

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG(IM) ANDRÉ LUÍS FERREIRA DA SILVA

O EMPREENDIMENTO MODULAR COMO FERRAMENTA DE
GERENCIAMENTO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS DA MB:
POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES.

O Empreendimento Modular e o Monitoramento e Avaliação do Plano
Plurianual

Rio de Janeiro

2017

CMG(IM) ANDRÉ LUÍS FERREIRA DA SILVA

O EMPREENDIMENTO MODULAR COMO FERRAMENTA DE
GERENCIAMENTO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS DA MB:
POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES.

O Empreendimento Modular e o Monitoramento e Avaliação do Plano
Plurianual.

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do Curso
de Política e Estratégia Marítimas.

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

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2017

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Andréa e aos meus filhos Ana Júlia, Ana Beatriz e Guilherme, agradeço pelo amor, carinho e incentivo, iluminando meus passos em todos os momentos.

Aos meus queridos pais Raimundo e Izete, pelos exemplos de correção, força de vontade e pelo apoio ao longo de minha vida.

Ao Capitão de Mar e Guerra (IM) Artur Luiz Santana Moreira, pela orientação, paciência e confiança ao longo da elaboração deste trabalho.

À Escola de Guerra Naval, pelos ensinamentos transmitidos no Curso de Política e Estratégia Marítimas de 2017, que são de grande importância para o meu aprimoramento profissional.

RESUMO

O propósito deste trabalho de pesquisa é analisar se o gerenciamento dos projetos estratégicos da Marinha do Brasil pode ser realizado por meio do Empreendimento Modular e se ele atende as necessidades do Governo Federal no tocante ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, identificando suas possibilidades e limitações. O Empreendimento Modular é um instrumento de gerenciamento do Sistema do Plano Diretor que conta com somente uma meta definida, a qual corresponde ao resultado a ser atingido. O Empreendimento Modular, como ferramenta de gerenciamento de projetos, atende às boas práticas de gerenciamento de projetos do Guia PMBOK, pois possui uma única meta com início e término definidos; apresenta um gerente responsável pelo planejamento, execução e controle dos recursos alocados ao seu Empreendimento Modular; utiliza uma estrutura matricial forte; e está alinhado com o Planejamento Estratégico da Marinha. Porém, sendo um instrumento de gerenciamento inerente à gestão dos recursos orçamentários e financeiros da Marinha do Brasil, ele somente contempla as áreas de metas e recursos. Ou seja, o Empreendimento Modular, por si só, não é suficiente para o gerenciamento de projetos estratégicos da Marinha do Brasil. É necessária a complementação por outro tipo de ferramenta de gerenciamento de projetos, porém, para a finalidade de monitoramento e avaliação ele é suficiente. O Sistema do Plano Diretor possui um Ciclo de Controle já consolidado, em que é realizado o acompanhamento físico e financeiro das Ações Internas selecionadas (atividade de monitoramento), sendo, trimestralmente, realizada sua avaliação por um conselho de alto nível, cujo presidente é o próprio Comandante da Marinha. As demais Forças Armadas não possuem nenhuma ferramenta própria de gerenciamento de projetos que possibilite o monitoramento e avaliação de projetos estratégicos. 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 são estabelecidas pelo Plano Plurianual (quatro anos de duração), instrumento de iniciativa do Poder Executivo estabelecido por meio da Constituição Federal de 1988. O monitoramento dos Objetivos, Metas e Iniciativas do Plano Plurianual é realizado por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento e sua coleta de dados é centralizada pela Subchefia de Orçamento e Plano Diretor do Estado-Maior da Armada. Todas as informações necessárias para o monitoramento no Plano Plurianual estão disponíveis no acompanhamento físico e financeiro das Ações Internas realizado no Sistema do Plano Diretor. Apesar disso, são apresentadas algumas pequenas limitações decorrentes de problemas de vinculação das Ações Internas, que inexistem no Plano Plurianual, às Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários. Em síntese, pode-se concluir que o gerenciamento dos projetos estratégicos por meio do Empreendimento Modular atende as necessidades do Governo Federal no tocante ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, sendo as pequenas limitações decorrentes do Sistema do Plano Diretor.

Palavras-chave: Empreendimento Modular; Projetos Estratégicos; Monitoramento e Avaliação.

ABSTRACT

The purpose of this research paper is to examine whether the management of strategic projects of the Navy of Brazil can be accomplished through the Modular Development and if it meets the needs of the Federal Government with regard to monitoring and evaluation of the Multi-annual Plan, identifying its possibilities and limitations. The enterprise is a Modular management instrument of the System of the Master Plan that has only one target set, which corresponds to the result to be achieved. The Modular Project, as project management tool, meets the best practices of project management PMBOK Guide because it has a single goal with defined start and end; presents a manager responsible for the planning, execution and control of the resources allocated to your Modular Enterprise; uses a matrix structure; and is aligned with the strategic planning of the Navy. However, being an instrument of management inherent in the management of budgetary and financial resources of the Navy of Brazil, it only includes the areas of goals and resources. That is, the Modular Development in itself is not enough for the management of strategic projects of the Navy of Brazil. Completion is required for other types of project management tool, however, for the purpose of monitoring and evaluation it is enough. The system of the master plan has a control Cycle already consolidated, where the physical and financial follow-up of selected internal actions (monitoring activity), quarterly, held your evaluation by a high-level Council, whose President is the Chief of the Navy. The other armed forces do not have any project management tool that enables the monitoring and evaluation of strategic projects. The guidelines, goals and objectives of the federal public administration for the capital and other expenses arising therefrom and to the continued duration programmes are established by the Multi-annual Plan (four years of duration), an instrument of the Executive Branch initiative established by the Federal Constitution of 1988. The monitoring of Objectives, goals and initiatives of the Multi-annual Plan is carried out by means of the integrated system of planning and budget and your data collection is centralized by the Cabinet Subcommittee budget and strategic plan of the fleet. All the information necessary for monitoring the multiannual plan are available on the physical and financial follow-up of internal actions carried out in the system of the master plan. Despite this, are presented some minor limitations arising from binding problems of internal actions, which are nonexistent in the multiannual Budgetary actions Plano and Budget Plans. In summary, it can be concluded that the management of strategic projects by means of Modular Enterprise meets the needs of the Federal Government with regard to monitoring and evaluation of the Multi-annual Plan, being small limitations arising from the System of the Master Plan.

Key words: Modular Enterprise; Strategic Projects; Monitoring and Evaluation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	SIGA / Submódulo Projetos Estratégicos.....	43
Figura 2 -	Módulo Planejamento / Submódulo Projetos Estratégicos.....	43
Figura 3 -	SIGA / Submódulo Acompanhamento.....	44
Figura 4 -	SIGA / Submódulo Acompanhamento.....	44
Figura 5 -	Dimensões do PPA 2012-2015.....	52
Figura 6 -	Nova integração Plano x Orçamento (PPA x LOA).....	53
Figura 7 -	Exemplo de relacionamento entre AO/PO x PM x AI.....	54

LISTA DE TABELAS

1 - Características das estruturas organizacionais.....	22
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AI	Ação Interna
AO	Ação orçamentária
APM	<i>Project Management Association</i>
COFAMAR	Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha
COGESN	Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento do Submarino com Propulsão Nuclear
COrM	Diretoria de Coordenação do Orçamento da Marinha
DE	Diretoria Especializada
DFM	Diretoria de Finanças da Marinha
DGOM	Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha
EM	Empreendimento Modular
EMA-20	Subchefia de Orçamento e Plano diretor do Estado-Maior da Armada
ENAA	<i>Japan's Engineering Advancement Association</i>
GEM	Gerente do Empreendimento Modular
GMP	Gerente de Meta Prioritária
IPMA	<i>International Project Management Association</i>
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MB	Marinha do Brasil
MPM	Metas Prioritárias da Marinha
OBNAV	Objetivos Estratégicos Navais
ODS	Órgão de Direção Setorial

OCOP	Obtenção da Capacidade Operacional Plena
PA	Plano de Ação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PCPR	Prestação de Contas do Presidente da República
PD	Plano Diretor
PEM	Planejamento Estratégico da Marinha
PI	Plano Interno
PM	Plano de Metas
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PNM	Programa Nuclear da Marinha
PO	Plano Orçamentário
PPA	Plano Plurianual
SECIRM	Secretaria Interministerial para os Recursos do Mar
SIGA	Sistema de Informações Gerais e Acompanhamento
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Planejamento plurianual
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SIPLAD	Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor
SIPLORC	Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário
SISPEM	Sistema de Planejamento Estratégico da Marinha
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SPD	Sistema do Plano Diretor
SPI	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SPOF	Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Problema.....	13
1.2	Relevância.....	13
1.3	Objetivos.....	14
1.4	Metodologia e estrutura.....	15
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1	Gerenciamento de Projetos.....	17
2.2	Monitoramento e Avaliação.....	22
3	EMPREENDIMENTO MODULAR.....	26
3.1	Empreendimento Modular e Gerenciamento de Projetos Estratégicos.....	26
3.1.1	Plano Diretor.....	27
3.1.2	Sistema do Plano Diretor.....	28
3.1.3	Gerenciamento de Projetos Estratégicos.....	33
3.2	Monitoramento e Avaliação.....	34
3.2.1	Ciclo de Controle do Sistema do Plano Diretor.....	36
3.2.1.1	Acompanhamento Físico-Financeiro das Ações Internas.....	38
3.2.1.2	Relatório de Acompanhamento do Plano de Ação.....	41
4	GERENCIAMENTO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS NAS DEMAIS FORÇAS ARMADAS.....	42
4.1	Exército Brasileiro.....	42
4.2	Força Aérea Brasileira.....	45
5	PLANO PLURIANUAL, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO.....	46
5.1	Orçamento Público.....	46
5.2	Plano Plurianual.....	48
5.2.1	Gestão por Resultados.....	48
5.2.2	Mudança na Metodologia.....	50
5.3	Monitoramento e Avaliação.....	53

5.4	Aderência do Plano Diretor ao Monitoramento e Avaliação do PPA.....	59
6	CONCLUSÃO	62
	REFERÊNCIAS	68

1. INTRODUÇÃO

O Planejamento Estratégico da Marinha (PEM) (BRASIL, 2017), por força de seus documentos condicionantes, em especial, a Constituição Federal, a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2013) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2013), estipula os projetos estratégicos da Força.

A questão da Governança é, reconhecidamente, um ponto crítico da Administração Pública. Para que a gestão se torne mais objetiva e eficiente, e possibilite ao Governo Federal entregar à sociedade os resultados esperados, ele vem direcionando esforços para o acompanhamento de projetos estratégicos, com vistas ao aprimoramento da máquina pública e a elevação do padrão do atendimento prestado ao público. Para tanto, previu, além de outras medidas, a definição de metas e prazos e a fiscalização em tempo real dos projetos e gastos públicos.

A Marinha do Brasil (MB) estabelece a ferramenta denominada Empreendimento Modular (EM) para viabilizar a consecução dos empreendimentos especificados nas Normas para Logística de Material – EMA-420 (BRASIL, 2002), referentes à obtenção e à modernização de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; voltados à capacitação dos meios e dos Setores da MB; construção ou transferência de complexos navais, assim como todos aqueles para os quais, em função de seu porte e complexidade, a Alta Administração Naval julgue pertinente o enquadramento.

Este trabalho se propõe a analisar se o gerenciamento dos projetos estratégicos da MB pode ser realizado por meio do EM e se ele atende as necessidades do Governo Federal no tocante ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, identificando suas possibilidades e limitações.

1.1 Problema

Um projeto estratégico da MB pode ser gerido por meio da ferramenta Empreendimento Modular e atender às necessidades do Governo Federal no tocante ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual?

1.2 Relevância

Ao longo dos últimos anos, especialmente após o ano 2000, o Governo Federal vem introduzindo modificações em seu sistema de planejamento, atribuindo ênfase à gestão por resultados em detrimento do gerenciamento funcional, por áreas de atuação, largamente empregado em períodos passados.

Tal mudança de perspectiva apenas reforçou a importância do Plano Plurianual (PPA), introduzido no Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) pela Constituição Federal de 1988, como instrumento de planejamento do Governo Federal. Todo o processo de mudança foi baseado na adoção de práticas simplificadoras e descentralizadoras, pautadas, sobretudo, na ligação entre planejamento e orçamento.

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para realização dos objetivos estratégicos definidos no PPA.

