

# **As contribuições do Orçamento Orientado a Resultados no Sistema do Plano Diretor**

**Autoria:** C-ApA (IM) 2023- DGOM-44

## **RESUMO**

Este trabalho investiga o impacto do Orçamento Orientado a Resultados no Sistema do Plano Diretor na Marinha do Brasil. Partindo de uma revisão histórica do orçamento público, o estudo foca na transição para um modelo mais eficiente e transparente em resposta às demandas por serviços públicos de qualidade. Analisando o caso da Marinha, o objetivo é verificar como o Orçamento por Resultados pode contribuir para alocação de recursos, maximizar a eficiência operacional e melhorar a prestação de contas. A pesquisa se delimita ao contexto da Marinha, explorando a integração desse modelo no planejamento e execução orçamentária. Enfatiza-se a necessidade de informação de desempenho como núcleo do modelo, discutindo desafios e estratégias para implementação eficaz. O estudo aponta para um alinhamento mais estratégico entre recursos e objetivos da Marinha, apontando um avanço significativo na gestão pública brasileira e na entrega de valor para a sociedade.

**Palavras-chave:** Orçamento Público; Orçamento por Resultados; Sistema do Plano Diretor.

## **1. INTRODUÇÃO**

Ao longo da história, o Orçamento Público evoluiu consideravelmente (FORTIS, 2009). Inicialmente concebido como um instrumento de controle do parlamento sobre os gastos do governante (PIRES e MOTTA, 2006), o Orçamento destacava-se como um robusto mecanismo de controle contábil, priorizando o incrementalismo e focando nos meios necessários para as atividades governamentais, com menos ênfase nos resultados entregues à população (ABREU e GUIMARÃES, 2014).

Diante desse cenário, o Orçamento Público passou por reformas significativas, transitando do Orçamento Tradicional para o Orçamento por Resultados, à medida que governos buscavam tornar o processo orçamentário menos incremental e mais eficiente (FORTIS, 2009) impulsionados pela crescente demanda da sociedade por melhores serviços públicos (FARIA, 2010). Essa mudança de foco ganhou particular destaque com a adoção do paradigma da Nova Gestão Pública, que preconiza eficiência, transparência e prestação de contas no setor público (FORTIS, 2009).

Nesse contexto, tendo em vista que, conforme Schick (2007, p.82), o Orçamento Público é "um processo alocativo no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos" e, de acordo com Oliveira Júnior (2018, p. 36), "tornou-se imperativo aos governos democráticos demonstrar aos seus cidadãos o valor gerado a partir dos impostos pagos", este estudo justifica-se pelo fato de ser cada vez mais importante alocar recursos públicos diante de uma base racional de decisão (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018). Desta forma, este trabalho tem como problema de pesquisa analisar como o modelo de Orçamento por Resultados pode contribuir para o aprimoramento do Sistema do Plano Diretor (SPD).

Portanto, o objetivo geral deste estudo é analisar as contribuições do modelo de Orçamento por Resultados no aprimoramento do SPD, que é um conjunto de práticas usados pela Marinha do Brasil para planejar, executar e monitorar o uso de seus recursos financeiros e atingir seus objetivos estratégicos. Esta análise visa identificar como a adoção deste modelo pode otimizar a alocação de recursos, maximizar a eficiência operacional e melhorar a prestação de contas na Marinha, garantindo que os investimentos dos contribuintes se traduzam em valor tangível para a sociedade e em alinhamento com os objetivos estratégicos da instituição.

Com a finalidade de respaldar a concretização do objetivo principal, esta pesquisa almeja analisar as características do modelo de Orçamento por Resultados; levantar as principais aplicações desse modelo no Orçamento Público brasileiro e na Marinha do Brasil; e analisar como a adoção do modelo por resultados pela Marinha pode contribuir para o SPD.

A pesquisa será delimitada ao contexto da Marinha do Brasil (MB), uma entidade pública, considerando a relevância do alinhamento de suas ações com a busca efetiva de resultados. As análises e conclusões derivadas desta pesquisa visam observar os avanços na otimização do SPD, com ênfase nas implicações do modelo de Orçamento por Resultados no contexto da administração pública brasileira, em especial na MB.

Assim, este artigo está estruturado em cinco seções, sendo a introdução a primeira. A segunda seção apresenta o fundamento teórico que norteou a pesquisa. A terceira seção descreve a metodologia utilizada. A quarta seção apresenta os dados e a análise dos resultados. A quinta seção apresenta as considerações finais da pesquisa.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Orçamento Público**

Tendo em vista que a escassez de recursos é um dos princípios da economia, conforme Frank e Bernanke (2012), o Orçamento Público visa estimar receitas e fixar despesas que são necessárias para atender as necessidades da sociedade (ABREU e GUIMARÃES, 2014).

Assim, de acordo com Schick (2006), o orçamento gera conflitos que se ampliam no âmbito da distribuição dos tributos arrecadados, pois alguns programas serão expandidos em detrimento de outros. Segundo este autor, "O orçamento é um processo alocativo, no qual nunca há recursos suficientes para serem distribuídos." Assim, o Orçamento envolve interesses conflitantes, onde o fator político influencia na alocação de recursos. Contribuindo com essa ideia Corrêa Júnior e Oliveira Júnior (2018, p.2) afirmam que:

Dentre as várias atribuições relacionadas ao orçamento, destacam-se três áreas em que pode ser observado o exercício de grande poder de influência na elaboração dos planos e estabelecimentos de prioridades: política, econômica e gerencial. No campo político, tem-se a demonstração de força que determinado grupo pode exercer ao aprovar matérias de seu interesse em detrimento às demais propostas de seus opositores. Na esfera econômica, o orçamento busca alinhar as forças estatais à economia de mercado, no intuito de melhor alocar, distribuir e estabilizar as finanças públicas. Já no âmbito gerencial, pode-se ressaltar a responsabilidade do

governo em melhor conduzir a execução dos recursos, exaltando sua capacidade de gestão pública.

