

A RELAÇÃO ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E ORÇAMENTO: O CASO DAS ORGANIZAÇÕES DA MARINHA DO BRASIL

THE RELATIONSHIP BETWEEN STRATEGIC PLANNING AND BUDGETING: THE CASE OF BRAZILIAN NAVY ORGANIZATIONS

FLAVIO SERGIO REZENDE NUNES DE SOUZA¹
ARMANDO SANTOS MOREIRA DA CUNHA²

RESUMO

Devido ao aumento das demandas e de sua complexidade, as organizações públicas necessitam utilizar ferramentas que permitam a sua condução de suas instituições a determinadas direções, buscando-se a melhoria dos serviços públicos e a redução do desperdício. Do mesmo modo, as forças militares precisam realizar esforços de maneira coordenada e articulada, visando superar uma administração de cunho burocrático, ajustando suas ações e processos gerenciais para uma gestão pública orientada para resultados. Nesse cenário, o planejamento estratégico se mostra imprescindível; porém, não basta a sua formulação, esse aspecto tem que ser efetivamente implementado, permeando os demais processos da organização. Este trabalho investigou como os sistemas gerenciais das organizações, em especial o orçamentário, que possui elevada relevância no setor público, são condicionados pelo planejamento estratégico. O objetivo dessa pesquisa é identificar quais os fatores que influenciam a relação entre o planejamento estratégico e o processo de elaboração orçamentária nas organizações. Para tal, foi utilizado um estudo de caso múltiplo, que analisou quatro organizações da Marinha do Brasil. Os resultados da pesquisa permitiram o levantamento de diversos fatores, assim como dos impactos causados por esses na relação estudada. Verifica-se que o elevado envolvimento dos dirigentes das organizações, aliado à cultura de modernização administrativa e às ferramentas promovidas pelo Programa Netuno, têm contribuído para a utilização mais efetiva do PEO, que passa a ter uma relação mais estreita com o sistema orçamentário.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico. Sistemas Gerenciais. Elaboração Orçamentária. Setor Público. Marinha do Brasil.

ABSTRACT

Due to increasing demands and complexity, public organizations need to use tools that allow their institutions to conduct certain directions, which seek to improve public services and reduce waste. Similarly, the military must make efforts in a coordinated and articulated manner, aiming to overcome a bureaucratic administration, adjusting their actions and management processes to achieve results-oriented public management. In this scenario, strategic planning is indispensable. However, formulating the strategic planning is not enough. The strategic planning must be effectively implemented, with a view to permeating the other processes of the organization. Therefore, this study investigated how strategic planning influences the management systems of organizations, especially the budgetary system, which is highly relevant to the public sector. Then, the aim of this study is to identify which factors affect the relationship between strategic planning and the preparation of budget proposals in organizations. To this end, a multiple case study was used in the analysis of four organizations of the Brazilian Navy. The research unveils several factors that influence the relationship between strategic planning and budgeting, as well as the impacts caused by these factors. It appears that the high involvement of heads of organizations, combined with the culture of administrative modernization and tools promoted by Neptune Program, have contributed to a more effective use of PEO, which happens to have a closer relationship with the budgetary system.

Keywords: Strategic Planning. Management Control Systems. Budgeting. Public Sector. Brazilian Navy.

¹ Diretoria de Administração da Marinha (DAAdM) - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
E-mail: <flavio.nunes@dadm.mar.mil.br>
Mestre em Administração (FGV/EBAPE)

I INTRODUÇÃO

A gestão estratégica nas organizações do setor público ainda apresenta a etapa de implementação como um grande desafio. Um problema frequentemente observado em organizações públicas é o fato do plano estratégico muitas vezes não representar efetivamente as estratégias organizacionais, sendo elaborado apenas para atender a políticas ou normas de instâncias superiores, tornando-se apenas mais um documento, não cumprindo a função que lhe caberia.