O período entre 2000 e 2011 representou um marco para o planejamento governamental ao compreender três Planos Plurianuais comprometidos com questões como a responsabilização pelo gasto público, a organização, a gestão e a transparência da ação governamental.

Nesse contexto, a avaliação e o monitoramento são fases imprescindíveis do

planejamento estatal.

O crescente interesse do governo com a avaliação está relacionado às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas) ou eficácia (à maior produção, maior eficácia), à eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), ao desempenho e à *accountability* da gestão pública.

A MB está inserida nesse contexto e é primordial que os dados referentes ao gerenciamento de nossos projetos estratégicos sejam prontamente informados.

Outro aspecto importante a considerar é que a manutenção do recebimento de recursos orçamentários está intimamente relacionada com o atendimento dos propósitos dos projetos.

1.3 Objetivos

O objetivo deste trabalho é analisar se o gerenciamento dos projetos estratégicos da MB pode ser realizado por meio do EM e se ele atende as necessidades do Governo Federal no tocante ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, identificando suas possibilidades e limitações.

Para isso, foram estabelecidos os seguintes objetivos intermediários:

- a) descrever o Empreendimento Modular e suas características;
- b) analisar se o EM pode ser utilizado como ferramenta de gerenciamento de projetos;
- c) descrever as necessidades do governo com relação ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual;

- d) identificar se as demais Forças Armadas possuem alguma ferramenta própria de gerenciamento de projetos que possibilite o monitoramento e avaliação de projetos estratégicos e, caso haja, comparar com o EM;
- e) Identificar se o gerenciamento dos projetos estratégicos pelo EM atende as necessidades do Governo Federal no tocante ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual; e
- f) Propor melhorias à ferramenta Empreendimento Modular, caso necessário.

1.4 Metodologia e Estrutura

A metodologia a ser utilizada na pesquisa consistirá na busca e investigação, por meio de pesquisa bibliográfica, e, também, no método do estudo comparativo.

Para atingir os objetivos e responder ao questionamento formulado, a pesquisa está estruturada nos seguintes capítulos:

- a) Introdução;
- b) Referencial Teórico, no qual são identificados os principais conceitos sobre gerenciamento de projetos, avaliação e monitoramento;
- c) Empreendimento Modular, no qual é apresentado o EM, sua adequação ao gerenciamento de projetos estratégicos, e como é realizado seu monitoramento e avaliação;
- d) Gerenciamento de Projetos Estratégicos nas demais Forças Armadas, no qual é apresentado se as demais Forças Armadas possuem alguma ferramenta própria de gerenciamento de projetos que possibilite o monitoramento e avaliação de projetos estratégicos;

- e) Plano Plurianual, Monitoramento e Avaliação, em que é descrito o Plano Plurianual e o seu monitoramento e avaliação, além de uma análise da aderência do SPD ao Monitoramento e Avaliação do PPA; e
- f) Conclusão, na qual é verificado se o gerenciamento dos projetos estratégicos da MB pode ser realizado por meio do EM e se ele atende as necessidades do Governo Federal no tocante ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, indicando as possíveis sugestões de aprimoramento.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para uma melhor compreensão do tema, é apresentado o referencial teórico dos assuntos gerenciamento de projetos, avaliação e monitoramento, a partir dos principais conceitos mencionados na literatura especializada e em normas técnicas.

2.1 Gerenciamento de Projetos

As normas ISO 10.006 e ISO 21.500 definem projeto como um processo único, com início e término definidos, cujas atividades são coordenadas e controladas, para que o objetivo específico seja atingido, dentro das limitações de tempo, custos e recursos (ABNT, 2000; ABNT, 2012).

Os projetos são desenvolvidos há milhares de anos. Diversas realizações, em vários momentos da humanidade, evidenciam a utilização de conhecimentos específicos em projetos. Podem-se citar as Pirâmides de Gizé, a Grande Muralha da China e a Ferrovia Transcontinental dos Estados Unidos – Pacific Railroad como exemplos de grandes projetos.

Com o advento da revolução industrial, foi imposto ao homem um cenário de complexidade, exigindo avanços nas formas de gerenciamento. Nesse período, com a aplicação do raciocínio científico, estabelece-se um novo marco na Administração. A gestão de projetos, influenciada pelo raciocínio científico, com estudos detalhados das operações do trabalho e metodologias, melhorou o controle e a tomada de decisões empresariais. Entretanto, nessa época, o gerenciamento de projetos ainda se limitava a elaboração de cronogramas para acompanhamento de avanço físico e financeiro (LARUCCIA et all., 2012, p. 111).

O desenvolvimento do gerenciamento de projetos resultou no aparecimento de diversas entidades dedicadas ao tema, sendo que o *Project Management Institute* (PMI) produziu o mais antigo e mais utilizado dos conjuntos de conhecimento em gerenciamento de projetos: o “*Project Management Body of Knowledge*” – Guia PMBOK (DINSMORE, 2009).

Outras entidades de destaque são a Associação de Gerenciamento de Projetos (*Project Management Association* – APM), a *International Project Management Association* – IPMA e a *Japan’s Engineering Advancement Association* – ENAA (DINSMORE, 2009).

Cada uma dessas entidades possui seu próprio método para gerenciamento de projetos e ainda há diversas outras metodologias como o Prince2, o Scrum e o ZOPP.

O PMI é uma organização sem fins lucrativos, fundada nos Estados Unidos em 1969, cujo objetivo é fomentar a atividade de Gestão de Projetos no mundo.

Dentre os modelos de Gerenciamento de Projetos existentes, o Guia PMBOK foi o único que se tornou padrão internacional ISO. Essa metodologia constituiu a base para o padrão internacional para a gerência de projetos, publicado por meio da norma ISO 10006 (*Quality Management: Guidelines to Quality in Project Management*) em 1997. Em dezembro de 2000 foi incorporada ao acervo de normas brasileiras (PMKB, 2006).

O Guia PMBOK é o corpo de conhecimento em Gerenciamento de Projetos mais difundido e conhecido no Brasil (PMKB) e é o padrão adotado pela *American National Standards Institute* (ANSI¹) para os Estados Unidos (ANSI, p. 15).

O Guia PMBOK fornece diretrizes para o gerenciamento de projetos individuais e define os conceitos relacionados com o gerenciamento de projetos. Ele também descreve o ciclo de vida de gerenciamento de projetos e seus respectivos processos, assim como o ciclo de vida do projeto (PMI, 2013).

¹ ANSI - organização particular estado-unidense sem fins lucrativos que tem por objetivo facilitar a padronização dos trabalhos de seus membros.

O Guia PMBOK é estruturado em treze seções. As duas primeiras seções do Guia PMBOK são uma introdução aos principais conceitos no campo do gerenciamento de projetos. A seção 3 resume os grupos de processos e fornece uma visão geral das interações dos processos entre as dez áreas de conhecimento e os cinco grupos de processos. As seções de 4 a 13 são o guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. Elas ampliam as informações do padrão descrevendo as entradas e saídas, assim como as ferramentas e técnicas usadas no gerenciamento dos projetos.

Segundo o Guia PMBOK (PMI, 2013), projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo. Sendo temporário, significa que eles têm um início e um término definidos, não significando ser de curta duração. O término é alcançado quando os objetivos do projeto são atingidos ou quando o projeto é encerrado porque os seus objetivos não serão ou não podem ser alcançados, ou quando a necessidade do projeto deixar de existir.

De acordo com o Guia PMBOK (PMI, 2013), gerenciamento de projetos é a aplicação do conhecimento, habilidades, ferramentas e técnicas às atividades do projeto para atender aos seus requisitos, sendo realizado através da integração de cinco grupos de processos e dez áreas de conhecimento. Esses cinco grupos de processos são:

- a) Iniciação: autorizam o começo do projeto ou a fase.
- b) Planejamento: definem objetivos e selecionam o melhor esquema de trabalho para cumprir os objetivos propostos do projeto.
- c) Execução: coordenam pessoas e outros recursos para conduzir o plano.
- d) Monitoramento e controle: asseguram que os objetivos do projeto são alcançados através do monitoramento e medição do progresso, identificando variações do plano e executando ações corretivas.

e) Encerramento: formalizam a aceitação do projeto ou da fase e dirigem o projeto para um fim adequado.

Esses processos de gerência de projetos são executados por meio de um ou mais processos organizados em dez áreas de conhecimento da gerência de projetos:

a) Integração: apresenta os processos necessários para assegurar que os elementos envolvidos no projeto sejam adequadamente coordenados.

b) Escopo: apresenta os processos necessários para assegurar que o projeto contemple o trabalho requerido, e para completar o projeto com sucesso.

c) Tempo: apresenta os procedimentos necessários para assegurar que o projeto termine dentro do prazo previsto.

d) Custo: apresenta os procedimentos necessários para assegurar que o projeto seja concluído dentro do orçamento previsto.

e) Qualidade: apresenta os procedimentos necessários para assegurar que as necessidades que originaram o desenvolvimento do projeto serão satisfeitas.

f) Recursos Humanos: apresenta os procedimentos necessários para proporcionar a melhor utilização das pessoas envolvidas no projeto.

g) Comunicações: apresenta os procedimentos necessários para assegurar que a geração, captura, distribuição, armazenamento e apresentação das informações do projeto sejam feitos de forma adequada e no tempo certo.

h) Riscos: apresenta os procedimentos que dizem respeito à identificação, análise e resposta aos riscos do projeto.

i) Aquisições: apresenta os procedimentos necessários para a aquisição de bens e serviços fora da organização que desenvolve o projeto.

j) Partes interessadas: apresenta os procedimentos necessários para assegurar os interessados do projeto, pode ser pessoas da equipe, grupos de pessoas, organizações ou

instituições com algum tipo de interesse ou que poderão ser afetados pelas atividades ou pelos resultados do seu projeto.

No Guia PMBOK (PMI, 2013), especial menção é realizada ao gerente do projeto, que é a pessoa alocada pela organização executora para liderar a equipe responsável por alcançar os objetivos do projeto.

Tal importância também foi atribuída ao gerente do projeto por Lodi (1970), ao discorrer que, no início da indústria aeroespacial, no período de 1958 a 1964, indústria tipicamente mais sofisticada e num contexto de aceleração de desenvolvimento muito mais crucial do ponto de vista de liderança mundial, surgiu a necessidade de aumentar a autoridade do gerente do projeto, tendo em vista o crescimento da especialização do trabalho, a alta tecnologia, a urgência do tempo para conclusão do projeto e o trabalho combinado de várias unidades (empresas, órgãos do governo, centros de pesquisa). Nascia aí a estrutura matricial de uma empresa.

O Guia PMBOK (PMI, 2013) também referencia a estrutura organizacional de uma empresa quando trata da influência organizacional no gerenciamento de projetos. Podem-se resumir as principais características relacionadas a projetos dos principais tipos de estruturas organizacionais na TAB. 1, onde se depreende que as estruturas matricial forte e projetizada são as mais adequadas ao gerenciamento de projetos.

TABELA 1

Características das estruturas organizacionais

Estrutura da Organização Características do projeto	Funcional	Matricial			Projetizada
		Matriz fraca	Matriz por matricial	Matriz forte	
Autoridade do gerente de projetos	Pouca ou nenhuma	Baixa	Baixa a moderada	Moderada a alta	Alta a quase total
Disponibilidade de recursos	Pouca ou nenhuma	Baixa	Baixa a moderada	Moderada a alta	Alta a quase total
Quem gerencia o orçamento do projeto	Gerente funcional	Gerente funcional	Misto	Gerente de projeto	Gerente de projeto
Papel do gerente de projetos	Tempo parcial	Tempo parcial	Tempo integral	Tempo integral	Tempo integral
Equipe administrativa de gerenciamento de projetos	Tempo parcial	Tempo parcial	Tempo parcial	Tempo integral	Tempo integral

Fonte: Baseado no Guia PMBOK (PMI, 2013, p. 22).

Outra característica marcante, de acordo com o Guia PMBOK (PMI, 2013), é que os projetos são frequentemente utilizados como um meio de direta ou indiretamente alcançar os objetivos do plano estratégico de uma organização. Assim, a estratégia organizacional deve orientar e direcionar o gerenciamento de projetos, especialmente quando se considera que projetos existem para apoiar as estratégias organizacionais.

