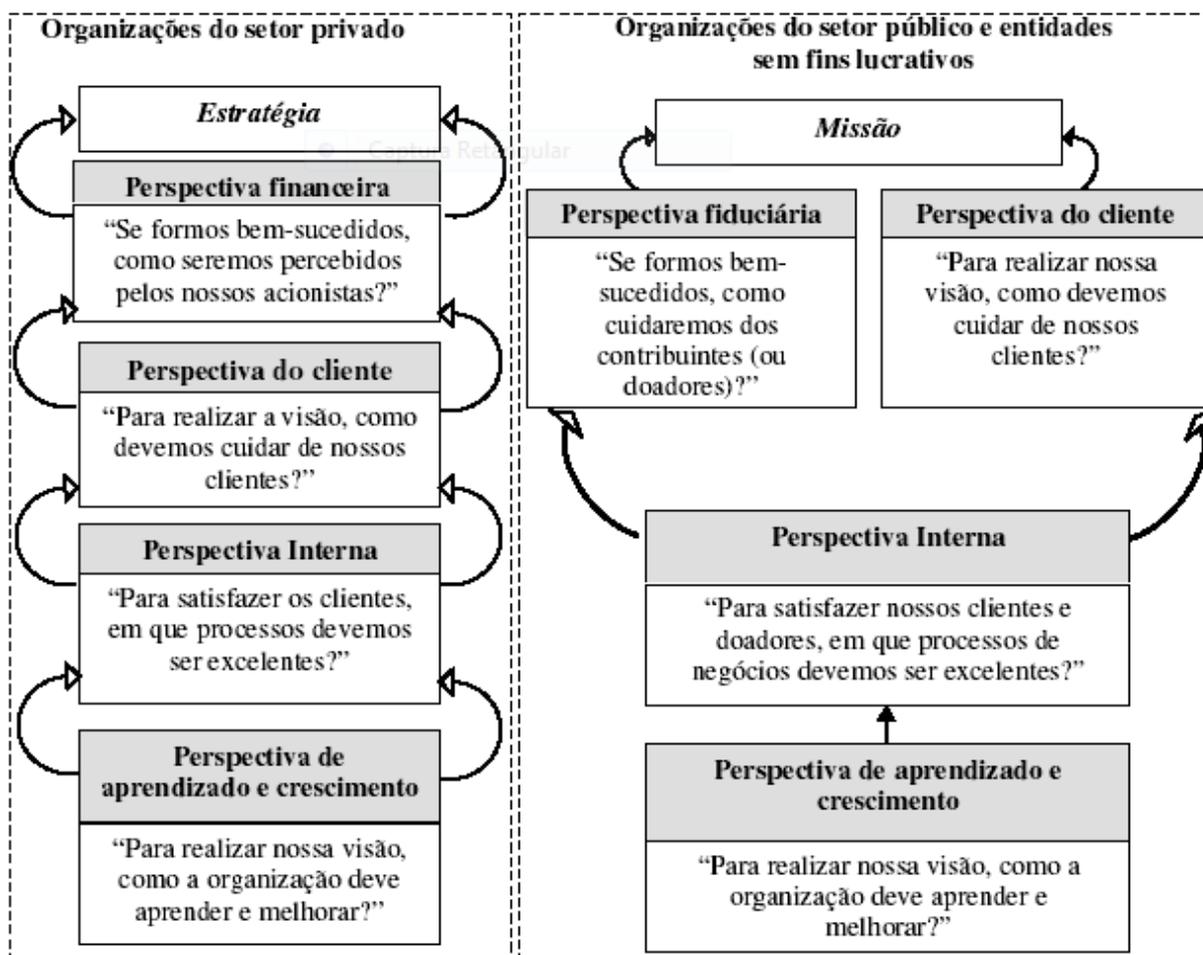


FIGURA 10: Mapas estratégicos: diferença entre o setor privado e o setor público

Fonte: KAPLAN; NORTON, 2004b, p. 8