Para o alcance dos objetivos estratégicos, necessária a execução de diversas ações a serem empreendidas no âmbito dos vários sistemas da organização. Na gestão pública, o sistema orçamentário é tido como um dos principais e deve guardar estreita relação com o planejamento estratégico (EADIE, 1983; GOODWIN; KLOOT, 1996). É por meio dele que são solicitados os recursos necessários para viabilizar os objetivos estratégicos que requeiram alocação de recursos.

Diversos autores afirmam que, em relação às pesquisas em estratégia, o setor público ainda é pouco explorado (BERRY; WECHSLER, 1995; FERREIRA; NAJBERG; SOUSA, 2013; JOYCE, 1999; LLEWELLYN; TAPPIN, 2003; STEWART, 2004). Aponta-se a existência de poucas pesquisas empíricas que investiguem como sistemas de controle gerencial são utilizados em organizações para facilitar mudanças estratégicas (ABERNETHY; BROWNELL, 1999).

Quando se observa os ambientes militares, a quantidade de pesquisas é ainda mais reduzida. A relevância prática deste estudo pode ser atribuída à necessidade do aprimoramento da gestão das organizações militares, com a finalidade de permiti-las levar suas estratégias adiante. As Forças Armadas apresentam estruturas e processos bem estabelecidos, além de pessoal capacitado na área de gestão. No caso da Marinha do Brasil (MB), os processos orçamentários são realizados por meio do Sistema do Plano Diretor (SPD), implementado há mais de 50 anos. O planejamento estratégico começou a ser utilizado na MB no final da década de 1990. Assim, tomando-se em consideração o caso dessa Força Armada, o artigo

² Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) - Rio de Janeiro-RJ, Brasil.
E-mail: <armando.cunha@fgv.br>
Doutor em Gestão (ISCTE-IUL, Portugal)

está lastreado em pesquisa e buscou empreender, no âmbito organizacional, como ocorre a interação entre os níveis estratégico e gerencial, por meio da elaboração orçamentária, identificando os fatores que influenciam essa relação.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO: COMPREENDENDO A RELAÇÃO

Planejamento estratégico é “um processo [...] desenvolvido para o alcance de uma situação futura desejada de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa” (OLIVEIRA, 2005, p. 35).

Atualmente, muito se discute sobre a funcionalidade do planejamento estratégico. Apesar de severas críticas (MINTZBERG, 2004), esse continua sendo tratado por estrategistas como um instrumento de grande utilidade. Segundo Bryson, Crosby e Bryson (2009, p. 173, tradução nossa), o planejamento estratégico “pode ‘funcionar’, mas a questão de se e como funciona, de que maneira, para quem, quando, e por que, certamente está aberta” (VILÀ; CANALES, 2008). Para esses autores, diversos estudos são realizados de maneira inconsistente e contraditória, pois os pesquisadores dão pouca atenção ao contexto mais amplo: quem está envolvido no planejamento, como ele foi feito e o legado que ele deixou na aprendizagem organizacional.

O benefício trazido pelo planejamento estratégico dependerá de como os agentes utilizarão essa ferramenta, na medida em que as diversas abordagens têm diferentes utilidades e condições para que sejam bem sucedidas (BRYSON, 1988).

Nos anos 1970, o conceito de gestão estratégica passou a enfatizar o desenvolvimento de estratégias como algo “contínuo, sistemático e contingencial, aceitando-o mais como um processo emergente de um conjunto de decisões e ações que levem ao alcance de objetivos organizacionais do que algo antecedente ao processo de implementação” (MOTTA, 2002, p. 88). A gestão estratégica contempla, além da elaboração do plano por meio das sucessivas etapas, também a execução e o controle das ações nele contidas. Isso facilita levar a organização rumo ao futuro, modelando esforços, reorganizando e redesenhando sua estrutura e processos para uma melhor eficiência e qualidade (BRYSON; CROSBY; BRYSON, 2009; JOYCE, 1999; VILÀ; CANALES, 2008).