2.2 – Avaliação e Monitoramento

Segundo Ramos e Schabbach (2012), a avaliação e o monitoramento são fases imprescindíveis do planejamento estatal. Sua atualidade no debate em torno da eficácia e do impacto das políticas públicas em diferentes áreas é evidenciada pelos vários fóruns, encontros e redes de especialistas que tratam da temática, pela demanda oriunda de órgãos públicos, e pela profissionalização dessa atividade em escala internacional.

Para Costa e Castanhar (2003), o propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política.

“Além de aprimorar o processo de tomada de decisão, vislumbrar a alocação apropriada de recursos e promover a responsabilização por decisões e ações (*accountability*) dos governantes perante o parlamento, as agências reguladoras e fiscalizadoras e os cidadãos, a avaliação permite aos formuladores e gestores de políticas públicas desenharem políticas mais consistentes, com melhores resultados e melhor utilização dos recursos” (RAMOS e SCHABBACH, 2012, p. 1273).

A avaliação não é uma atividade isolada e autossuficiente. Faz parte do processo de planejamento da política pública e gera uma retroalimentação que permite escolher entre diversos projetos de acordo com sua eficiência e eficácia, possibilitando retificar as ações, caso necessário, e reorientá-las (COHEN e FRANCO, 2004, p. 73).

Para Ramos e Schabbach (2012), no Brasil, o crescente interesse dos governos com a avaliação está relacionado às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas) ou eficácia (à maior produção, maior eficácia), à eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), ao desempenho e à *accountability* da gestão pública. A avaliação permite ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto, informação essa que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, promover a prestação de contas.

Ainda segundo Ramos e Schabbach (2012), outras razões, além da preocupação com a efetividade, também fomentaram a demanda por avaliações em nosso país, especialmente a partir dos anos 1990: a crise fiscal que aumentou a pressão por maior eficiência; o fim do processo inflacionário, que reduziu as receitas financeiras dos governos, expondo os

problemas das finanças públicas; o aprofundamento da democracia, que trouxe novos atores sociais e reivindicações aos governos; a longa crise econômica brasileira, que aumentou a desigualdade social e a busca por programas sociais públicos; a desestruturação da função de planejamento, que deixou os governantes sem elementos de informação e avaliação; a redução da ajuda externa e a pressão dos organismos internacionais de fomento pela aferição dos resultados dos programas sociais por eles financiados.

Há diferentes maneiras de se realizar uma avaliação, podendo ser agrupadas por diferentes critérios (Ramos e Schabbach, 2012; Cohen e Franco, 2004; Costa e Castanhar, 2003):

- a) Conforme o agente que avalia e quem participa
 - Externa – realizada por especialistas de fora da instituição responsável pelo programa.
 - Interna – executada dentro da instituição e conta com maior colaboração das pessoas que participam diretamente do programa-projeto.
- b) Conforme a natureza da avaliação
 - Formativa – análise e a produção de informações sobre as etapas da implementação.
 - Somativa – análise e a produção de informações sobre a implementação e etapas posteriores.
- c) Conforme o momento de realização da avaliação
 - Ex ante – realizada antes do começo de um programa, como fito de dar suporte à decisão de implementá-lo ou não.
 - Ex post – realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões passam a se basear nos resultados alcançados.
- d) Conforme o tipo de problema ao qual a avaliação responde

- De processos – procura detectar, periodicamente, as dificuldades que ocorrem durante o processo, a fim de se efetuarem correções ou adequações.
- De impacto – procura verificar em que medida o programa alcançou os objetivos e quais foram seus efeitos e consequências.

Para realizar o julgamento que lhe cabe a respeito da eficiência, eficácia e efetividade dos programas, a avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento. Monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, por meio de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Um dos aspectos constitutivos do monitoramento é a elaboração de indicadores de performance e de progresso, que devem ser observados periodicamente (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Avaliação e monitoramento são complementares, porém, a primeira vai além, pois verifica se o plano originalmente traçado está, de fato, produzindo as transformações pretendidas (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Um aspecto relevante é a importância da divulgação dos resultados das avaliações, pois de nada adianta avaliar se as conclusões não são tornadas públicas (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

3 EMPREENDIMENTO MODULAR

Neste capítulo será apresentado o EM, sua adequação ao gerenciamento de projetos estratégicos e como é realizado seu monitoramento e avaliação.

3.1 – Empreendimento Modular e Gerenciamento de Projetos Estratégicos

De acordo com a publicação SGM 401(BRASIL, 2014), que trata das Normas para a Gestão do Plano Diretor, o EM trata-se de um instrumento de gerenciamento do Sistema do Plano Diretor que conta com somente uma meta definida, a qual corresponde ao resultado a ser atingido. O EM decorre de um planejamento de alto nível, em que o porte e a complexidade do projeto exijam a assunção de uma organização matricial em diversas áreas de expertise, evidenciando a Gestão por Projetos.

Utiliza-se o EM para viabilizar a consecução dos empreendimentos especificados na publicação EMA-420 (BRASIL, 2002), que trata das Normas para Logística de Material, referentes à obtenção e à modernização de meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; voltados à capacitação dos meios e dos Setores da MB; construção ou transferência de complexos navais, assim como todos aqueles para os quais, em função de seu porte e complexidade, a Alta Administração Naval julgue pertinente o enquadramento.

O EM possui um gerente executivo, designado como Gerente do Empreendimento Modular (GEM), sendo, portanto, responsável pelo cumprimento de sua meta. O GEM possui status de Relator de Plano de Metas, possuindo, dessa forma, responsabilidade no planejamento, na execução e no controle dos recursos alocados ao seu EM (BRASIL, 2014).

Para que se possa melhor compreender o EM, faz-se necessário conhecer o Plano Diretor (PD) e o Sistema do Plano Diretor.

3.1.1 Plano Diretor (PD)

De acordo com a publicação SGM 401 (BRASIL, 2014), o Plano Diretor é um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, inerente às gestões orçamentária e financeira, desenvolvidas nos diversos escalões administrativos, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da Marinha do Brasil (MB). O PD tem sua origem no Aviso Ministerial nº 1.923, de 25 de setembro de 1963.

Os propósitos do PD são:

- a) contribuir para a administração da MB, visando ao cumprimento de sua destinação constitucional;
- b) condicionar processos e meios que visem à consecução de metas compatíveis com o Plano Estratégico da Marinha (PEM) (BRASIL, 2017);
- c) harmonizar o planejamento, a execução e o controle desenvolvidos na MB com o Plano Plurianual do Governo, seus Programas e Ações Orçamentárias decorrentes;
- d) permitir a aplicação de recursos com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade;
- e) proporcionar a otimização na gestão dos recursos orçamentários da MB, maximizando o atendimento às demandas navais; e
- f) propiciar continuidade administrativa, em todos os níveis organizacionais, no que tange ao planejamento, aplicação e controle dos recursos financeiros disponíveis.

Com base nos propósitos do PD, verifica-se que há uma estreita relação com o Orçamento Público.

3.1.2 Sistema do Plano Diretor (SPD)

Como já mencionado, o PD é um instrumento permanente de gestão orçamentária e financeira, enquanto o SPD trata de sua projeção sobre a estrutura administrativa da MB, onde seus Órgãos e Organizações Militares são interdependentes e possuem procedimentos específicos de interação, objetivando alcançar os propósitos para os quais foi criado.

O SPD é constituído de um conjunto de conceitos, processos, regras de funcionamento, atores e procedimentos, os quais permitem o planejamento, a execução e o acompanhamento das atividades orçamentárias, bem como a produção de informações gerenciais necessárias à tomada de decisão (BRASIL, 2014).

Vários documentos servem como parâmetros para nortear a definição das metas da MB, bem como os planejamentos e as ações decorrentes, visando à otimização no uso dos escassos recursos para o atendimento das necessidades dos Setores. Os principais documentos condicionantes utilizados no âmbito do SPD são: Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual; Manual Técnico de Orçamento; Decreto de Programação Orçamentária e Financeira; Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Lei Complementar nº 97, de 09JUN1999; Lei nº 10.180, de 06FEV2000; Decreto nº 6.025, de 22JAN2007; Decreto nº 7.689, de 02MAR2012; Estratégia Nacional de Defesa (END); Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED); Plano Estratégico da Marinha (PEM); Plano de Articulação e Equipamento da Marinha (PAEMB); Programa de Reparelhamento da Marinha (PRM); e Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM).

Os Elementos Constitutivos são os instrumentos do SPD que permitem a concretização das atividades de planejamento, execução e controle, visando alcançar os

objetivos determinados (BRASIL, 2014). O EM é um Elemento Constitutivo do SPD. Seguem abaixo os principais instrumentos utilizados na concretização do exposto acima:

a) Metas

Elemento central do PD, uma vez que delimitam os objetivos da MB em termos quantitativos e temporais. A definição das metas é pautada nos documentos condicionantes, cabendo à Alta Administração Naval a sua aprovação.

O PD se constitui em um “Banco de Metas”, por meio do qual os macro-objetivos da MB foram internalizados no seu sistema de planejamento, execução e controle orçamentário, aproximando a execução ao planejamento.

b) Plano de Metas (PM)

Em decorrência da adoção do Orçamento-Programa, que será detalhado mais adiante, o Governo Federal definiu funções para identificar os recursos aplicados em determinada área de atuação. À semelhança desse modelo, a MB 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.

O PM constitui-se em um instrumento perene, utilizado para consolidar o agrupamento funcional do planejamento, da execução e do controle das metas da MB, por áreas de expertise.

O PM é utilizado pelo Relator para planejar, executar e controlar as tarefas sob sua responsabilidade, sendo composto por Ações Internas e seus respectivos Planos Internos que, quando executados, contribuem para a consecução do propósito estabelecido para o PM.

I) Plano de Metas YANKEE (PM”Y”)

Recentemente houve a criação do Plano de Metas (PM) YANKEE (“Y”), com o objetivo de concentrar as Metas Prioritárias da Marinha (MPM) (Circ nº 19/2017, da SGM).

A criação do PM “Y” foi aprovada pela Alta Administração Naval considerando: o Novo Regime Fiscal imposto pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que implicará uma alteração substantiva no processo alocativo de recursos (qualquer aumento no patamar de recursos para um Órgão implica na diminuição do patamar de recursos de outro Órgão); e a nova metodologia prevista² para o Sistema de Planejamento Estratégico da Marinha, onde haveriam Objetivos Estratégicos Navais (OBNAV) e suas respectivas Ações Estratégicas necessárias para alcançá-los, sendo todo o conjunto disposto em um Mapa Estratégico que apresenta, esquematicamente, a Estratégica da Força.

De acordo com a Circ nº 19/2017, da SGM, identificou-se a imperativa necessidade de sincronização entre os Sistemas de Planejamento Estratégico da Marinha (SISPEM), do Plano Diretor (SPD) e de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), a fim de que se obter um “alinhamento orçamentário estratégico”, consistindo na definição da origem dos recursos que serão empregados na execução do Plano Estratégico. Tal alinhamento será alcançado por meio de mudança na estrutura de análise e de processo decisório, em que a Ação Estratégica fará parte do planejamento orçamentário da Instituição desde a sua elaboração, considerada a previsão dos recursos que estarão disponíveis em um determinado período e, por

² O PEM foi aprovado em 22 jun. 2017.

consequência, a sua priorização em termos de metas, que permitirão o alcance dos OBNAV.

O PM “Y” fica sob a supervisão direta do ODG e cada MPM tem um gerente executivo, denominado Gerente de Meta Prioritária (GMP). Em princípio, não sofrerá contingenciamento de recursos.

Qualquer Ação Interna (instrumento detalhado mais adiante) já existente em outros PM ou Gerências de Empreendimento Modular (EM) podem ser migradas para o PM “Y”, exceto as que integram o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), haja vista possuírem tratamento diferenciado no âmbito do SPOF, com montantes de planejamento e com limites orçamentários e financeiros específicos.

c) Ação Interna (AI)

É o instrumento de materialização das metas da MB e de seus respectivos detalhamentos, permitindo a sua identificação, de forma clara e objetiva e, conseqüentemente, correspondendo a um resultado a ser atingido.

Ressalta-se que meta física é a quantificação e qualificação detalhada de um resultado a ser atingido de uma meta, a qual identifica os objetivos da MB de forma mais ampla.

Dentre as diversas metas e submetas componentes do SPD, algumas delas carecem de acompanhamento e tramitação especial. Por isso, deu-se a elas o nome de AI Estratégicas, as quais podem ser conceituadas como:

"Conjunto de metas e submetas que demandam tratamento diferenciado em termos de priorização na montagem do PA e/ou de acompanhamento da sua execução".