Contribuindo com a ideia dos conflitos, apresentada por Schick, o Orçamento Público surge da necessidade de se impor limites a obrigações tributárias impostas por monarcas, conforme Signor (2012). Assim, a origem do Orçamento Público está intimamente associada à ideia de controle (COSTA et al.,2018).

## **2.2 Orçamento Orientado a Resultados e suas principais características**

De acordo com Fortis (2009), um dos pilares da Nova Gestão Pública (NGP), que defende a implementação de práticas de gestão empresarial nas entidades públicas, é a orientação por resultados. Conforme Faria (2010), o Orçamento por Resultados possui uma forte relação com a abordagem mais ampla da Gestão por Resultados, que visa aprimorar o desempenho do poder público ao adotar critérios de eficiência, eficácia e efetividade em suas atividades. Assim, de acordo com este mesmo autor, o Orçamento por Resultados busca redirecionar o foco dos recursos necessários para a execução das atividades governamentais (*inputs*) para os produtos ou serviços entregues pelo governo como resultado de suas ações (*outputs*) e para os resultados decorrentes de sua atuação (*outcomes*).

O modelo de Orçamento por Resultados é um meio de relacionar recursos alocados e resultados mensuráveis de maneira a obter informações que embasam o processo de tomada de decisões (BRUMBY e ROBINSON, 2005; OCDE, 2005 apud Cavalcante, 2006). Contribuindo para esse mesmo argumento, Faria (2010, p.6-7) diz:

O Orçamento por Resultados é um processo orçamentário estruturado de modo a permitir a integração de informações sobre o desempenho de programas e agências em seu bojo e que, de forma conjugada e articulada, utiliza tais informações como elemento relevante para o processo de tomada de decisão. Portanto, esse modelo de processo orçamentário encontra-se fundamentado em dois elementos constitutivos: informação sobre o desempenho (*performance information*); e utilização dessa informação na tomada de decisão.

Assim, a informação é um recurso de grande valor no contexto do Orçamento por Resultados. Farias (2010, p.16) afirma ainda que:

Como se pode inferir, a informação sobre desempenho (*performance information*) representa o coração do modelo de orçamento por resultados. Sem que tal informação esteja disponível não há possibilidade de implementação do modelo; contudo, a mera disponibilidade não garante que seja utilizada no processo de tomada de decisão. Em outras palavras: a informação sobre desempenho é condição necessária, mas não suficiente.

Segundo o autor existem distintas versões de se implementar o modelo, de acordo com a experiência dos países que a implementaram, o que pode influenciar também na qualidade da informação. Existem dois extremos, conforme Farias (2010, p.8):

uma versão estrita, que se vale de uma aplicação automática ou mecânica da relação recursos/resultados; e uma versão ampla,

em que a informação de desempenho acompanha os documentos orçamentários, embora não seja utilizada no processo decisório.

Conforme o autor, não utilizar a informação afeta a qualidade pois desestimula produzir informação fidedigna, pois ela não fará diferença no processo decisório. Já sua aplicação automática leva o gestor a manipular os dados para não perder recursos caso seu desempenho seja ruim. Vale destacar que existe uma terceira forma de alocação que o autor menciona e Oliveira Júnior (2018, p.29) sustentou:

Orçamento por Resultados de alocação indireta – *OpRAI (Performance-informed budgeting)*: nesta versão os resultados são ativa e sistematicamente utilizados – embora de maneira indireta – para informar as decisões orçamentárias. Em outras palavras: a informação sobre desempenho se constitui em relevante elemento constitutivo do processo de tomada de decisão – embora não determine o montante de recursos alocados – ao lado de outras informações sobre prioridades políticas e fiscais .

Vale destacar que a introdução da informação sobre desempenho jamais terá a condição de eliminar a dimensão política da alocação de recursos (FARIA, 2010). Colaborando com essa ideia, Oliveira Júnior (2018, p. 30) afirma: “Entretanto, salienta-se que o emprego de um modelo matemático que oriente plenamente a alocação de recursos, suscita objeções quanto à perda do caráter político do orçamento. (WILDAVSKY, 1961)”. Assim, Oliveira Júnior (2018), destaca algumas categorias de análise que contém requisitos para o sucesso da implementação do orçamento por resultados, que serão abordadas a seguir.

#### **a) Capacidade Institucional**

De acordo com Faria (2010), a capacidade institucional está relacionada tanto com expertise necessária para produzir a informação quanto para analisá-las, de tal forma que seja garantida sua utilização na tomada de decisão. Conforme destaca OCDE apud Faria (2010, p.23):

Os países têm experimentado problemas relativos ao desenvolvimento da necessária capacidade institucional dos órgãos centrais e dos órgãos e agências setoriais que sustente essas reformas. Essa capacidade é influenciada pela estrutura institucional mais ampla, bem como pelos recursos disponíveis em termos de pessoal e conhecimento. A informação sobre desempenho é diferente da informação financeira. Para possibilitar melhores julgamentos e a comparação do desempenho, o órgão central precisa da *expertise* indispensável para tornar possível a análise e avaliação da informação recebida pelos diferentes órgãos e agências (...)

Contribuindo com essa ideia Oliveira Júnior(2018, p.33) aponta uma série de desafios listados pela OCDE para implementação do modelo, dentro os quais, destaca-se abaixo:

desenvolvimento de capacidades institucionais. Tanto o Ministério do Planejamento/Fazenda, como as agências devem ser dotadas de capacidades para a gestão orçamentária por resultados. Envolve a estrutura administrativa, processos de

gestão, que devem ser orientados a resultados, bem como a capacitação de pessoal para desenho, interpretação de indicadores e tomada de decisão baseada neles.