A complexidade das demandas e do ambiente em que determinadas organizações públicas estão inseridas, exigem dessas uma contínua adaptação, tornando a gestão estratégica imprescindível (JOYCE, 1999). Dessa forma, sua utilização na Administração Pública vem sendo amplamente disseminada. Segundo Bryson, Crosby e Bryson (2009), nos Estados Unidos a partir dos anos 1990, o planejamento estratégico parecia

estar quase onipresente em todos os níveis de governo; porém, o motivo para tal era consequência de modismo, coerção ou mimetismo. Por outro lado, essa ferramenta também se tornou popular, pois em muitas ocasiões parecia “funcionar”, auxiliando os decisores a definirem o que suas organizações deveriam estar fazendo e como.

Em pesquisa realizada em governos locais do Reino Unido, com mais de 600 servidores públicos experientes, Flynn e Talbot (1996) verificaram que a maioria das organizações possuía planejamento estratégico formal e que isso levava a diversos benefícios. Na percepção dos gestores dessas organizações, esses planos os auxiliavam a atingir metas e objetivos, a identificar marcos para melhorias organizacionais e a melhorar o uso dos recursos. Além disso, foi verificado que o planejamento estratégico ajudou a criar unicidade na visão futura da organização por parte dos agentes públicos, favorecendo a identificação de novas oportunidades e ideias.

2.1 Implementação do planejamento estratégico e os sistemas gerenciais

As dificuldades para a implementação do planejamento estratégico são notórias no setor público, onde as organizações frequentemente realizam sua formulação por exigências estatutárias; ou seja, nesses casos as decisões não são as escolhas estratégicas (FLYNN; TALBOT, 1996; LLEWELLYN; TAPPIN, 2003). Assim, o planejamento tem sua importância esvaziada. Tal fenômeno foi identificado por Llewellyn e Tappin (2003, p. 968, tradução nossa) em organizações dos Estados Unidos e do Reino Unido: “planos estratégicos residiam nas prateleiras, juntando poeira. Essa documentação dormente é um fenômeno transatlântico”.

O estabelecimento de regras simples, claras e concretas é primordial para que a implementação da estratégia ocorra na organização (SULL; EISENHARDT, 2012). Além disso, o papel da liderança, que tem a finalidade de conquistar o apoio dos stakeholders para colocar em prática as decisões estratégicas também é imprescindível (CUNHA, 2008; JOYCE, 1999).

O processo de planejamento estratégico desdobra-se em ações estratégicas, que possuem um horizonte de tempo mais curto, e que devem estar alinhadas com os objetivos e diretrizes estratégicas (LOBATO, 2000). Assim, verifica-se a importância da integração do planejamento estratégico com outros processos e sistemas organizacionais, que devem sofrer uma adequação à viabilização de novas estratégias. Entretanto, em muitas organizações públicas não existe um sistema de planejamento integrado e que englobe diversos níveis (FLYNN; TALBOT, 1996; STEWART, 2004).

Essa integração se torna crítica ao analisarmos o processo orçamentário, que é essencial na viabilização de recursos financeiros para a execução das estratégias.

2.2. A integração entre o planejamento estratégico e o processo orçamentário

Na administração pública, o orçamento é um crítico instrumento para a implementação da visão estratégica nas organizações. Por um lado, o PEO deve condicionar o orçamento, para que os objetivos organizacionais possam ser alcançados. Por outro lado, restrições orçamentárias que impeçam ou não disponibilizem recursos para determinadas ações estratégicas, comprometerão o alcance dos objetivos. Portanto, deve-se assegurar que o planejamento estratégico influencie o processo de alocação de recursos (BERRY; WECHSLER, 1995; EADIE, 1983; GOODWIN; KLOOT, 1996; JOYCE, 1999).

Para Cunha (1999), atualmente há uma visão limitada em relação ao papel do orçamento público como instrumento de gestão. O que predomina é uma visão legalista, na qual se vê o orçamento como um instrumento apenas de legitimação do gasto público.