Entende-se como “tratamento diferenciado” aquelas AI que, devido à importância atribuída pela Alta Administração Naval, são priorizadas no que tange ao planejamento, execução e controle, tais como: metas prioritárias para o Comandante da Marinha; ou determinadas AI inseridas em EM.

d) Plano Interno (PI)

Trata-se de um instrumento de execução que permite o detalhamento pormenorizado de dotações orçamentárias, de forma a possibilitar o acompanhamento gerencial interno da execução orçamentária de uma programação, nos sistemas orçamentários do Governo Federal.

Os PI são constituídos por um código alfanumérico de até onze caracteres e, na MB, abrangem as visões intra-MB, ou seja, o posicionamento das AI no âmbito do SPD, e extra-MB, isto é, seu relacionamento com o SPOF.

e) Plano de Ação (PA)

É a parcela do PD correspondente a um exercício financeiro, composta pelas AI dos diversos PM às quais foram consignadas dotações orçamentárias.

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

É o documento elaborado pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e pelo Estado-Maior da Armada (EMA), o qual apresenta informações concisas sobre a execução físico-financeira do PA, que mereçam destaque nas reuniões do Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR).

O SPD possui um sistema informatizado de processamento de dados que dá suporte às suas transações. Trata-se do Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), acessível pela Intranet, na página da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), Diretoria Especializada responsável pela sua manutenção e aprimoramento.

O SIPLAD é uma ferramenta que tem por finalidade apoiar o planejamento, a execução, o controle, a avaliação e o acompanhamento das atividades inerentes ao Orçamento na MB. O sistema contribui, ainda, para a harmonização do SPD com o SPOF (BRASIL, 2014).

3.1.3 Gerenciamento de Projetos Estratégicos

Conforme já dito, o EM é um instrumento de gerenciamento inerente à gestão dos recursos orçamentários e financeiros da MB, não abrangendo todas as áreas de conhecimento presentes em uma gerência de projetos.

Pela característica objetiva de sua meta, o EM sempre será tratado como um projeto, com a definição clara de sua meta e o prazo para seu cumprimento (BRASIL, 2014). Ou seja, possui início e término definidos.

Com relação ao gerente de projetos, observa-se que o GEM possui uma grande importância, visto que é sua a responsabilidade pelo planejamento, execução e controle dos recursos alocados ao seu EM.

Com relação à estrutura organizacional utilizada no EM, observa-se que é uma estrutura matricial forte, visto que a autoridade do gerente é alta; os recursos alocados ficam sob a responsabilidade do gerente, que gerencia seu orçamento; e há dedicação integral ao projeto por parte do gerente e das equipes envolvidas. Então, de acordo com o Guia PMBOK (PMI, 2013), a estrutura organizacional utilizado no EM é adequada ao gerenciamento de projetos.

Outra característica do EM é que ele gerencia uma meta compatível com o Plano Estratégico da Marinha, assim como são todas as metas do Plano Diretor.

Conclui-se, então, que o EM, como ferramenta de gerenciamento de projetos, atende às boas práticas de gerenciamento de projetos somente para as áreas de conhecimento Escopo e Custos, ou seja, metas e recursos. Ou seja, o EM, por si só, não é suficiente para o gerenciamento de projetos estratégicos da MB. É necessária a complementação por outro tipo de ferramenta de gerenciamento de projetos. Alguns projetos da MB receberam a recomendação³ de utilização do PMBOK pelo Tribunal de Contas da União (TCU⁴), como foi o caso do Programa de Desenvolvimento de Submarinos da MB (PROSUB).

Os projetos estratégicos da MB foram agrupados no Livro Branco de Defesa Nacional – LBDN (BRASIL, 2013) em grandes projetos/programas: Recuperação da Capacidade Operacional; Programa Nuclear da Marinha (PNM); Construção do Núcleo do Poder Naval; Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz); Complexo Naval da 2ª Esquadra e da 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra (FFE); Pessoal; e Segurança da Navegação.

Considerando que o EM exige a assunção de uma organização matricial em diversas áreas de expertise, ou seja, de diversos PM, quando a meta a ser atingida e, conseqüentemente, suas submetas e fases puderem ser enquadradas em um único Plano de Metas, não se faz necessária a criação de um EM, mas sim de AI vinculadas ao PM em questão.

3.2 Monitoramento e Avaliação

³ Acórdãos 1.039/2011 e 1.314/2011, ambos do Plenário do TCU. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A19A86A2BEB25230168D890F544AC279.node1?codteor=1230290&filename=OFN+20/2012+CN+%3D%3E+AVN+13/2012+CN>. Acesso em: 18 jul 2017.

⁴ TCU: Órgão de controle do governo federal. Auxilia o Congresso Nacional no acompanhamento da execução orçamentária e financeira do país, contribuindo com o aperfeiçoamento da Administração Pública. Disponível em: < <http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/>>. Acesso em: 18 jul 2017.

Conforme a SGM-401 (BRASIL, 2014), as atividades relacionadas com o Plano Diretor (PD) desenvolvem-se segundo uma dinâmica própria, compreendendo a realização anual de três ciclos distintos e interdependentes, os quais objetivam planejar e controlar a execução das metas da Marinha do Brasil (MB). Assim, o SPD é estruturado por meio de ciclos contínuos que, em conformidade com as boas práticas administrativas, guardam relação com o Ciclo PDCA (“Plan”, “Do”, “Check”, “Act”), traduzidos nos termos: Planejamento, Execução, Verificação e Ação.

O planejamento e a execução ocorrem de forma segregada, em ciclos distintos, porém relacionados. O controle, embora se constitua em um ciclo próprio, guarda estreito relacionamento com a execução e o planejamento, uma vez que visa ao acompanhamento físico e financeiro da execução do PA, frente ao planejamento efetuado (BRASIL, 2014).

Por fim, ocorrem as ações corretivas, realizadas com base no monitoramento realizado por ocasião do ciclo de controle. A ação não se constitui em um ciclo próprio no PD, uma vez que ocorre continuamente, ao longo de todo o processo, seja durante o próprio ciclo de execução, seja no Ciclo de Planejamento subsequente.

Dessa forma, o SPD contempla os Ciclos de Planejamento, de Execução e de Controle.

O SIPLAD dá suporte ao planejamento, à execução e ao controle das AI da MB.

O SIPLAD foi desenvolvido especificamente para o atendimento às necessidades da MB, sendo utilizado desde 1987. No início, seu propósito era a geração de relatórios básicos.

Ao longo dos anos, novas versões têm sido desenvolvidas e, conseqüentemente, novas funcionalidades têm sido adicionadas.

Atualmente, o SIPLAD conta com duas versões em utilização: uma com solução de arquitetura de software que teve sua produção iniciada em 1999 e outra, mais recente, com

produção iniciada em 2016. A versão mais antiga veio e ainda vem sofrendo “updates” de versão, acompanhados de evoluções na aplicação, com a implementação de novos submódulos, para o melhor atendimento às regras de negócio. Com o desenvolvimento da versão mais nova do SIPLAD (SIPLAD2), alguns módulos estão sendo migrados de uma versão para outra até que a versão antiga seja desativada.

3.2.1 Ciclo de Controle do SPD

Conforme a SGM-401 (BRASIL, 2014), o Ciclo de Controle consiste no conjunto de atividades desempenhadas com o objetivo de acompanhar a execução das metas da MB, proporcionando a correção de desvios em tempo hábil, de modo a permitir a otimização do emprego dos recursos disponíveis para a MB no ano a que se refere. É a atividade de monitoramento.

O controle do PA implica no acompanhamento físico e financeiro das AI selecionadas, nos níveis adequados a cada escalão hierárquico da estrutura do SPD, permitindo o monitoramento dos desvios entre o planejado e o executado. Dessa forma, é possível realizar a identificação de anormalidades ocorridas, bem como planejar a reprogramação de parcelas ou quaisquer outras medidas necessárias à regularização da sua execução. A cada trimestre, os dados pertinentes são apreciados pelo COFAMAR.

Em suas reuniões, o COFAMAR avalia a execução físico-financeira do PA, a situação do Fundo Naval (FN) e outras atividades relacionadas com a administração financeira da MB. É a atividade de avaliação.

Do ponto de vista da literatura sobre avaliação, pode-se afirmar que a avaliação no Ciclo de Controle do SPD é interna (executada dentro da instituição), somativa (análise e produção de informações sobre a implementação e etapas posteriores), ex post (- realizada

durante a execução de um programa ou ao seu final) e de impacto (verifica em que medida o projeto alcançou os objetivos).

O COFAMAR possui a seguinte constituição:

- a) Presidente – CM;
- b) Membros – Chefe do Estado-Maior da Armada e os titulares dos ODS;
- c) Secretaria-Executiva – COrM;
- d) Assessores – DGOM, DFM, CCIMAR e Subchefe de Orçamento e Plano Diretor do EMA; e
- e) Secretário – Chefe do Gabinete do Comandante da Marinha.

As reuniões do COFAMAR serão realizadas em dois eventos distintos:

- a) Reunião Plena

Presidida pelo CM. Nela, tomarão parte seus membros, assessores e Secretário.

- b) Reunião de Assessores

As reuniões do COFAMAR, quando realizadas em caráter ordinário, serão precedidas por uma Reunião de Assessores. Nesse evento, os oficiais que assessoram os componentes do COFAMAR reunir-se-ão com o Subchefe de Orçamento e Plano Diretor do EMA, sob a presidência deste, para que sejam previamente esclarecidas as dúvidas sobre a matéria agendada.

Dentre as responsabilidades atribuídas ao COFAMAR, tem relação com este trabalho:

- a) apreciar o desenvolvimento físico-financeiro do PA, bem como qualquer assunto que lhe seja atinente;
- b) realizar o acompanhamento e a avaliação físico-financeira dos PO e de suas respectivas AI, passíveis de acompanhamento prioritário; e
- c) realizar o acompanhamento e avaliação físico-financeira dos Empreendimentos

Modulares e das MPM.

Dentre os assuntos a serem tratados pelos ODS, enquanto Membros ou Assessores do COFAMAR, tem relação com este trabalho tecer considerações sobre o desenvolvimento das Ações Orçamentárias e Planos Orçamentários (conceitos relacionados ao orçamento público que serão abordados mais adiante) considerados relevantes, com suas respectivas AI, e dos EM em execução no Setor, apontando os desvios observados, as dificuldades existentes, as distorções detectadas e as ações corretivas em andamento ou a implementar.

O controle do PA é executado em diferentes graus ao longo da estrutura do SPD. No nível dos PM, cada Relator exercerá o controle das AI selecionadas, mantendo o acompanhamento físico-financeiro da execução pelas UG. Os GEM exercerão o controle físico-financeiro da execução das AI atinentes ao seu respectivo EM.

No nível Setorial, os ODS exercerão o controle de todas as AI de responsabilidade dos Relatores/GEM subordinados. Para tanto, deverão realizar o acompanhamento físico-financeiro, valendo-se de informações fornecidas pelos Relatores/GEM e de relatórios obtidos no SIPLAD.

O controle do PA será realizado no mais alto nível pelo COFAMAR. Em suas reuniões serão analisados os relatórios e as informações prestadas pelos membros do Conselho.

As atividades de controle do PA apoiam-se, fundamentalmente, no SIPLAD. Seus relatórios deverão estar disponíveis no grau de agregação adequado a cada escalão envolvido.

3.2.1.1 Acompanhamento Físico-Financeiro das AI

Consiste no acompanhamento da execução físico-financeira das AI selecionadas, permitindo o monitoramento dos desvios entre o planejado e o executado. Dessa forma, é

possível realizar a identificação de anormalidades ocorridas, bem como planejar a reprogramação de parcelas ou quaisquer outras medidas necessárias à regularização da sua execução.

O acompanhamento das AI ocorre sob duas óticas distintas:

- Financeiramente – o acompanhamento da execução orçamentária é baseado em valores monetários. Essa análise pode ser feita com base em números absolutos, como, por exemplo, o valor total empenhado em determinada AI no ano, ou de forma relativa, sendo essa análise representada, por exemplo, pelo percentual correspondente à razão entre as contas contábeis “disponível”/“provisionado”, referentes àquela AI; e

– Fisicamente – o acompanhamento é realizado com base na verificação dos resultados produzidos pela execução da AI, os quais devem ser medidos e registrados. O controle, nessa ótica, implica no registro do produto executado pela AI. Além disso, o acompanhamento físico pode implicar em ações de correção, após a análise dos resultados alcançados.