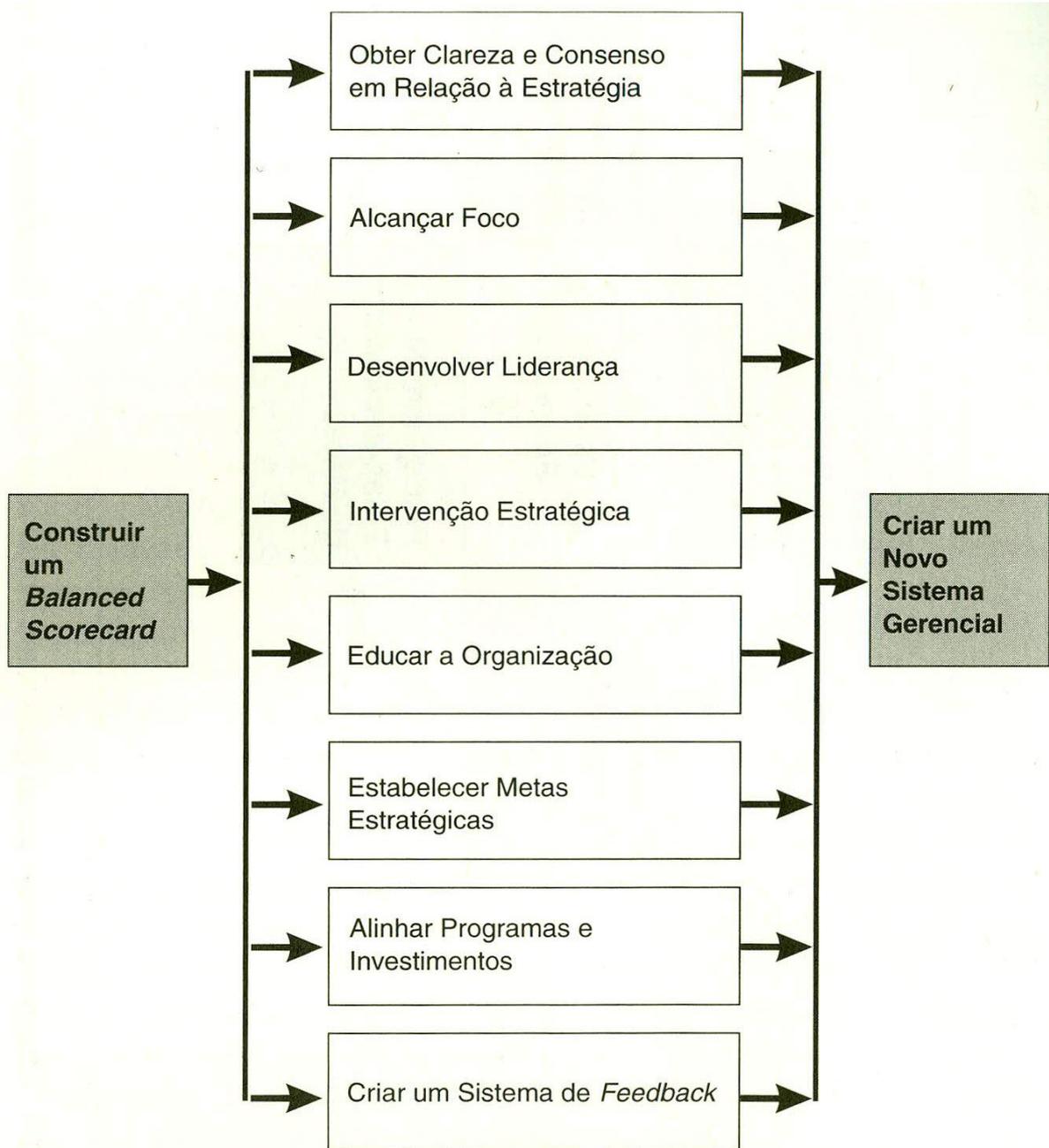


FIGURA 11 – Motivos para a criação de um Scorecard.
Fonte: KAPLAN; NORTON, 1997, p. 286