## **b) Indicadores**

De acordo com Faria (2010), no âmbito das políticas públicas, os indicadores desempenham um papel essencial como ferramentas analíticas que facilitam a identificação e a quantificação de variáveis associadas a conceitos específicos, fenômenos sociais, problemas existentes ou impactos decorrentes de ações governamentais. A utilidade primordial de um indicador é possibilitar a representação quantitativa de um determinado aspecto da realidade, seja ela uma condição social prevalente ou o resultado de políticas implementadas, com o objetivo de simplificar a monitorização e a análise sistemática dessa realidade (FARIA, 2010). Ainda conforme o autor (2010, p.25):

Existem duas espécies principais de abordagem relativas aos indicadores de desempenho: aquelas focalizadas em produtos (*outputs*) e as que se concentram em resultados (*outcomes*). A tendência geral é a de se concentrar, inicialmente, em produtos e, nos estágios mais adiantados de implementação das reformas orçamentárias, de se focalizar nos resultados.

Oliveira Júnior (2018), destaca que um dos desafios para implementação dos indicadores é a modificação do comportamento dos políticos e decisores de uma forma geral, ainda conforme o autor (2018, p.32):

modificação de comportamentos dos políticos e decisores em geral. Requer o desenho de incentivos para plena adoção do orçamento por resultados. O emprego de indicadores e avaliações como parâmetro para tomada de decisões pode impactar severamente nas relações de poder entre os decisores, podendo ser vista como uma ameaça às prerrogativas decisórias dos representantes eleitos ou dos gerentes de alto nível das organizações.

## **c) Processo decisório sobre alocação de recursos**

No contexto das políticas públicas, o processo decisório na alocação de recursos é essencialmente impactado pela qualidade e uso das informações de desempenho disponíveis (FARIA, 2010). De acordo com o autor, a mecânica dos incentivos desenhada para o processo decisório deve garantir que o uso dessas informações sobre desempenho seja claro e ponderado, evitando-se a correlação automática entre recursos e resultados, o que poderia levar à adoção de comportamentos evasivos e defensivos por parte dos agentes envolvidos.

Isso sublinha a importância de uma calibragem cuidadosa na dinâmica decisória, onde indicar claramente como o desempenho influencia as decisões é uma diretriz fundamental (FARIA, 2010). Conforme o autor, quando as informações de desempenho estão disponíveis e são confiáveis, elas devem ser integradas ao processo orçamentário para que possam informar futuras decisões alocativas. Por outro lado, a ausência da utilização dessas informações no processo de tomada de decisões pode criar incentivos negativos, prejudicando a qualidade das informações geradas e comprometendo um dos principais objetivos de sua coleta: a tomada de decisão informada (FARIA, 2010).

A não-utilização efetiva destas informações tende a reduzir o cuidado e a precisão na sua produção. Conforme Schick apud Faria (2010, p.40):

O orçamento por desempenho é rapidamente desacreditado quando órgãos e agências percebem que as decisões não se encontram baseadas nos resultados, mas em rotinas incrementais ou por meio do acréscimo de recursos a itens de gasto para a determinação dos recursos necessários para o financiamento das despesas. Os fornecedores de informação se tornam pouco cuidadosos ou mesmo sabotam o sistema quando a informação não é utilizada.

Goodwin e Kloot (1996) apud Oliveira Júnior (2018, p.34) ressaltam que:

a importância da comunicação estratégica sobre as decisões de alocação de recursos. Para os autores, a falta de acesso a informações sobre o Planejamento Estratégico Organizacional pelos assessores e decisores da área orçamentária pode gerar decréscimo na qualidade das decisões sobre alocação de recursos, bem como perda de satisfação e redução de performance organizacional.

#### **d) Gestão de desempenho e *Accountability***

Na esfera da administração das políticas públicas, a gestão de desempenho e a *accountability* são essenciais para aprimorar a tomada de decisão e promover a gestão eficaz de programas governamentais, focando em resultados e melhoria do desempenho institucional (FARIA, 2010). Segundo o autor, a transparência e a prestação de contas fortalecem a disciplina fiscal e responsabilizam o Executivo perante a sociedade e o Legislativo.

Este, por sua vez, assume um papel vital ao implementar mecanismos que enfatizam os resultados das políticas públicas, contribuindo para decisões orçamentárias mais racionais (FARIA, 2010). Críticos defendem a flexibilização dos controles tradicionais para evitar que a conformidade com regras estritas iniba a eficiência e o desempenho, enfatizando a necessidade de um equilíbrio entre regulamentações e a autonomia gerencial (FARIA, 2010).

Oliveira Júnior (2018), acrescenta que é fundamental reconhecer que as informações sobre desempenho, geradas através de indicadores ou avaliações abrangentes que incorporam análises qualitativas, ocupam uma posição central na nova abordagem de gestão e análise de políticas públicas.

Segundo o autor, estas métricas são cruciais para avaliar a eficácia, eficiência e impacto das ações governamentais, fornecendo uma base sólida para a tomada de decisão informada e para o aperfeiçoamento contínuo dos programas e políticas implementados. A OCDE apud Oliveira Júnior (2018, 30) no contexto da orçamentação orientada para resultados, identifica três funções principais para as informações de desempenho: “alocação de prioridades, controle de gastos e incremento da eficiência alocativa e produtiva; aperfeiçoamento da gestão dos programas e incremento na eficiência e na performance da prestação de serviços públicos; e transparência e responsabilização governamentais (*accountability*).”