As AI do tipo Projeto, bem como aquelas relativas a EM e demais AI Estratégicas serão carregadas, obrigatoriamente, no submódulo “Monitoramento de AI” do SIPLAD, para acompanhamento. Poderão, ainda, ser monitoradas, por meio desse submódulo, outras AI selecionadas pelos ODS. Essas AI serão controladas pelos respectivos Relatores de PM/GEM, trimestralmente.

Conforme a SGM-401(BRASIL, 2014), o monitoramento das AI no SIPLAD deveria ser feito em conformidade com os procedimentos descritos em tutoriais disponíveis na página da DGOM, o que não está ocorrendo atualmente, pois, tendo em vista a recente implementação do submódulo “Monitoramento de AI” no novo SIPLAD, ainda não há tutorial disponível.

Trimestralmente os Relatores de PM/GEM deverão classificar o “status” da

execução físico-financeira de suas AI, dentre as opções exibidas pelo sistema, descrevendo a sua produção física resultante no trimestre em tela.

É fundamental que os Relatores de PM/GEM apresentem informações de qualidade, agregadoras de valor à tomada de decisão. Deverão ser prestadas informações sobre: o andamento da execução física da AI; previsão de atrasos ou antecipações; dificuldades contratuais; e entregas previstas, entre outras informações julgadas pertinentes. Deve-se evitar frases genéricas como: AI seguindo o cronograma planejado; contrato em andamento; aguardando aquisição de material; meta em execução normal, sem óbices etc.

Os campos atinentes aos valores monetários relativos à AI que está sendo monitorada serão automaticamente preenchidos pelo SIPLAD, com base em extração prévia feita junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). Esses dados compreendem: a AO/PO correspondente; o montante planejado no PA inicial; valor provisionado; e valor empenhado, bem como a razão entre o valor disponível e o provisionado naquela AI. Releva mencionar que, caso seja AI Estratégica, essa informação será exibida em campo próprio, nesse submódulo.

Uma vez encerrado o prazo para inserção de informações pelos Relatores de PM/GEM, será aberto, período para que os ODS possam efetuar uma análise crítica das informações inseridas. Trata-se de juízo de valor das informações apresentadas pelo Relator de PM/GEM, que serão comparadas com a execução prevista para aquela AI, planejada na montagem do PA anterior.

Após a execução da análise, os ODS classificarão as AI quanto à sua execução físico financeira, por meio das cores verde (normal), amarela (merece atenção) e vermelha (crítica).

Enquanto o ODS não realizar a análise das informações, a AI permanecerá com a cor cinza (não avaliada).

Finalizada a análise dos ODS, será possível avaliar a execução das AI da Marinha, por meio de um painel de controle onde constarão os pareceres atribuídos pelo ODS, possibilitando ações corretivas. Esses dados poderão ser utilizados como subsídios à tomada de decisão, nos mais diversos níveis, como por exemplo, nas reuniões do COFAMAR.

Conforme já mencionado, o SIPLAD está passando por uma modernização, portanto essas particularidades referentes ao Monitoramento de AI devem sofrer algumas mudanças, porém conceitualmente não devem haver mudanças drásticas. Ou seja, o relator ou GEM lança suas informações, o ODS faz um parecer e é feita uma classificação.

3.2.1.2 Relatório de Avaliação do Plano de Ação (RAPA)

Conforme já exposto, é o documento elaborado pelos ODS e pelo EMA, que apresenta informações concisas sobre a execução físico-financeira do PA que mereçam destaque nas reuniões do COFAMAR.

Esse documento tem por propósito permitir o assessoramento à Alta Administração Naval, nos assuntos orçamentários, financeiros e administrativos.

O RAPA será elaborado trimestralmente, a partir das informações obtidas junto ao Painel de Controle do submódulo “Monitoramento de AI” do SIPLAD.

4 GERENCIAMENTO DE PROJETOS ESTRATÉGICOS NAS DEMAIS FORÇAS ARMADAS

Neste capítulo será apresentado se as demais Forças Armadas possuem alguma ferramenta própria de gerenciamento de projetos que possibilite o monitoramento e avaliação de projetos estratégicos.

4.1 Exército Brasileiro (EB)

O EB possui o Sistema de Informações Gerais e Acompanhamento (SIGA) desde 2003, tendo sido originado da Política Estratégica de Economia e Finanças (Port. nº 240-Gab Cmt Ex, de 05JUN2002) e da Diretriz Estratégica de Economia e Finanças (Port. nº 247-Gab Cmt Ex, de 11JUN2002).

Os propósitos do SIGA são:

- a) elaborar o orçamento do Exército;
- b) acompanhar a execução dos programas e projetos;
- c) organizar as informações orçamentárias, permitindo maior confiabilidade e agilidade no processo decisório e na prestação de contas; e
- d) integrar-se com os demais sistemas, tanto internos quanto externos (SIAFI e SIOP).

Assim como todo sistema, o SIGA está em constante atualização. Conforme manual do mesmo, disponível na página da Diretoria de Gestão Orçamentária do EB, o SIGA possuía, em 2012, os módulos Segurança, Crédito, Receita, Aplicação Financeira, Movimentação Financeira e Danos ao Erário. A partir de 2017, foi criado o módulo Planejamento, com um submódulo Projetos Estratégicos e um sumódulo Acompanhamento (ainda em desenvolvimento), como podemos ver nas figuras abaixo:



Figura 1 – SIGA / Submódulo Projetos Estratégicos

Fonte: Palestra do Estado-Maior do Exército (8º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários)

MÓDULO PLANEJAMENTO
Submódulo Projetos Estratégicos

2016 - Detalhar metas

Meta Física
Planejamento: * <input type="text"/> % Execução: 0,00 %
Meta Financeira
Natureza de Despesa: * Selecione

✓ Detalha a meta física anual, os percentuais planejado e executado, por GND.

2017 - Detalhar metas

Meta Física
Planejamento: * <input type="text"/> % Execução: 0,00 %
Meta Financeira
Natureza de Despesa: * Selecione

2018 - Detalhar metas

Meta Física
Planejamento: * <input type="text"/> % Execução: 0,00 %
Meta Financeira
Natureza de Despesa: * Selecione

Figura 2 – Módulo Planejamento / Submódulo Projetos Estratégicos

Fonte: Palestra do Estado-Maior do Exército (8º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários)



Figura 3 – SIGA / Submódulo Acompanhamento

Fonte: Palestra do Estado-Maior do Exército (8º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários)

A imagem mostra a interface de usuário do SIGA Submódulo Acompanhamento. No topo, o título "SIGA Submódulo Acompanhamento" é exibido. Abaixo, há uma barra de navegação com o texto "ACOMPANHAMENTO ORÇAMENTÁRIO - acompanhamento". O painel principal contém uma barra de filtros com o texto "Painel de controle." e uma tabela de dados com múltiplas colunas e linhas, representando informações orçamentárias. No rodapé, há uma lista de itens de atualização de conhecimento:

- 1330 - Atualização do Sistema de Arquivos
- 1430 - Atualização do sistema de Defesa Estratégica ASTRON 2008
- 1470 - Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fuzileiros - QISPFOM
- 1475 - Modernização Operacional do Exército

Figura 4 – SIGA / Submódulo Acompanhamento

Fonte: Palestra do Estado-Maior do Exército (8º Estágio de Atualização de Conhecimentos Orçamentários)

Como o Submódulo Acompanhamento ainda está em desenvolvimento, não há o que acrescentar, por enquanto, a este trabalho. Porém, uma observação importante é que não

há nenhum instrumento com a mesma finalidade da AI. O Sistema utiliza a AO e PO.

4.2 Força Aérea Brasileira (FAB)

A FAB possui o Sistema de Planejamento e Acompanhamento Orçamentário (SIPLORC), cuja finalidade é automatizar o processo de captação e tratamento de dados inerentes ao processo orçamentário, no âmbito do Comando da Aeronáutica (COMAER), e é disponibilizado às UG participantes do processo, por meio de acesso à intranet.

O SIPLORC não possui módulo específico para gerenciamento ou monitoramento de projetos estratégicos.

Assim como o EB, não há nenhum instrumento com a mesma finalidade da AI, também sendo utilizado pelo Sistema a AO e o PO.

5 PLANO PLURIANUAL, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Neste capítulo será descrito o Plano Plurianual (precedido de uma breve introdução sobre Orçamento Público), com ênfase na gestão por resultados e, também, como é feito o seu monitoramento e avaliação. Por fim, é feita uma análise da aderência do SPD ao Monitoramento e Avaliação do PPA.

5.1 Orçamento Público

De acordo com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Orçamento Público é definido como:

Um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde aloca os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados. Disponível em > <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>>. Acesso em: 03 ago. 2017.

Segundo a SGM-401 (BRASIL, 2014), a Lei nº 4.320/1964 e o Decreto-Lei nº 200/1967 introduziram no Brasil o Orçamento-Programa, uma técnica vinculada ao planejamento. O Orçamento-Programa consagrou a integração entre o planejamento e o Orçamento Público, acarretando a necessidade de planejamento prévio à execução do orçamento, sendo as seguintes suas principais características:

- a) é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização;
- b) a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas;
- c) as decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis;

- d) na elaboração do orçamento, são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício;
- e) a estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento;
- f) o principal critério de classificação é o funcional-programático;
- g) a utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados; e
- h) o controle visa a avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 165, na seção denominada “Dos Orçamentos”, estabeleceu três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo:

- a) Plano Plurianual (PPA) – estabelece 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.
- b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- c) Lei Orçamentária Anual (LOA) – contém a discriminação da receita prevista e da despesa autorizada, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

No mesmo artigo, estabelece que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

5.2 Plano Plurianual

Conforme já dito, havia a previsão legal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, porém o primeiro PPA foi instituído em 1991 (Lei nº 8.173, de 30JAN1991). De acordo com o Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 1988), o PPA tem vigência de quatro anos e é iniciado no segundo ano do exercício financeiro do mandato presidencial, prolongando-se até o primeiro ano do mandato presidencial subsequente.

Para GARCIA (2000), os dois primeiros PPA foram elaborados sem que estivessem embasados por uma teoria e uma metodologia próprias de um conceito definidor de plano plurianual ou de uma modalidade de planejamento de médio prazo. Era uma decorrência da quase nenhuma importância atribuída pelo Poder Executivo federal ao processo de planejamento governamental.

5.2.1 Gestão por Resultados

A elaboração do PPA 2000-2003 introduziu na administração federal o conceito de gestão por resultados e apresentou como inovações: a adoção do Programa de Governo como unidade de gestão; a integração entre planejamento, orçamento e gestão e o gerenciamento e a avaliação de desempenho da ação governamental (BRASIL, 2014).

Tais inovações foram decorrentes do Decreto nº 2.829, de 29OUT1998 e da Portaria nº 117 ,de 12NOV199, do Ministério do Planejamento e Orçamento (substituída pela Portaria do Ministério de Orçamento e Gestão nº 42 de 14ABR1999, que mantém o conteúdo

básico e ajusta alguns pontos). Os dois instrumentos conformam os marcos da reforma do sistema de planejamento e orçamento públicos (GARCIA, 2000).

Assim, a partir do ano 2000, diversas modificações foram estabelecidas na classificação então vigente, sendo que o principal aspecto dessas modificações referiu-se à interligação entre o planejamento, este tendo como instrumento o PPA, e o orçamento, mediante a criação de Programas para todas as Ações de Governo, com um gerente responsável por metas e resultados concretos para a sociedade.

A partir do exercício financeiro do ano de 2000, toda ação finalística (aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade) do Governo Federal passou a ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano (Decreto nº 2.829, de 29OUT1998). Quando a Ação de Governo é financiada por recursos do Orçamento, denomina-se Ação Orçamentária (AO).

Releva mencionar, ainda, que durante este período, foi promulgada a Lei nº 10.180, de 06FEV2001. Por meio dessa lei, o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) foi disciplinado e organizado, evidenciando a crescente importância do planejamento orçamentário, de forma a permitir uma melhor gestão dos gastos públicos.