O modelo estabelecido por Anthony (1965) ressalta a importância do orçamento para o alcance dos objetivos estratégicos. A gestão orçamentária contribui para os três tipos de processos administrativos, sendo

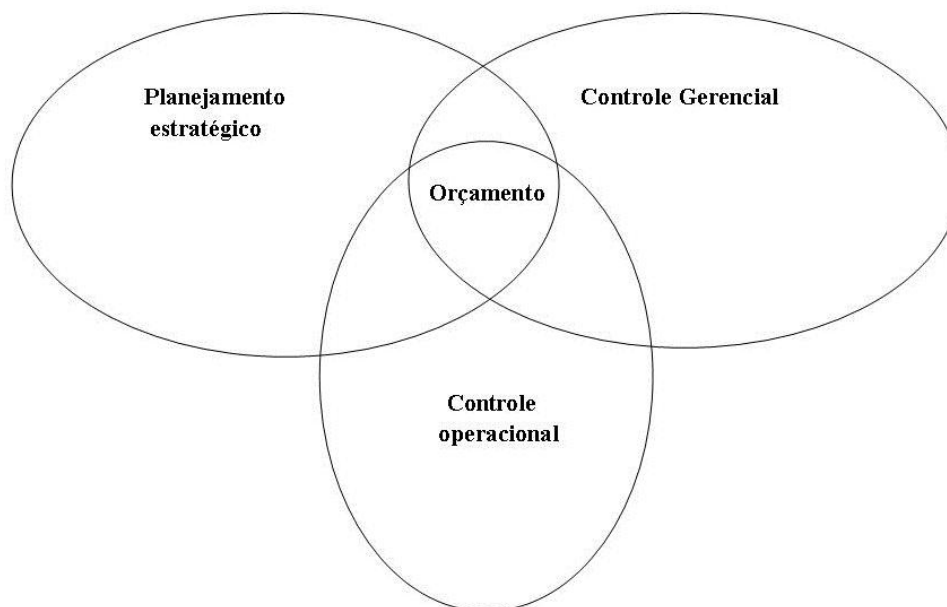
público” (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 122).

O orçamento deve se fortalecer como instrumento de gestão nas organizações governamentais. Por meio da gestão orçamentária adequada, pode-se colocar o planejamento estratégico em prática. Para isso, deve-se fazer a ligação entre os três processos administrativos, caso contrário tendem a prevalecer práticas incrementais, que podem inviabilizar o alcance de visões de futuro mais ambiciosas: “é preciso investir na capacidade para elaborar e implementar orçamentos menos ‘incrementais’ e estabelecer um padrão de gestão voltado para a melhor utilização dos recursos existentes” (REZENDE; CUNHA, 2005, p. 20).

Em geral, há inquietações em relação aos fracassos ou, até mesmo, inexistentes laços entre os processos de planejamento estratégico e de orçamento na administração pública. Porém, pode-se verificar alguns casos em que organizações do setor público buscaram construir esses laços (GOODWIN; KLOOT, 1996; JOYCE, 1999).³

Uma forma de se garantir que a estratégia influencie o processo orçamentário e que os objetivos estratégicos serão contemplados é por meio da “orçamentação dupla”.⁴ Esse mecanismo consiste na criação de um orçamento para iniciativas estratégicas

Figura 1. O orçamento e os processos administrativos



Fonte: Adaptado de Cunha (1999); Schick (1966) e Anthony (1965).

essenciais para o funcionamento da organização, conforme representado na figura 1 (ANTHONY, 1965; CUNHA, 1999; SCHICK, 1966).