## **2.3 Nova Gestão Pública**

A Nova Gestão Pública é definida como uma abordagem gerencial que reformula o setor público, com o intuito de aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade, enfatizando a importância da participação dos servidores em todos os níveis e a mudança de valores e hábitos gerenciais (ALENCAR e FONSECA, 2016). Este movimento tem como objetivo não apenas melhorar a qualidade dos serviços públicos e a competitividade do país, mas também posicionar as organizações públicas para um desempenho orientado ao cidadão e baseado em resultados (ALENCAR e FONSECA, 2016). Originada pela reforma gerencial do Estado de 1995, a Nova Gestão Pública no Brasil se propõe a elevar o padrão dos serviços públicos por meio da adoção de ferramentas de gestão que enfocam a qualidade e o alcance de resultados, bem como a avaliação de desempenho (ALENCAR e FONSECA, 2016).

## **2.4 Plano Estratégico da Marinha (PEM)**

Dentro da estrutura organizacional da Marinha do Brasil, o Plano Estratégico da Marinha (PEM) representa o nível mais elevado de planejamento estratégico (BRASIL, 2021). Sob a égide do Estado Maior da Armada (EMA), o PEM estabelece a direção e os objetivos a longo prazo para a Força Naval (BRASIL, 2021). Ele articula os Objetivos Navais (OBNAV) e as Ações Estratégicas Navais (AEN), que juntos delineiam o caminho a seguir para alcançar os fins estratégicos propostos. Essa estruturação estratégica é essencial para a manutenção e o desenvolvimento das capacidades da Marinha, em alinhamento com as diretrizes nacionais de defesa e segurança (BRASIL, 2021).

## **2.5 Plano de Direção Setorial (PDS)**

O Plano de Direção Setorial (PDS) constitui um elemento fundamental no planejamento gerencial da Marinha do Brasil, operando como um mecanismo para transportar os objetivos e iniciativas estratégicas para ações concretas em nível setorial (BRASIL, 2021). Essa metodologia de planejamento garante que cada setor da Marinha desenvolva planos alinhados com os objetivos maiores definidos pela organização (BRASIL, 2021).

Os Órgãos de Direção Setorial (ODS) são responsáveis pela elaboração dos PDS, que não devem apenas propagar estratégias pertinentes a seus setores, mas também criar Planos Estratégicos Organizacionais (PEO) específicos para suas unidades operacionais (OM) (BRASIL, 2021). Dentro do PDS, os objetivos e as ações são classificados como Objetivos Setoriais (OBSET) e Ações de Direção Setorial (ADS), respectivamente, fornecidas como pontes para a implementação de estratégias e a realização de metas setoriais (BRASIL, 2021).

## **2.6 Plano Estratégico Organizacional (PEO)**

No contexto das Organizações Militares (OM), o planejamento estratégico é essencial para estabelecer as diretrizes que nortearão as atividades organizacionais (BRASIL, 2021). Esta responsabilidade recai sobre o Titular da OM, que define o curso de ação alinhado com os objetivos estratégicos mais amplos da instituição (BRASIL, 2021).

O planejamento gerencial é uma tradução de diretrizes em ações concretas, delegadas a diversos Departamentos e Assessorias da OM, com o propósito expresso de atingir os objetivos e cumprir as iniciativas preestabelecidas (BRASIL, 2021). Complementarmente, o planejamento operacional é direcionado para as operações cotidianas da OM, englobando as rotinas administrativas e o monitoramento das ações planejadas pelos diversos setores. No âmbito do PEO, os termos utilizados para definir estes focos de atenção são Objetivos Estratégicos (OBJ) e Iniciativas Estratégicas (IE), que funcionam como pilares para a execução e avaliação contínua das atividades da OM (BRASIL, 2021).

## **2.7 Sistema do Plano Diretor**

O Sistema de Plano Diretor (SPD) da Marinha do Brasil é um instrumento abrangente de planejamento, execução e controle, com foco nas gestões orçamentárias e financeiras (BRASIL, 2021). Iniciado em 1963, o seu propósito é alinhar os recursos disponíveis às necessidades da Marinha, mantendo um carácter permanente e adaptável a diversos níveis administrativos (BRASIL, 2021). A estrutura funcional do SPD é delineada por uma gama de agentes organizacionais (BRASIL, 2021). Esta estrutura é essencial para garantir o funcionamento eficaz e coordenado do sistema (BRASIL, 2021).

Um componente crucial do SPD é seu sistema informatizado de processamento de dados, conhecido como Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD) (BRASIL, 2021). Ele é uma ferramenta moderna que auxilia no planejamento, execução, controle, avaliação e acompanhamento das atividades orçamentárias (BRASIL, 2021). Ele é acessível via Intranet e é mantido e aprimorado pela Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM). Este sistema também facilita a harmonização do SPD com o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) e com o Sistema de Planejamento Estratégico da Marinha (SISPEM) (BRASIL, 2021).

A estrutura documental do SPD é outro aspecto fundamental, e se baseia em documentos condicionantes, que são os pilares do planejamento orçamentário (BRASIL, 2021). Esses documentos fornecem diretrizes e parâmetros para definir metas e planejamentos, buscando otimização do uso de recursos para atender às necessidades da Marinha (BRASIL, 2021).

A normativa SGM-401 - Normas para Gestão do Plano Diretor - consolidam a documentação normativa aplicável ao SPD. Os Elementos Constitutivos são instrumentos que viabilizam o planejamento, execução e controle no SPD, conduzindo ao alcance dos objetivos definidos (BRASIL, 2021). Entre eles, as Metas destacam-se como elemento central do Plano Diretor (PD), estabelecendo objetivos quantitativos e temporais da Marinha, definidos com base nos Documentos Condicionantes e aprovados pela Alta Administração Naval (BRASIL, 2021). Além disso, a Ação Interna é um instrumento chave para a materialização das metas da Marinha, permitindo sua clara identificação e correspondência com resultados a serem atingidos (BRASIL, 2021).