Segundo a Lei supra, o SPOF compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas, tendo por finalidade:

- a) formular o Planejamento Estratégico Nacional;
- b) formular Planos Nacionais, Setoriais e Regionais de Desenvolvimento Econômico e Social;
- c) formular o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais;

- d) gerenciar o Processo de Planejamento e Orçamento Federal; e
- e) promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Integram o SPOF:

- a) o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), como Órgão Central;
- b) os Órgãos Setoriais, os quais correspondem às unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República; e
- c) os Órgãos Específicos, que são aqueles vinculados ou subordinados ao Órgão Central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento. Como exemplos enquadráveis nessa classificação, podem ser citadas a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e a SOF.

Embora os PPA dos quadriênios 1996-99 e 2000-03 já possuíssem instrumentos de avaliação e monitoramento, os modelos apresentavam falhas, o que suscitou a necessidade de corrigir certos aspectos (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Já o PPA de 2004 a 2007 trouxe uma inovação inexistente nos anos anteriores: o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual (RAMOS e SCHABBACH, 2012).

Para apoiar a execução dos Programas, foi instituído, um sistema de monitoramento e acompanhamento do Plano, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan).

5.2.2 Mudança na metodologia

O período entre 2000 e 2011 representou um marco para o planejamento governamental ao compreender três Planos Plurianuais comprometidos com questões como a responsabilização pelo gasto público, a organização, a gestão e a transparência da ação governamental (BRASIL, 2014).

Em que pese a relevância dos avanços obtidos, a experiência de implementação do PPA evidenciou algumas fragilidades conceituais e estruturais do modelo, que demandaram inovações capazes de expressar mais clara e dinamicamente a diversidade e as especificidades das políticas públicas. Havia uma excessiva proliferação de Programas e Ações ao longo da elaboração de cada novo PPA, alguns redundantes e/ou de pouca expressão efetiva, com indesejável dispersão de esforços e recursos (BRASIL, 2014).

No PPA 2012-2015 (Lei nº 12.593, de 18JAN2012), denominado Plano “Mais Brasil”, foi elaborado neste contexto e apresentou uma nova estrutura de gestão: o antigo binômio Programa de Governo-Ação Orçamentária foi substituído pelo trinômio Programa Temático-Objetivos-Iniciativas, passando a AO para uma dimensão operacional, tratada somente na LOA.

A partir do PPA 2012-2015, foram instituídos os programas abaixo relacionados:

- a) Programa Temático: aquele que expressa e orienta a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade, conforme temas de políticas públicas e representativos da agenda governamental; e
- b) Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: aquele que expressa e orienta as ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental, sendo um para cada Órgão.

Os Programas Temáticos foram substancialmente reduzidos e divididos em Objetivos e estes, em Iniciativas. As metas, por sua vez, medem o alcance dos objetivos, fechando-se, assim, a estrutura de planejamento. As AO continuaram constituindo o Cadastro

de Ações, mas somente para efeito de LOA, havendo apenas um vínculo com as Iniciativas do PPA, mas sem a subordinação aos Programas como havia anteriormente (Brasil, 2014).

Nesse modelo, o Plano tem foco na organização da ação de governo nos níveis estratégico e tático e o Orçamento responde pela organização no nível operacional, conforme esquematizado na figura a seguir:

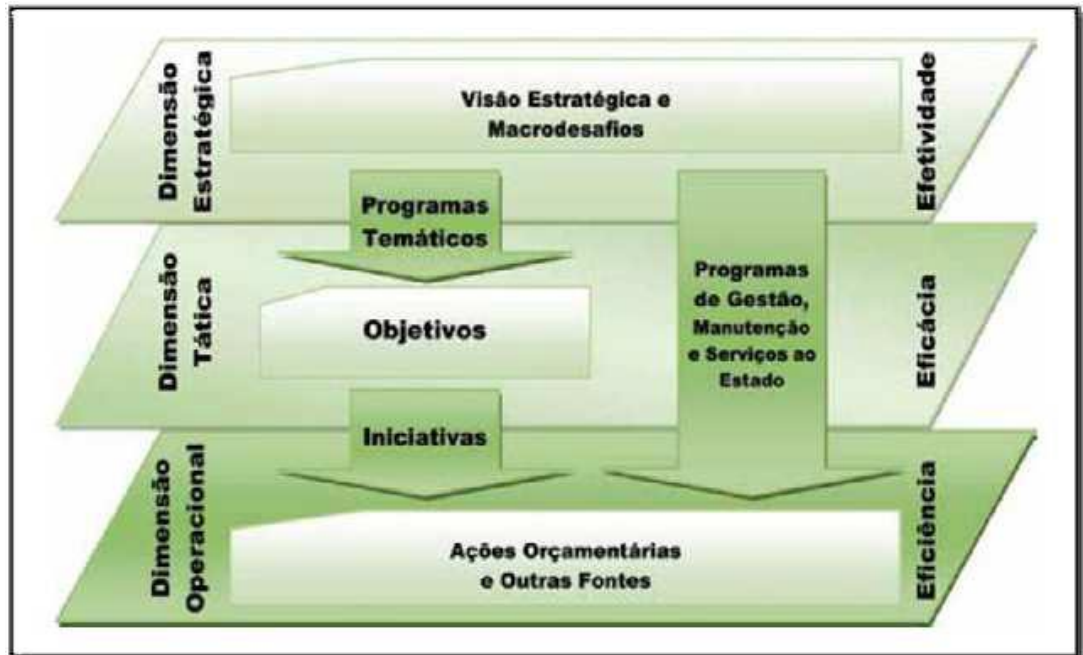


Figura 5 - Dimensões do PPA 2012-2015
Fonte: SGM 401.

Por ocasião da elaboração do PLOA-2013, a SOF promoveu, também, a revisão do Cadastro de Ações, como já havia ocorrido nas ocasiões anteriores de revisões do PPA, desta vez, precipuamente, buscando a redução no quantitativo de AO, mediante aglutinações.

A redução no quantitativo de AO teve como objetivo a mitigação do “engessamento” da gestão governamental, uma vez que, durante a execução orçamentária, caso haja necessidade de implementação de controle da ação planejada que implique em alterações de valores de Ações constantes da LOA, na maioria dos casos, é mandatória a proposição de Créditos Adicionais. Essas alterações são viabilizadas por meio de Decreto ou Projeto de Lei, processo burocrático e moroso, que prejudica a eficiência do gasto público. Todavia, para manter o controle da gestão, foi criado um novo atributo, o Plano Orçamentário

(PO) (BRASIL, 2014).

A figura a seguir ilustra o relacionamento entre o PPA e a LOA, contemplando o PO.

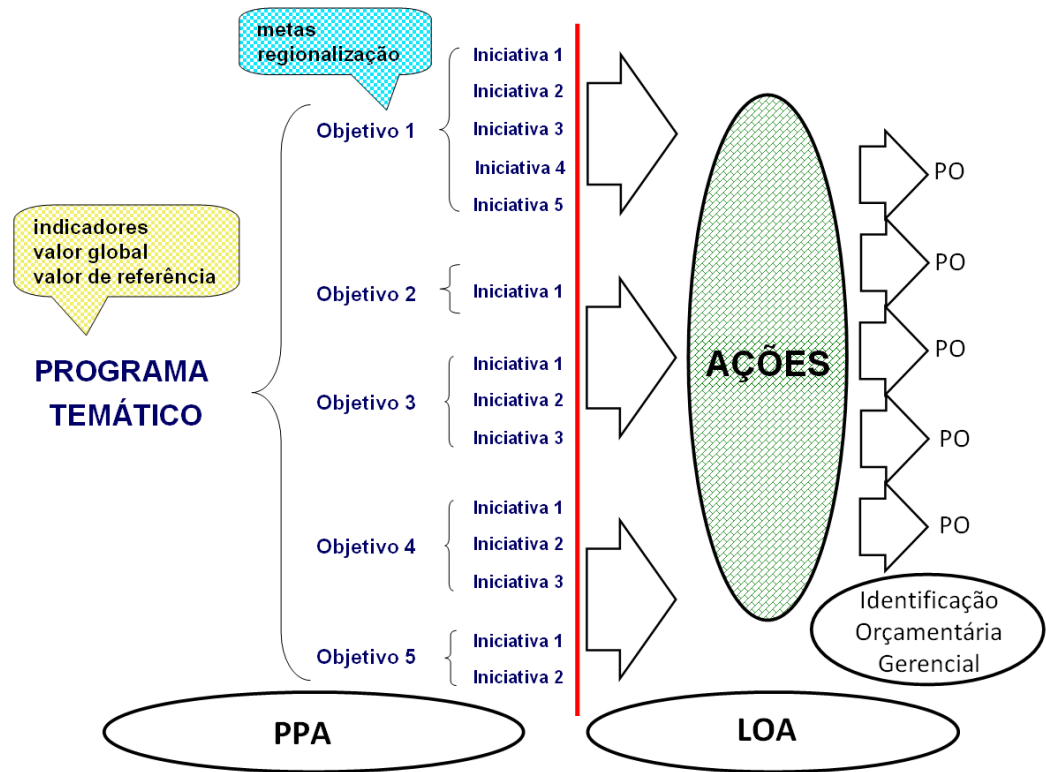


Figura 6 - Nova integração Plano x Orçamento (PPA x LOA)
Fonte: SGM-401.

Com o advento do PO como subdivisão gerencial das AO, a MB o incorporou ao SPD, definindo responsabilidades pelos mesmos, no âmbito de sua estrutura funcional, ao Relator de PM vinculado a cada PO.

Diante da forma de gerenciamento adotada pela MB, onde as metas são agrupadas por áreas de expertise funcional, foi idealizada a compatibilização de responsabilidades entre os PO e os PM. O objetivo do ajuste consiste em o Relator de PM congregarem informações dos PO aos quais se vinculam as AI do seu PM.

A figura a seguir ilustra o relacionamento desejável entre AO/PO x PM x AI:

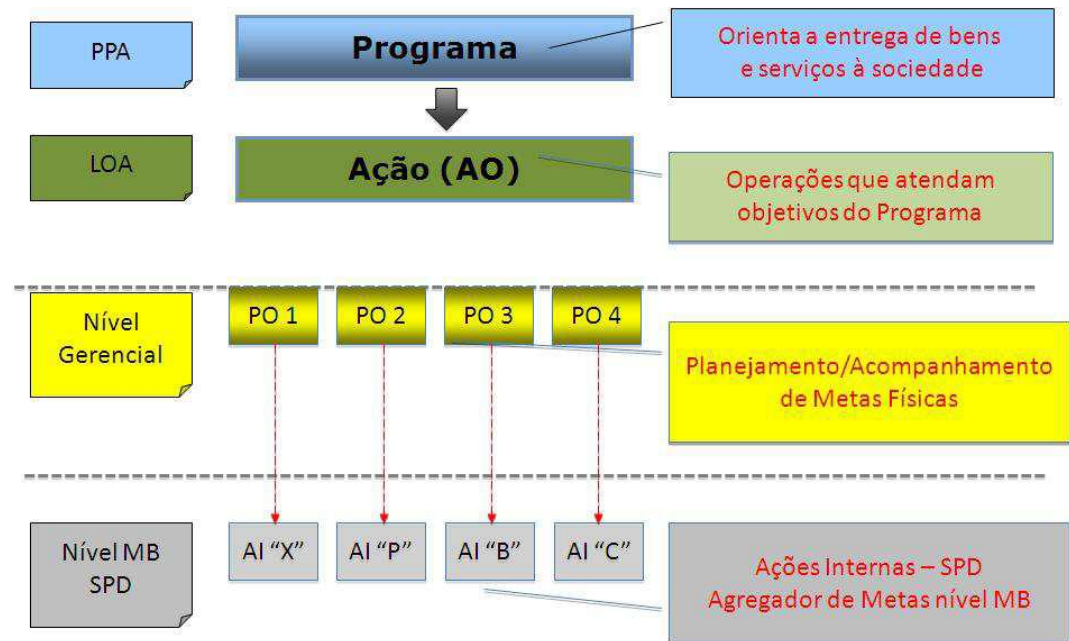


Figura 7 - Exemplo de relacionamento entre AO/PO x PM x AI
Fonte: SGM-401.

No exemplo acima, a AO hipotética dispõe de quatro PO. Existem AI vinculadas a cada um dos PO exibidos, as quais devem pertencer, idealmente, ao mesmo PM. Essa condição visa a evitar entraves no processo de planejamento e monitoramento da gestão orçamentária, advindos da pulverização de informações ou diferenças na atribuição de prioridades entre diferentes PM.