Apesar da relação entre planejamento e orçamento ser essencial para a gestão na administração pública, ela ainda é pouco explorada: “trata-se da tradicional relação ‘planejamento, orçamento e controle’, tão tradicional quanto, muitas vezes, pouco explorada em seu potencial para desempenho organizacional no setor

³ Goodwin e Kloot (1996) encontraram estreita integração entre esses processos em administrações locais da Nova Zelândia, enquanto que na Austrália encontraram ligações vagas ou inexistentes. A estreita ligação entre os processos leva a um alto grau de incerteza aos gestores intermediários, tendo em vista que esses sabem que terão que dar atenção não somente ao processo orçamentário, como também ao planejamento estratégico. Desse modo, o que assegura uma menor ambiguidade no papel desses gestores, reduzindo a incerteza, é uma boa comunicação estratégica, que permitirá que a informação seja difundida para os níveis inferiores.

⁴ Tradução livre para dual budgeting.

separado do orçamento operacional. Tal mecanismo parte da suposição que o planejamento e a gestão operacional têm força suficiente para ignorar o planejamento estratégico, assim tendo a finalidade de prover proteção às agendas estratégicas (JOYCE, 1999; MOTTA, 1998).

Além dos óbices relativos à integração entre o PEO e o processo orçamentário, existem dificuldades que são inerentes à própria implementação do planejamento estratégico.

2.3 Dificuldades na implementação do planejamento estratégico

Uma clássica barreira para a implementação do planejamento estratégico é a falta de envolvimento da alta administração (BARZELAY; CAMPBELL, 2003; FLYNN; TALBOT, 1996; LOBATO, 2000). Ainda, deve-se levar em consideração a compatibilidade com o contexto interno da organização, especialmente em relação à sua estrutura e cultura (CHANDLER, 1997; CUNHA, 2008). Além disso, deve-se considerar a forma como a carreira dos servidores se encontra estruturada. Para Barzelay e Campbell (2003), carreiras bem estruturadas apresentam uma maior competência estratégica, tendo em vista que servidores dessas carreiras tendem a ter uma visão mais de longo prazo das necessidades da organização, fato que pôde ser observado no caso da Força Aérea Americana.

Não obstante, a literatura aponta problemas na implementação relacionados à incapacidade de comunicação e preparação das mudanças (LOBATO, 2000; VILÁ; CANALES, 2008). No caso do Brasil, também existem obstáculos associados a questões culturais como a improvisação, o imediatismo e o individualismo, característicos do brasileiro (LOBATO, 2000).

Para estratégias que requeiram grandes mudanças, um importante obstáculo é a repressão da incerteza. Essa ocorre devido à busca de segurança e

regularidade na vida organizacional. Dessa forma, o gestor tenta contornar a pressão psicológica de ter que decidir com base em fatores que fogem de seu controle (MOTTA, 2002). Segundo o autor, dentre as formas de repressão ressaltam-se: o planejamento por mini análise; a definição de objetivos amplos e imprecisos; a dissociação planejamento-execução; além do incrementalismo e da reconciliação com o passado.

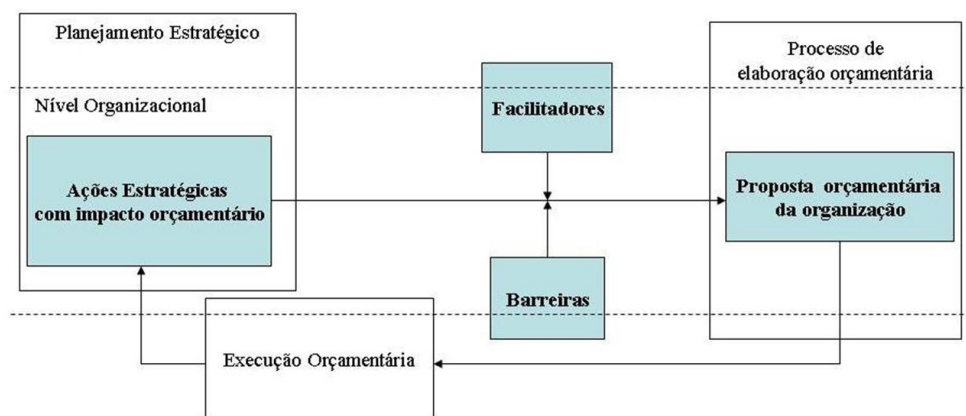
Na primeira forma dificultam-se os debates, de forma a se garantir o ponto de vista dos dirigentes, o que leva a acomodações nos outros níveis. Apesar dos técnicos da organização possuírem informações que indiquem a necessidade de mudança, passam a evitar a colocação desses assuntos em pauta, com a percepção de que isso será inútil. Na segunda forma, são estabelecidos objetivos vagos e pouco desafiadores, assim produz-se a falsa impressão de que sempre estão sendo alcançados. Na dissociação planejamento-execução, costuma-se isolar de forma exagerada o planejamento da execução, assim como a decisão da ação. Por fim, no incrementalismo, antes de se buscar mudanças que façam a organização evoluir com base em uma nova visão de futuro, sempre se olha para trás para ver o que vem sendo feito, evitando-se grandes alterações no status quo.