### 3. METODOLOGIA

Conforme destacado por Freitas e Prodanov (2013), a pesquisa qualitativa se baseia na relação entre o mundo real e o sujeito, enfatizando a interpretação de significados. Assim, neste estudo, adotou-se uma abordagem qualitativa com o objetivo principal de estabelecer uma sólida fundamentação teórica relacionada à evolução histórica do orçamento público no Brasil e no mundo, bem como analisar de que maneira as reformas das técnicas orçamentárias contribuíram para a melhoria do processo orçamentário no Brasil, com ênfase na análise do Sistema do Plano Diretor (SPD). Buscou-se correlacionar a teoria com a realidade dos processos da Marinha do Brasil, visando analisar seu aprimoramento.

A classificação da pesquisa seguiu a taxonomia proposta por Vergara (2006), que considera dois critérios: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, esta pesquisa será exploratória. Colaborando com esta ideia, Freitas e Prodanov (2013), afirmam que a pesquisa exploratória tem como objetivo fornecer uma visão ampla e inicial do tópico de estudo, auxiliando na definição do tema, na orientação dos objetivos, na formulação de hipóteses e, por vezes, na descoberta de novas abordagens. Ela se manifesta principalmente por meio de pesquisa bibliográfica, estudos de caso e outros métodos flexíveis, como análise de exemplos para aprofundar o entendimento do assunto (Ibidem).

Quanto aos meios, esta pesquisa será documental buscando ampliar a compreensão do tema por meio de análise de documentos internos da Marinha referentes ao processo orçamentário, além de documentos que contribuam para verificação da aproximação das ações da Marinha a uma gestão e consequentemente de um orçamento orientado a resultados. Contribuindo com essa ideia, Freitas e Prodanov (2013) declaram que a pesquisa documental envolve o uso de materiais não submetidos à análise prévia ou que podem ser reinterpretados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Segundo os autores, o pesquisador deve realizar uma avaliação crítica, considerando aspectos internos e externos dos documentos. Isso inclui a crítica do texto, crítica da autenticidade e crítica da origem. A pesquisa documental pode envolver diversos tipos de documentos, como arquivos públicos, documentos oficiais, jurídicos, eclesiásticos, empresariais, entre outros, e é valiosa para organizar informações dispersas e ampliar o acesso a fontes de consulta.

Tendo isto em vista, os documentos analisados foram o Plano Estratégico da Marinha (PEM), o Plano de Direção Setorial (PDS), os indicadores do SIPLAD, os relatórios de Gestão que são documentos que a Marinha utiliza com o propósito de melhor gerir a força. Assim, o universo de pesquisa engloba documentos relacionados a gestão orçamentária tendo em vista que foram analisados aspectos na Marinha que avançaram para o Orçamento por Resultados conforme categorias de análise estabelecidas por Oliveira Júnior (2018).

Para a análise das potenciais contribuições do Orçamento Orientado a Resultados para o aprimoramento do Sistema do Plano Diretor (SPD), foi realizado um exame das características específicas desse modelo e sua aplicação no contexto da Marinha.

Identificaram-se e examinaram-se as características fundamentais do Orçamento por Resultados, com foco na forma como esses elementos podem influenciar positivamente o Ciclo de Planejamento do SPD.

Investigou-se como a Marinha tem integrado os princípios do Orçamento Orientado a Resultados em seu processo orçamentário. Isso incluiu uma análise de como a instituição alinha seu orçamento com o planejamento estratégico, garantindo congruência entre os recursos alocados e as metas estratégicas estabelecidas.

Examinou-se de que maneira a Marinha tem promovido uma mentalidade orientada a resultados em sua força de trabalho. Isso envolveu a análise de políticas, práticas e iniciativas adotadas pela Marinha para incentivar uma abordagem focada em alcançar resultados mensuráveis e alinhados com os objetivos estratégicos.

Investigou-se como o Governo Federal, por meio de suas leis e regulamentações, contribui para a criação de um ambiente propício ao alinhamento por resultados por parte da Marinha do Brasil. Isso incluiu a revisão de normativas que impactam diretamente a gestão orçamentária e o estímulo a práticas alinhadas aos princípios do Orçamento por Resultados. Assim foi possível uma compreensão abrangente da aplicação do Orçamento Orientado a Resultados no âmbito da Marinha, desde a integração estratégica até a influência na mentalidade organizacional e o papel das políticas governamentais.

#### **4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A presente análise é embasada nas Categorias de Análise estabelecidas por Oliveira Júnior (2018), que são fundamentais para a adoção de um Orçamento Orientado a Resultados. Será examinada a manifestação dessas categorias dentro da estrutura da Marinha, ilustrando o modo como elas contribuem para o aprimoramento do Sistema de Plano Diretor. Detalhar-se-á a integração e aplicação dessas categorias no contexto prático, realçando sua relevância estratégica para o planejamento e a gestão orçamentária eficiente na Marinha.

##### **4.1 Capacidade Institucional**

Na análise da cultura organizacional da Marinha do Brasil, identifica-se a presença de iniciativas promovendo uma orientação para resultados. Este estudo reconhece que a transformação cultural em uma organização complexa como a Marinha é um processo evolutivo, marcado por uma mudança gradual de mentalidade. Um elemento chave para facilitar essa transição é o investimento contínuo em capacitação.