5.3 Monitoramento e Avaliação

Foi constatado que SIGPlan não atendia adequadamente às necessidades da gestão. Desenvolveu-se, então, um módulo específico para monitoramento do PPA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), gerido pela SOF. Até então, o SIOP era empregado somente para fins de elaboração, controle e acompanhamento do Orçamento (BRASIL, 2014).

O monitoramento efetivo do PPA por meio o SIOP teve início em 1º de outubro de 2012. O monitoramento do PPA, denominado “Monitoramento Temático”, e a avaliação

do Plano são regulamentados por meio de portaria do MP. Atualmente é a Portaria nº 347, de 14NOV2016.

O Monitoramento a partir do PPA 2012-2015⁵ difere substancialmente do modelo anterior⁶: não há mais os responsáveis individualizados pela gestão dos elementos constitutivos do plano, antigamente exercidos pelos Gerentes/Gerentes-Executivos de Programa e Coordenadores/Coordenadores-Executivos de Ação cadastrados no SIGPlan, aos quais cabia acompanhar, controlar e prestar informações dos Programas/Ações sob suas respectivas responsabilidades. A periodicidade passou a ser semestral. Antes era trimestral.

O monitoramento incidirá sobre os Programas Temáticos e seus respectivos Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas (Decreto 8.759, de 10MAI2016).

Na MB, a seleção dos PO a serem avaliados no ano “A+1” será proposta pelo ODG e, posteriormente, submetida ao Comandante da Marinha (CM), para ratificação. Os PO selecionados e ratificados pelo CM serão objeto de avaliação por ocasião das reuniões do COFAMAR. A seleção considerará os PO indicados pela SOF e pelos demais componentes da Equipe Econômica do Governo Federal, bem como aqueles determinados pela Alta Administração Naval como suscetíveis de maior nível de acompanhamento de suas metas (BRASIL, 2014). Na prática o monitoramento é realizado por AI, visto que assim está estruturado o SIPLAD.

No novo modelo, a gestão do Plano passou a ser de responsabilidade do órgão, executado por usuários designados que, cadastrados no SIOP, são responsáveis por prestar as informações requeridas pelo sistema, referentes a todos os Programas Temáticos vinculados ao respectivo órgão, abrangendo seus Objetivos, Metas e Iniciativas. A princípio, o

⁵ Guia para Avaliação e Monitoramento do PPA 2016 – 2019, disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/guia-monitoramento-ppa-exercicio-2016.pdf>.

⁶ Manual de Avaliação do PPA 2008/2011, disponível em http://sigmct.mct.gov.br/upd_blob/0000/426.pdf.

preenchimento das informações relativas aos indicadores ficará a cargo da SPI, que executará essa atribuição com base nas informações disponíveis, inclusive em outros sistemas do Governo Federal.

Assim, os responsáveis pela prestação de informações, denominados “Preenchedores do Monitoramento”, têm a atribuição de coletar as informações pertinentes junto aos executores e registrá-las no SIOP, acompanhadas, facultativamente, de gráficos, figuras e imagens.

Os dados que devem ser inseridos no SIOP por ocasião do monitoramento são:

- Meta alcançada no semestre ou exercício (AO);
- Reprogramado financeiro para o exercício (limite de empenho);
- Reprogramação da Meta Física para o exercício;
- Meta física do Restos a Pagar Não Processado no semestre ou exercício;
- Análise da AO (principais atividades realizadas);
- Meta alcançada no semestre ou exercício (PO); e
- Análise do PO (principais atividades executadas).

O Guia para Monitoramento e Avaliação do PPA (MP-SEPLAN) determina que as seguintes orientações sejam seguidas por ocasião do preenchimento da análise situacional da meta (AO/PO): iniciar com uma breve caracterização da meta; informar o que foi feito no exercício, evidenciando se a meta está ocorrendo de forma planejada; e, se for o caso, relatar as dificuldades para garantir o atendimento da meta até o final do período.

A abertura da janela para inserção das informações no Módulo de Acompanhamento Orçamentário do SIOP é informado pelo MP a todos os Órgãos Setoriais (Ministério da Defesa), que, por sua vez, repassam a informação à Unidade Orçamentária (Comando da Marinha)⁷.

⁷ Ofício Circular nº 162/SEORI/SG-MD, de 1º de junho de 2017.

Na estrutura vigente desde o PPA 2012-2015, os seguintes Programas Temáticos possuem vinculação à MB:

“2058 – Política Nacional de Defesa”, que contempla a administração central do MD e das Forças Armadas e “2046 – Mar, Zona Costeira e Antártida”, este último relacionado às atividades da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) e, portanto, de responsabilidade exclusiva da MB. O MD possui, ainda, o “2108 – Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa”.

O monitoramento dos Objetivos, Metas e Iniciativas do Programa Temático “Política de Defesa Nacional” do PPA é centralizado pela Subchefia de Orçamento e Plano Diretor do EMA (EMA-20) e pela COrM. O monitoramento do Programa Temático “Mar, Zona Costeira e Antártida”, por sua vez, é executado pela SECIRM, supervisionada pela COrM e pelo EMA-20 (Brasil, 2014).

No caso do Programa Temático “Política de Defesa Nacional” do PPA, a coleta de dados do “Preenchedor do Monitoramento” (EMA-20) é realizado por meio de mensagem (MSG) aos ODS, em que participa prazos, dados para envio das informações e o encaminhamento dos espelhos das AO/PO com os campos a serem preenchidos. As informações e solicitações da MSG, por sua vez, são repassadas pelo ODS aos Relatores de PM e GEM subordinados.

No nível Setorial (MD), é produzido o Relatório de Avaliação do Programa Temático, que discorre sobre os desafios colocados para a respectiva política pública, relacionando-os com a implementação do programa temático e seus principais atributos. A proposta desse relatório serve para aprimorar a informação de monitoramento, ao analisar e comunicar melhor os resultados do programa temático, superando uma eventual fragmentação inerente à observação pura dos dados cadastrados no SIOP e proporcionando uma visão consolidada do programa. Tal aspecto é a principal motivação para que os textos sejam

produzidos pelos próprios órgãos que detêm a responsabilidade e o conhecimento aprofundado sobre a maior parte dos objetivos de determinado programa (Guia para Monitoramento e Avaliação do PPA).

A partir da informação de monitoramento do PPA, e tendo como subsídios outras possíveis fontes de informação, são elaborados, pelo MP, os textos que integram o Relatório Anual de Avaliação do PPA 2016 – 2019, contendo as seguintes partes:

- a) Apresentação: descrição da natureza e do escopo do documento;
- b) Introdução: resumo das principais características do PPA 2016 - 2019, resgatando aspectos do processo de elaboração e descrevendo os trabalhos de monitoramento e avaliação;
- c) Avaliação das Variáveis Macroeconômicas: capítulo elaborado pela área econômica da Secretária de Planejamento do MP (SEPLAN), avaliando o desempenho dos agregados econômicos considerados relevantes para o PPA 2016 - 2019;
- d) Monitoramento e Avaliação do PPA 2016 - 2019 (Ano Base 2016) – Sumário Executivo: capítulo que traz uma perspectiva mais geral da evolução dos eixos estratégicos e dos programas temáticos com destaque no ano de 2016; e
- e) Avaliações dos Programas Temáticos: capítulo que traz uma avaliação de cada um dos 54 programas temáticos, elaborada pelos órgãos responsáveis e consolidada pela SEPLAN, com quadros complementares sobre a evolução de metas e indicadores.

Além da utilização das informações registradas no monitoramento para a confecção do Relatório Anual de Avaliação do PPA, elas também são empregadas pela SPI para a Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), elaborada anualmente ao final de cada exercício fiscal e, também, das mensagens presidenciais de início de ano legislativo e da PLOA, o que pode ser comprovado acessando o último Relatório Anual de Avaliação do

PPA⁸ e a última Prestação de Contas do Presidente da República⁹.

5.4 Aderência do SPD ao Monitoramento e Avaliação do PPA

Observando-se as informações necessárias para registro no SIOP para efeito de monitoramento (item 5.3) e as informações disponíveis no submódulo “Monitoramento de AI” do SIPLAD (item 3.2.1.1), conclui-se que são as mesmas informações, com a diferença que estão organizadas por AI e não por AO/PO.

Analisando-se a padronização dos dados que devem ser inseridos no submódulo “Monitoramento de AI”, observa-se que é possível a unidade de medida de cada AI ser diferente da unidade de medida da PO que a mesma tem vinculação (BRASIL, 2015). Por exemplo: a unidade de medida da AI pode ser “percentual de execução” e da PO “unidade”.

Conforme já exposto em 5.2.2, é recomendável que cada AI esteja vinculada a um único par AO/PO, porém não é obrigatório. Ou seja, para o mesmo par AO/PO, pode haver mais de uma AI. Outra situação é uma mesma AO com AI de diferentes PM. A título de exemplo a AO 156O possui AI pertencentes aos PM “A”, “F”, “M” e “C” (SIPLAD). Também pode acontecer de uma AI receber créditos de mais de um AO/PO, o que dificulta a utilização das informações de monitoramento de AI no SIOP.

Considerando que há um Sistema (SPD) já consolidado que efetua o monitoramento, inclusive agregando a análise do ODS, a coleta de informações realizada pelo EMA-20 poderia ser feita por meio de consulta ao SIPLAD, evitando-se a troca de MSG e e-mails. Logicamente, as limitações do SPD/SIPLAD deveriam ser resolvidas.

⁸ Relatório Anual de Avaliação do PPA (Ano Base 2016). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual>>. Acesso em 27 jul. 2017.

⁹ Pcp. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica>>. Acesso em 27 jul. 2017.

Observando-se as limitações expostas, a partir de análise superficial, parecem ser de fácil resolução.

Primeiramente, alinhar as unidades de medida de cada AI com as unidades de medida do PO é uma questão simples de alteração no SIPLAD ou de revisão do Cadastro de Ações.

Em relação ao fato de várias AI estarem vinculadas ao mesmo AO/PO ou uma AO com AI de vários PM, uma linha de ação seria o SIPLAD passar a emitir relatórios customizados por AO, PO e AI, permitindo a seleção das informações e do nível de agrupamento desejados. Por exemplo: para o COFAMAR poderia ser disponibilizado um relatório com o monitoramento de um EM, que poderia ser requisitado por AI. Já para o EMA-20 poderia ser disponibilizado um relatório de uma AO específica, com todas suas PO, para inserção no SIOP.

É claro que, para a sugestão acima ser exequível, haveria que se resolver a questão de uma AI poder receber créditos de mais de um AO/PO. Aparentemente seria somente não permitir que isso ocorresse, mas há que se entender o motivo desta ocorrência. E o motivo é a deficiência no planejamento, que muitas vezes é materializada na mudança de metas durante a execução do PA (às vezes até antes de iniciar a execução do PA).

Nesse sentido, espera-se que a nova metodologia prevista para o SISPEM produza uma mudança na estrutura de análise e de processo decisório, em que a Ação Estratégica fará parte do planejamento orçamentário da MB desde a sua elaboração, considerada a previsão dos recursos que estarão disponíveis em um determinado período e, por consequência, a sua priorização em termos de metas, que permitirão o alcance dos OBNAV.

Por outro lado, a criação do PM “Y”, concentrando as MPM, já produziu uma mudança na estrutura do Plano Diretor, pois os PM são agrupados por área de expertise e o PM “Y” concentra metas de várias áreas de expertise, sendo que a discricionariedade do

Relator do PM em que a meta originariamente estava inserida deixa de existir, pois os recursos do PM “Y” não sofrem contingenciamento e são alocadas diretamente ao GMP.

A estrutura por áreas de expertise apresenta algumas particularidades no momento da execução. Por exemplo: a relatoria do PM “X” (Manutenção e Operação de Forças e Distritos Navais) está no ODS ComOpNav, mas a manutenção, na maior parte dos casos, é realizada pelo AMRJ, que é do ODS DGMM, e com sobressalentes adquiridos com recursos do PM “P” (Abastecimento), que é do ODS SGM.

As MPM aprovadas até o momento são: Manutenção dos Submarinos Classe Tupi e Tikuna, Sistema Integrado de Comando e Controle do CFN, PMG da Fragata Defensora, Modernização do SISPAG, PROGEM NPAOAryRongel e NPOAlmMaximiniano, Projeto e Construção do Hangar do Esquadrão HU-2, MANSUP e Revitalização do CMASM.