2.4 O modelo conceitual para análise do caso da Marinha do Brasil

Do modelo de Anthony (1965), discutido por Schick (1966) e Cunha (1999), enfocando partes específicas do planejamento estratégico (ações estratégicas que têm impacto orçamentário) e da elaboração da proposta orçamentária nas organizações, deriva o esquema constante da figura 2, que demonstra a relação entre essas variáveis.

O planejamento estratégico estabelece o sentido de direção a ser seguida pela organização para

Figura 2 - Relação entre ações estratégicas que possuem impacto orçamentário e a elaboração da proposta orçamentária nas organizações



Fonte: Elaboração própria.

cumprir a missão institucional. Para alcançar os objetivos, são estabelecidas ações estratégicas a serem executadas pelos diversos sistemas organizacionais. A coordenação subjacente a essa relação consiste em uma das próprias finalidades do planejamento estratégico (MINTZBERG, 2004; VILÀ; CANALES, 2008).

Grande parte do planejamento estratégico implica em ações que têm impacto orçamentário. Essas devem condicionar as propostas orçamentárias posteriores à entrada em vigor dos planos estratégicos em que estão inseridas, de forma que os recursos necessários para a execução dessas sejam solicitados. Não obstante, deve-se considerar a influência de alguns fatores que podem servir como catalisadores desse vínculo, ou por

outro lado dificultá-lo.

Algumas perspectivas da análise organizacional estabelecidas por Motta (1998, p. 73) foram utilizadas para organizar os fatores (facilitadores ou barreiras) encontrados na literatura que interferem na relação estabelecida no modelo apresentado. A classificação desses fatores encontra-se representada no quadro I.

3 O CONTEXTO DA MARINHA DO BRASIL

A formulação dos primeiros planos estratégicos no âmbito da MB ocorreu para suprir demandas relacionadas a requisitos para a assinatura do contrato de

Quadro I. Fatores que influenciam a relação entre as ações estratégicas com impacto orçamentário e a elaboração das propostas orçamentárias