Neste contexto, a Marinha do Brasil implementou um regime de cursos de carreira obrigatórios, com o intuito de capacitar seu pessoal com as competências necessárias para atuar eficientemente em um ambiente dinâmico. Entre esses programas, destaca-se o Curso de Aperfeiçoamento Avançado de Intendência para Oficiais (C-ApA-IM), que oferece quatro cursos específicos. O curso focado em Gestão da Informação é vital, pois promove a aquisição de competências em Tecnologia da Informação, fundamentais para tomadas de decisão baseadas em informação, assegurando transparência e eficiência na análise de dados. A especialização dos militares nesta área reflete um passo significativo para o aprimoramento da gestão baseada em resultados na Marinha do Brasil.

Ademais, é crucial destacar os programas de capacitação externa normatizados pelo Estado Maior da Armada (EMA) através da normativa EMA-431 – “Normas Gerais Para Participação de Pessoal da MB em Cursos e Estágios em

Estabelecimentos e Instituições Extra-Marinha”. Tais oportunidades são facilitadas pela MB por meio de dois programas: o Programa de Cursos e Estágios no Exterior (PCEExt) e o Programa de Cursos e Estágios em Estabelecimentos e Instituições Cíveis no País (PCEICivP), regulamentados pelas Portarias nº 243/2022 do EMA e nº 70/2022 da Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha (DGPM).

Ao finalizar estes cursos, os militares são designados para Diretorias Especializadas, onde aplicam os conhecimentos adquiridos. Essa prática demonstra o empenho da MB não somente na capacitação de seus membros, mas também na integração efetiva desses conhecimentos em ambientes operacionais e estratégicos. Tal modelo de gestão do conhecimento enfatiza a aplicação prática e contextualizada das habilidades desenvolvidas, contribuindo significativamente para a eficiência e eficácia organizacional da MB e fomentando uma evolução positiva na cultura organizacional.

Outro aspecto notável na estrutura de capacitação da Marinha do Brasil é a oferta de cursos nas áreas de orçamento, finanças, custos, contabilidade e gestão. Estes cursos são conduzidos no Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga (CIANB) e estão disponíveis para todos os militares interessados. O CIANB desempenha um papel fundamental na disseminação de conhecimentos especializados, fundamentais para a eficiência operacional e administrativa na Marinha. A inclusão de tópicos abrangentes como orçamento, finanças e contabilidade destaca a abordagem holística adotada pela Marinha na formação de seu pessoal. Estes cursos não apenas equipam os militares com habilidades técnicas essenciais, mas também promovem uma compreensão mais profunda das práticas de gestão orçamentária e financeira, reforçando assim a cultura de responsabilidade fiscal e eficiência na alocação de recursos.

Além disso, um elemento crucial na evolução da mentalidade organizacional na Marinha do Brasil é a modificação de seus valores organizacionais. Neste contexto, destaca-se o Plano de Direção Setorial (PDS) da Secretaria Geral da Marinha (SGM), que enfatiza, conforme Brasil (2022, p.8), o “foco na orientação baseada em dados” como um de seus valores fundamentais. Conforme explicitado no PDS, este valor, conforme Brasil (2022), envolve a visualização de soluções para problemas reais através da análise de dados, reconhecendo sua utilidade crucial no processo de tomada de decisão e na eliminação de vieses, trazendo benefícios que não seriam perceptíveis sem a sua utilização.

Quando o Órgão de Direção Setorial (ODS) articula tais valores, ele transmite suas expectativas às Organizações Militares (OM) subordinadas, as quais são encarregadas de aderir a essas diretrizes. Essa ênfase na orientação baseada em dados está intrinsecamente ligada ao conceito de Orçamento Orientado a Resultados, onde a informação desempenha um papel central.

O Órgão de Direção Setorial (ODS) comunica suas diretrizes às Organizações Militares (OM) por meio de Ações de Direção Setorial (ADS). Segundo Brasil (2022, p.4), as OM “deverão considerar as ADS que possuem alguma contribuição na perspectiva de Resultados de seus Mapas Estratégicos”. Uma ação particularmente relevante neste contexto é a ADS 17, conforme descrito por Brasil (2022, p.26), que se propõe a “integrar os sistemas informatizados do Setor, a fim de possibilitar análises utilizando ferramentas da Ciência de Dados e auxiliar na gestão do conhecimento e na tomada de decisão”, com prazo de implementação até dezembro de 2026.

A obrigatoriedade de cumprimento desta ADS por todas as OM do setor reflete um compromisso significativo com a melhoria contínua dos processos e o

desenvolvimento de uma cultura de gestão de excelência. Esta iniciativa está intrinsecamente relacionada a um orçamento orientado por resultados, demonstrando uma abordagem estratégica para a eficiência organizacional.

## 4.2 Indicadores

Indicadores são essenciais para o processo de tomada de decisão. Nesse contexto, a Marinha do Brasil (MB) implementou, no Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), o painel de projetos. Este painel, conforme descrito por Brasil (2021), é alimentado por dados provenientes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e do Monitoramento de Ações Internas (AI), possibilitando uma visão do progresso físico-financeiro plurianual, em termos percentuais; do 'raio-x' da execução ao longo dos anos; além de indicadores de desempenho orçamentário, projeções gráficas, fotografias e outras funcionalidades das metas estabelecidas pelo Sistema do Plano Diretor (SPD).

Adicionalmente, Brasil (2021) destaca que o painel realiza cruzamentos automáticos de dados, oferecendo uma previsão do início e término das Ações Internas e seus respectivos cronogramas físico-financeiros, registrados na central de AI, assim como o progresso efetivo lançado no monitoramento. Uma avaliação da consistência dos dados é exibida através de um código de cores com legenda correspondente, enfatizando a importância de uma manutenção contínua e precisa dos dados pelos Gerentes de Meta. Tal prática assegura a integridade e a confiabilidade das informações registradas no sistema.