Considerando-se que, atualmente, o PD conta com uma estrutura por área de expertise e outra por metas prioritárias e que o PD é, por definição, um banco de metas, sugere-se que seja feito um estudo para verificar a possibilidade de extinguir a estrutura por áreas de expertise ou até a extinção da AI, que não é utilizada nas demais forças armadas.

6 CONCLUSÃO

Este trabalho se propôs a analisar se o gerenciamento dos projetos estratégicos da MB pode ser realizado por meio do Empreendimento Modular e se ele atende as necessidades do Governo Federal no tocante ao monitoramento e avaliação do Plano Plurianual, identificando suas possibilidades e limitações.

Para tanto foi apresentado um referencial teórico que descreveu os conceitos de projeto e gerenciamento de projetos, bem como suas características de acordo com os principais conceitos mencionados na literatura especializada. Também foram descritos os conceitos, principais características e finalidade da avaliação e monitoramento estatais.

Em seguida, na segunda parte do trabalho, foi descrito o Empreendimento Modular de acordo com as normas da MB que o regulam, quais sejam, as normas EMA-420 (BRASIL, 2002) e SGM-401 (BRASIL, 2014), sua adequação ao gerenciamento de projetos estratégicos e como é realizado seu monitoramento e avaliação.

Considerando que o EM é um instrumento de gerenciamento do Sistema do Plano Diretor, também fez-se necessário descrever o Plano Diretor e o Sistema do Plano Diretor.

Concluiu-se que o EM, como ferramenta de gerenciamento de projetos, atende às boas práticas de gerenciamento de projetos, pois possui uma única meta com início e término definidos; apresenta um gerente responsável pelo planejamento, execução e controle dos recursos alocados ao seu EM; utiliza uma estrutura matricial forte; e está alinhado com o Planejamento Estratégico da Marinha.

Porém, sendo um instrumento de gerenciamento inerente à gestão dos recursos orçamentários e financeiros da MB, ele somente contempla as áreas de conhecimento Escopo e Custos, ou seja, metas e recursos. Ou seja, o EM, por si só, não é suficiente para o gerenciamento de projetos estratégicos da MB. É necessária a complementação por outro tipo

de ferramenta de gerenciamento de projetos. Porém, para a finalidade de monitoramento e avaliação ele é suficiente.

Com relação ao monitoramento e avaliação do EM, foi visto que o Sistema do Plano Diretor possui um Ciclo de Controle já consolidado, em que é realizado o acompanhamento físico e financeiro das Ações Internas selecionadas (atividade de monitoramento), sendo, trimestralmente, realizada sua avaliação por um conselho de alto nível (COFAMAR – Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha), cujo presidente é o próprio Comandante da Marinha.

Na terceira parte do trabalho foi feita uma pesquisa para saber se as demais Forças Armadas possuíam alguma ferramenta própria de gerenciamento de projetos que possibilite o monitoramento e avaliação de projetos estratégicos. E somente o EB possui uma ferramenta própria, porém recém desenvolvida e com a parte de monitoramento ainda em desenvolvimento. Um aspecto interessante observado nas duas forças é que eles não utilizam nenhum instrumento orçamentário tal qual a Ação Interna, ou seja, seus sistemas utilizam diretamente Ação Orçamentária e Plano Orçamentário.

Na quarta e última parte do trabalho foram descritos o Plano Plurianual e o seu monitoramento e avaliação, além de uma análise da aderência do SPD ao Monitoramento e Avaliação do PPA.

O Brasil adota o Orçamento-Programa desde 1967. É uma técnica que consagrou a integração entre o planejamento e o Orçamento Público, acarretando a necessidade de planejamento prévio à execução do orçamento. Assim, a alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas, havendo utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados, em que o controle visa a avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Hoje, 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 são estabelecidas pelo Plano Plurianual (quatro anos de duração), instrumento de iniciativa do Poder Executivo estabelecido por meio da Constituição Federal de 1988.

Apesar da previsão legal desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o primeiro PPA só foi instituído em 1991 e, mesmo assim, com pouca importância atribuída pelo Poder Executivo Federal.

A partir do PPA 2000-2003 foi introduzida na administração federal a gestão por resultados e diversas modificações foram estabelecidas na classificação então vigente, sendo que o principal aspecto dessas modificações referiu-se à interligação entre o planejamento, este tendo como instrumento o PPA, e o orçamento, mediante a criação de Programas para todas as Ações de Governo, com um gerente responsável por metas e resultados concretos para a sociedade.

Embora os PPA dos quadriênios 1996-99 e 2000-03 já possuíssem instrumentos de avaliação e monitoramento, os modelos apresentavam falhas. Assim sendo, o PPA de 2004-2007 trouxe uma inovação inexistente nos anos anteriores: o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual.

Para apoiar a execução dos Programas, foi instituído, um sistema de monitoramento e acompanhamento do Plano, o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual (SIGPlan).

Em que pese a relevância dos avanços obtidos no período de 2000 a 2011, a experiência de implementação do PPA evidenciou algumas fragilidades conceituais e estruturais do modelo, que demandaram inovações capazes de expressar mais clara e dinamicamente a diversidade e as especificidades das políticas públicas. Havia uma excessiva proliferação de Programas e Ações ao longo da elaboração de cada novo PPA.

Então o PPA 2012-2015 apresentou uma nova estrutura de gestão: o antigo

binômio Programa de Governo-Ação Orçamentária foi substituído pelo trinômio Programa Temático-Objetivos-Iniciativas, passando a AO para uma dimensão operacional, tratada somente na LOA. Os Programas Temáticos foram substancialmente reduzidos e divididos em Objetivos e estes, em Iniciativas. A partir da LOA 2013 as AO também foram substancialmente reduzidas, todavia, para manter o controle da gestão, foi criado um novo atributo, o Plano Orçamentário.

Diante da forma de gerenciamento adotada pela MB, onde as metas são agrupadas por áreas de expertise funcional, o relacionamento desejável entre AO/PO x PM x AI é que cada AI seja vinculada a um PO, as quais devem pertencer, idealmente, ao mesmo PM.

A partir de 2012, o SIGPlan, por não estar mais atendendo adequadamente as necessidades da gestão, foi substituído por um módulo específico para monitoramento do PPA no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), gerido pela SOF.

O Monitoramento a partir do PPA 2012-2015 difere substancialmente do modelo anterior: não há mais os responsáveis individualizados pela gestão, aos quais cabia acompanhar, controlar e prestar informações dos Programas/Ações sob suas respectivas responsabilidades. A gestão do Plano passou a ser de responsabilidade do órgão, executado por usuários designados, que são responsáveis por prestar as informações requeridas pelo sistema, referentes a todos os Programas Temáticos vinculados ao respectivo órgão. A periodicidade também mudou: passou de trimestral para semestral.

O monitoramento dos Objetivos, Metas e Iniciativas do Programa Temático “Política de Defesa Nacional” do PPA é centralizado pela Subchefia de Orçamento e Plano Diretor do EMA (EMA-20) e pela COrM, que efetua a coleta de dados por meio de mensagem (MSG) aos ODS, em que participa prazos, dados para envio das informações e o encaminhamento dos espelhos das AO/PO com os campos a serem preenchidos. As informações e solicitações da MSG, por sua vez, são repassadas pelo ODS aos Relatores de

PM e GEM subordinados.

Os dados do monitoramento são utilizados para a confecção do Relatório de Avaliação do Programa Temático (nível Setorial), Relatório Anual de Avaliação do PPA (elaborado por meio de coordenação do MP), Prestação de Contas do Presidente da República (PCPR), e, também, das mensagens presidenciais de início de ano legislativo e da PLOA.

Observando-se as informações necessárias para registro no SIOP para efeito de monitoramento e as informações disponíveis no submódulo “Monitoramento de AI” do SIPLAD, conclui-se que são as mesmas informações, com a diferença que estão organizadas por AI e não por AO/PO.

Porém, o emprego da AI traz algumas limitações para a utilização do monitoramento do EM no SIPLAD para o fornecimento de dados para o monitoramento do SIOP, pois o mesmo utiliza AO e PO. São elas:

- a) o SIPLAD possibilita que a unidade de medida de cada AI seja diferente da unidade de medida da PO que a mesma tem vinculação;
- b) o mesmo par AO/PO pode estar vinculado a mais de uma AI; e
- c) uma AI pode receber créditos de mais de um AO/PO.

Para resolver tais limitações, sugere-se que:

- a) alinhar as unidades de medida de cada AI com as unidades de medida do PO vinculado e revisar o Cadastro de Ações; e
- b) que o SIPLAD passe a emitir relatórios customizados por AI, AO e PO, permitindo a seleção das informações requeridas e no nível de agrupamento desejado.

Com relação ao fato da AI poder receber créditos de mais de uma AO/PO, isto é deficiência no planejamento e não será uma questão de resolução de curto prazo.

Espera-se que a nova metodologia prevista para o SISPEM produza uma mudança na estrutura de análise e de processo decisório, em que a Ação Estratégica fará parte do

planejamento orçamentário da MB desde a sua elaboração, considerada a previsão dos recursos que estarão disponíveis em um determinado período e, por consequência, a sua priorização em termos de metas, que permitirão o alcance dos OBNAV.

Por outro lado, a criação do PM “Y”, concentrando as MPM, já produziu uma mudança na estrutura do Plano Diretor, pois os PM são agrupados por área de expertise e o PM “Y” concentra metas de várias áreas de expertise, sendo que a discricionariedade do Relator do PM em que a meta originariamente estava inserida deixa de existir, pois os recursos do PM “Y” não sofrem contingenciamento e são alocadas diretamente ao GMP.

Considerando-se que, atualmente, o PD conta com uma estrutura por área de expertise e outra por metas prioritárias e que o PD é, por definição, um banco de metas, sugere-se que seja feito um estudo para verificar a possibilidade de extinguir a estrutura por áreas de expertise ou até a extinção da AI, que não é utilizada nas demais forças armadas.

Por fim, sugere-se que seja feita uma experiência piloto com um EM cujas AI não apresentem as limitações acima e a coleta de dados para o monitoramento do SIOP seja feita a partir das informações do monitoramento de AI do SIPLAD.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR 10006. Gestão da Qualidade: diretrizes para a qualidade no gerenciamento de projetos. Rio de Janeiro, 2000.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. NBR 21500. Orientações sobre Gerenciamento de Projetos. Rio de Janeiro, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/atividade/const/constituicao-federal.asp>>. Acesso em 29 mar 2017.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *Normas para a Logística de Material – EMA-420*. 2. rev. Brasília, DF, 2002.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. *Plano Estratégico da Marinha – EMA-300*. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. *Normas para a Gestão do Plano Diretor – SGM-401*. 1. rev. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. *Estratégia Nacional de Defesa – END*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2017.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. *Livro Branco de Defesa Nacional - LBDN*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/lbdndigital/livrobranco.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2017.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. *Política Nacional de Defesa - PND*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>. Acesso em 12 jul. 2017.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 2004.

COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. *Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, set/out 2003, Vol. 37, N. 5, p. 969-992.

DINSMORE, Paul C. (Org.); CABANIS-BREWING, Jeannette (Org.). *AMA manual de gerenciamento de projetos*. Tradução de Adriane Cavalieri. Rio de Janeiro: Brasport, 2009. Título original: The AMA handbook of project management.

GARCIA, Ronaldo C. *A reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003*. Brasília, Ipea, maio 2000. (Texto para Discussão n. 726).

LARUCCIA, Mauro Maia et all. *Gerenciamento de Projetos em pesquisa e desenvolvimento*. Revista de Gestão e Projetos, São Paulo, set/dez 2012, Vol. 3, N. 3, p. 109-135.

LODI, João B. *A estrutura matricial e a estrutura sistêmica: dois novos tipos de organização*. Revista de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Out. – Dez., 1970. p. 157-179. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v10n4/v10n4a08.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2016.

PMI – Project Management Institute. *Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK®)*. 5. ed. Newtown Square - PA: Globalstandard, 2013. 569 p.

PMKB – Project Management Knowledge Base. *Portal PMKB*. 2006. Disponível em: <<http://pmkb.com.br/sig/padroes-frameworks/pmbok-pmi/>>. Acesso em 21 jul. 2017.

RAMOS, Marília P.; SCHABBACH, Letícia M. *O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, set/out 2012, Vol. 46, N. 5, p. 12741-1294.