ANEXO H – Falhas na implantação ou execução do BSC

QUADRO 3

Item	Falhas apontadas	Autores
01	Falta de comprometimento da alta administração	Attadia, 2003; Beber, 2006; Prieto, 2006; Cunha, 1998; Rezende, 2003
02	Ser uma ação isolada da alta administração	Beber, 2006; Prieto, 2006; Cunha, 1998; Rezende, 2003
03	Não dividir papéis e responsabilidades	Attadia, 2003; Beber, 2006; Prieto, 2006; Cunha, 1998; Rezende, 2003
04	BSC como evento único e não como processo contínuo	Prieto, 2006; Cunha, 1998
05	Discussões não claras e infreqüentes	Beber, 2006; Prieto, 2006
06	As perspectivas não balanceadas	Prieto, 2006; Rich, 2007; Kaplan, 1997, Schneiderman, 1999
07	Uso do BSC apenas para remuneração variável	Beber, 2006, Prieto, 2006
08	Falta de senso de urgência / demora na avaliação	Beber, 2006; Prieto, 2006; Rezende, 2003
09	Não ter um time focado durante a implementação	Prieto, 2006; Osaki, 2005; Ottoboni, 2002
10	Não ter uma visão estratégica comum e definida	Beber, 2006; Prieto, 2006; Cunha, 1998; Cimino, 2004
11	Não conseguir traduzir a estratégia	Prieto, 2006; Paranjape, 2006
12	Comunicação e treinamento não efetivo nas diversas fases	Beber, 2006; Prieto, 2006; Rezende, 2003
13	Uso do BSC como um projeto de métrica e não de estratégia	Beber, 2006; Prieto, 2006; Rezende, 2003
14	Falta de alinhamento com os sistemas e objetivos existentes	Beber, 2006; Prieto, 2006; Foster, 2006

Item	Falhas apontadas	Autores
15	Uso de métricas ousadas	Prieto, 2006; Rich, 2007; Cunha, 1998
16	Usar métricas difíceis de controlar	Prieto, 2006; Paranjape, 2006; Cunha, 1998; Rezende, 2003
17	Escolher métricas incorretas	Beber, 2006; Prieto, 2006; Kaplan, 1997
18	Perder os objetivos de vista	Prieto, 2006; Paranjape, 2006; Rezende, 2003
19	Subtilização do BSC por não baseado na estratégia	Beber, 2006
20	Não quebrar paradigmas	Prieto, 2006
21	Implementação ineficiente pela Administração	Paranjape, 2006
22	A organização não está voltada para o aprendizado	Beber, 2006
23	Confundir o BSC com a estratégia	Beber, 2006
24	Tratar o BSC como projeto de uma única área	Beber, 2006
25	Contratação de consultores inexperientes	Beber, 2006; Kaplan, 1997; Rezende, 2003
26	Choques com outras ferramentas administrativas	Beber, 2006
27	Dificuldade em monitorar as medidas não-financeiras	Attadia, 2003; Beber, 2006
28	Dificuldade em estabelecer simultaneamente objetivos de curto e longo prazo	Beber, 2006
29	Dificuldades no acesso e entendimento das informações	Beber, 2006
30	Relações de causa e efeito mal estabelecidas	Attadia, 2003; Beber, 2006; Moreira, 2002; Kaplan, 1997; Kronenberg, 2006; Schneiderman, 1999
31	Estratégias não associadas à alocação de recursos a longo e curto prazos	Kaplan, 1997; Cunha, 1998
32	<i>Feedback</i> tático, não estratégico	Kaplan, 1997
33	Falta de liderança para comandar a implantação	Cunha, 1998; Rezende, 2003
34	Desafios políticos	Ottoboni, 2002; Hammer, 2007
35	Falta de infra-estrutura da organização	Ottoboni, 2002
36	Variável independente (não-financeira) identificada incorretamente para satisfação futura dos <i>stakeholders</i>	Schneiderman, 1999; Bible, 2006
37	Dificuldade de se definir boas medidas	Schneiderman, 1999
38	Metas negociadas ao invés de serem baseadas nos requerimentos dos <i>stakeholders</i>	Schneiderman, 1999; Bible, 2006
39	Falta de abordagem científica	Schneiderman, 1999; Hammer, 2007
40	Envolvimento de poucas pessoas	Beber, 2006

Fonte: CROCE FILHO; COSTA, 2010