Imagem 1: Painel de Projetos



Fonte: SIPLAD (2023)

Conforme ilustrado na imagem 1, nota-se uma diversidade na forma do preenchimento das informações solicitadas pelo Monitoramento de Ações Internas (AI) por parte dos diferentes Órgãos de Direção Setorial (ODS). A prevalência de projetos marcados em vermelho indica que o comprometimento com o fornecimento de dados para o processo decisório é um desenvolvimento progressivo, que demanda uma alteração no paradigma institucional. Destaca-se, ainda, que a complexidade intrínseca ao processo de inserção de dados no SIPLAD no módulo de Monitoramento de AI pode estar contribuindo para esse estado atual. Tal observação realça a necessidade de uma melhoria contínua nos processos de gestão de dados, visando reforçar a tomada de decisões embasada em informações precisas e atualizadas.

Uma vulnerabilidade identificada no SIPLAD, especificamente no painel de projetos, é a permissão para modificações dos dados previamente estabelecidos. Tal característica pode comprometer a integridade e a confiabilidade do monitoramento dos projetos. A capacidade de alteração pós-definição dos parâmetros iniciais, embora ofereça flexibilidade, introduz um risco potencial de inconsistência no registro histórico de dados, o que poderia resultar em discrepâncias e, conseqüentemente, afetar a precisão das análises de progresso e desempenho. É essencial, portanto, implementar mecanismos de controle que garantam a veracidade e a imutabilidade dos dados originais, assegurando assim a robustez do acompanhamento e análise no SIPLAD.

### **4.3 Processo decisório sobre alocação de recursos**

A importância dos recursos orçamentários reside na sua capacidade de direcionar e sustentar o desenvolvimento estratégico organizacional. Brasil (2021) observa que a MB respondeu a essa premissa com uma revisão do Sistema de Planejamento Diretor (SPD), intensificando a integração entre o planejamento estratégico e a gestão orçamentária. Esta ação decorreu significativamente do Acórdão nº 7.867/2017 do Tribunal de Contas da União (TCU), que apontou a necessidade de alinhamento dos objetivos estratégicos da MB com as diretrizes das Ações Orçamentárias (AO). O Acórdão indicou a exigência de um processo mais sistemático e estratégico, visando a uma execução orçamentária que esteja em consonância com as metas estratégicas estabelecidas pela Marinha.

As deliberações de um Grupo de Trabalho (GT) instituído em 2018 foram fundamentais para identificar e remediar a falta de correlação sistemática entre o planejamento orçamentário e estratégico, uma lacuna que impediu a adequada mensuração do impacto estratégico dos dispêndios orçamentários (AMORIM, OLIVEIRA JÚNIOR e SOUZA, 2020). O GT propôs melhorias significativas nas regras de negócio do SPD, como a vinculação direta entre as Ações Internas (AI) e as Ações Estratégicas Navais (AEN), para assegurar uma alocação de recursos alinhada aos objetivos estratégicos da Força (AMORIM, OLIVEIRA JÚNIOR e SOUZA, 2020). Além disso, o ajuste nos mecanismos de codificação das AI visa refletir este alinhamento estratégico-orçamentário (AMORIM, OLIVEIRA JÚNIOR e SOUZA, 2020). Este processo de alinhamento não apenas promove uma gestão orçamentária mais integrada, mas também permite estabelecer prioridades baseadas em evidências e

objetivos estratégicos, garantindo que a alocação de recursos esteja alinhada às demandas da sociedade e às diretrizes do governo federal, maximizando assim a geração de valor público (AMORIM, OLIVEIRA JÚNIOR e SOUZA, 2020).

Abaixo, segue uma tabela, extraída do SIPLAD com alguns exemplos dessa integração.

Tabela 1: Relação Ação Interna x Planejamento Estratégico

Nº da AI	Cód. AO	Plano Estratégico			
		Tipo	Ano	OM	Sigla
B.080.SS.1	09HB	PEM	2020	EMA	ADM2
B.080.SS.2	09HB	PEM	2020	EMA	ADM2
B.082.SA.0	0022	PEM	2020	EMA	ADM1
B.083.DA.0	0022	PEM	2020	EMA	ADM1
B.084.AI.0	0739	PEM	2020	EMA	ADM1
B.085.AP.0	0C01	PEM	2020	EMA	ADM1
B.086.EA.0	0536	PEM	2020	EMA	ADM2
B.086.SJ.0	0536	PEM	2020	EMA	ADM2
B.087.EM.0	00GY	PEM	2020	EMA	PESSOAL4
B.088.II.0	0283	PEM	2020	EMA	PESSOAL4
B.090.CI.1	0181	PEM	2020	EMA	PESSOAL4
B.090.CI.2	0181	PEM	2020	EMA	PESSOAL4
B.090.CP.1	0181	PEM	2020	EMA	PESSOAL4
B.090.CP.2	0181	PEM	2020	EMA	PESSOAL4
B.090.PC.1	00S6	PEM	2020	EMA	PESSOAL4
B.090.PC.2	00S6	PEM	2020	EMA	PESSOAL4

Fonte : SIPLAD (2023)

#### 4.4 Gestão de desempenho e *Accountability*

O Decreto nº 9.203 de 2017 marca um avanço significativo na estruturação de uma administração pública orientada por resultados e responsabilidade, estabelecendo as bases para a gestão de desempenho e *accountability* dentro das instituições federais. Em resposta a este decreto, a Marinha do Brasil (MB) implementou o Plano de Integridade da Marinha do Brasil por meio da portaria nº 336/2018 do Estado-Maior da Armada (EMA), visando aprimorar as iniciativas consolidadas de gestão administrativa. Esta ação destaca-se por sua capacidade de orientar a implementação do Programa de Integridade na MB, fornecendo os subsídios necessários que refletem a tradição naval e compromisso institucional da força com a excelência gerencial, visando beneficiar sua capacidade operativa e servir à sociedade.

Contudo, há uma crescente conscientização sobre a necessidade de ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) robustas para complementar os relatórios de gestão na promoção da *accountability*. Os relatórios de gestão são indispensáveis, mas, por natureza, representam uma visão retrospectiva do

desempenho e da aplicação de recursos. Ferramentas de TI dinâmicas, por outro lado, podem permitir monitoramento e análise em tempo real, oferecendo uma visão mais imediata e contínua das operações e contribuindo para uma governança mais reativa e adaptativa. O contraste entre as duas abordagens — a documentação histórica detalhada fornecida pelos relatórios de gestão e o acompanhamento em tempo real possibilitado pela TI — é fundamental para uma estratégia de *accountability* completa e efetiva.

Os Relatórios de Gestão da MB, como o de 2022, são peças fundamentais para a prestação de contas anual, um requisito da Constituição Federal que é reforçado pelas instruções normativas do TCU. Enquanto tais relatórios estruturam a transparência e documentam a aplicação de recursos, o desenvolvimento contínuo de sistemas de TI para o acompanhamento e gestão da performance e *accountability* pode aprimorar a capacidade da MB de responder prontamente às mudanças e exigências operacionais. Combinando relatórios detalhados com tecnologia avançada, a MB pode assim assegurar a otimização dos recursos e a eficiência operacional, alinhando-se ainda mais com os princípios de boa governança estabelecidos pelo decreto e com as expectativas da sociedade brasileira.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Marinha demonstrou comprometimento com a capacitação contínua, essencial para a transição para um ambiente orientado a resultados. Cursos especializados, como o C-ApA-IM, e iniciativas de capacitação externa são exemplos claros. Eles não apenas desenvolvem competências críticas, mas também garantem a aplicação prática dessas habilidades em contextos operacionais e estratégicos.

Os indicadores incorporados no SIPLAD, alimentados por dados do SIAFI e do Monitoramento de AI, fornecem visibilidade do progresso dos projetos, ressaltando a necessidade de dados consistentes e confiáveis. No entanto, a capacidade de alteração dos dados pós-definição apresenta desafios para a integridade do monitoramento, apontando para a necessidade de mecanismos de controle mais rígidos.

Na alocação de recursos, a revisão do SPD e a implementação das recomendações de um Grupo de Trabalho de 2018 refletem esforços para alinhar o planejamento estratégico à execução orçamentária. A vinculação das Ações Internas às Ações Estratégicas Navais é um passo crítico para garantir que os recursos sejam distribuídos de maneira estratégica e alinhada com os objetivos da Marinha.

Finalmente, o decreto nº 9.203 de 2017 e o Plano de Integridade da Marinha do Brasil reforçam o compromisso com a gestão de desempenho e responsabilização. Enquanto os relatórios de gestão documentam a aplicação de recursos, as ferramentas de TI permitem um monitoramento em tempo real, essencial para uma administração pública responsiva e adaptativa.

Em suma, a Marinha do Brasil está no caminho certo para aprimorar sua gestão orçamentária. Contudo, os desafios permanecem, especialmente relacionados à

integridade dos dados e à necessidade de uma cultura organizacional mais adaptada ao Orçamento Orientado a Resultados, cabendo destacar que tudo isso é um processo gradual.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Welles Matias de; GUIMARÃES, Daniela Rode. Gestão do orçamento público. 2014.

AMORIM, Thiago; OLIVEIRA JUNIOR, Jorge; SOUZA, Thiago. O alinhamento estratégico-orçamentário da marinha do Brasil. 2020

BRASIL. Marinha do Brasil. Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040) Estado-Maior da Armada. **EMA-300**. Brasília-DF: 2020.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral. **SGM-107** – Normas Gerais de Administração. Rev. 8, 2021.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral. **SGM-401** – Normas Para Gestão do Plano Diretor. Rev. 2, 2021.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. A implementação do Orçamento por Resultados no âmbito do Executivo Federal: um estudo de caso. 2006.

DE ALENCAR, Cícero Oliveira; DA FONSECA, Ana Carolina Pimentel Duarte. Excelência na gestão pública: a contribuição do controle interno da marinha do brasil. **REGE-Revista de Gestão**, v. 23, n. 2, p. 172-184, 2016

DE ALMEIDA FORTIS, Martin Francisco. Orçamento orientado a resultados: instrumento de fortalecimento democrático na América Latina?. **Revista do Serviço Público**, v. 60, n. 2, p. 125-140, 2009.

FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. 2010.

FRANK, Robert H.; BERNANKE, Ben S. **Princípios de economia**. AMGH Editora, 2012.

JÚNIOR, Carlos Alberto da Silva Corrêa; DE OLIVEIRA JÚNIOR, Jorge Nascimento. EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: DA PERSPECTIVA CONTÁBIL À GESTÃO POR RESULTADOS. **Revista Científica Semana Acadêmica**, 2018.

OLIVEIRA JUNIOR, Jorge Nascimento de. **Orçamento por resultados: aprimoramentos ao processo orçamentário da Marinha do Brasil**. 2018. Tese de Doutorado.



PRODANOV, Cleber Cristiano; DE FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico- 2ª Edição**. Editora Feevale, 2013

SERRANO, André Luiz Marques; ARAÚJO NETO, Luiz Medeiros de; ROSANO-PEÑA, Carlos. Orçamento público: conceitos e definições. 2018.

SANTO DAL BEM PIRES, José; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 25, n. 2, p. 16-25, 2006.

SCHICK, Allen. Coletânea planejamento e orçamento governamental: volume 2: conflitos e soluções no orçamento federal. 2007.

SIGNOR, Leticia. Como surgiu o orçamento público? breve história de sua evolução. 2012.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa. **São Paulo: Atlas**, v. 34, p. 38, 2006.