PERSPECTIVA	Fatores
ESTRUTURAL	Incapacidade de comunicação e preparação das mudanças (LOBATO, 2000; VILÀ; CANALES, 2008)
	Designação individualizada de responsabilidades (JOYCE, 1999)
	Ambiguidade no papel orçamentário (GOODWIN; KLOOT, 1996)
	Falta de sistema de planejamento integrado com níveis inferiores (FLYNN; TALBOT, 1996; STEWART, 2004)
	Dissociação planejamento-execução (MOTTA, 2002)
TECNOLÓGICA	Incrementalismo e reconciliação com o passado (MOTTA, 2002); incrementalismo orçamentário (REZENDE; CUNHA, 2005)
	Compatibilidade das estratégias com a estrutura (CHANDLER, 1997; CUNHA, 2008)
	Imposição externa para a formulação (FLYNN; TALBOT, 1996; JOYCE, 1999); “documentação dormente” (LLEWELLYN; TAPPIN, 2003)
	Formulação integrada à implementação (MOTTA, 2002); elaboração de plano de ação (LOBATO, 2000); regras simples, claras e concretas (SULL; EISENHARDT, 2012)
	Orçamentação dupla (JOYCE, 1999);
	Força da gestão operacional para ignorar o planejamento estratégico (JOYCE, 1999; MOTTA, 1998)
HUMANA	Liderança (CUNHA, 2008; JOYCE, 1999)
	Comprometimento das pessoas (BRYSON; CROSBY; BRYSON, 2009; JOYCE, 1999; VILÀ; CANALES, 2008)
	Envolvimento da alta administração (FLYNN; TALBOT, 1996; LOBATO, 2000)
CULTURAL	Visão legalista do orçamento (CUNHA, 1999)
	Carreiras estruturadas têm maior competência estratégica (BARZELAY; CAMPBELL, 2003)
	Características culturais do brasileiro: improvisação, imediatismo e individualismo (LOBATO, 2000)
POLÍTICA	Definição de objetivos amplos e imprecisos (MOTTA, 2002)
	Planejamento por mini análise (MOTTA, 2002)

Fonte: Elaboração própria.

gestão, por algumas Organizações Militares Prestadoras de Serviço (OMPS),⁵ no final da década de 90 (PEREIRA, 2006). A ideia da implementação do planejamento estratégico manteve-se na MB, extrapolando o âmbito das OMPS e se estendendo às demais organizações, tendo o Programa Netuno como ferramenta essencial para seu fomento.

O Programa Netuno foi elaborado com base no GESPÚBLICA e consiste num processo administrativo destinado a aprimorar a gestão das organizações militares (OM). Atualmente, o Programa Netuno utiliza diversas ferramentas, que vêm se disseminando para um número cada vez maior de OM, como: o planejamento estratégico organizacional (PEO);⁶ a análise e melhoria de processos; a carta de serviços da OM; a pesquisa de clima organizacional; e o ciclo de avaliação e melhoria.

O PEO é instituído por meio de normas internas da MB.⁷ Essa normatização demonstra o respaldo da Alta Administração Naval⁸ na disseminação dessa ferramenta. Os Órgãos de Direção Setorial (ODS) devem estabelecer as organizações sob sua subordinação que são obrigadas a formular o PEO. Tal atribuição, além de reforçar o comprometimento da Alta Administração com tal instrumento, evita atribuir essa tarefa a organizações pequenas ou que sejam predominantemente operativas, nas quais a implementação do PEO seria pouco realista.

A SGM-107 estabelece um modelo prescritivo para a elaboração do PEO, indicando quais documentos que a condicionam e quem deve participar desse processo. Tal modelo pode ser estendido de acordo com as necessidades e as características das diversas OMs (BRASIL, 2013a).

As organizações podem disponibilizar seus planos estratégicos no sítio da intranet do Programa Netuno, favorecendo a prática de benchmarking entre as OM. Atualmente existem publicados os planos de quinze organizações militares.

Uma das atividades no âmbito do Programa Netuno é a avaliação da gestão, que é realizada por meio de sete critérios (BRASIL, 2009), a seguir:

- 1) Liderança e desempenho global;
- 2) Formulação e implementação de estratégias;

⁵ É a organização militar que presta serviços a outras organizações militares e, eventualmente, a organizações extra-Marinha, efetuando a cobrança pelos serviços prestados. Podem atuar nas áreas: industrial, de pesquisa e desenvolvimento de ciência e tecnologia, hospitalar, de abastecimento ou de serviços especiais (BRASIL, 2008a).

⁶ O Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) é elaborado no âmbito das organizações da MB. Esse plano não se confunde com o Planejamento Estratégico da Marinha (PEM), que se refere ao planejamento do órgão como um todo, sendo o principal instrumento de longo prazo da Força. O PEM é um documento condicionante dos PEO (MARINHA DO BRASIL, 2011).

⁷ Trata-se do EMA-134, da SGM-107 e da SGM-304 (BRASIL, 2008a, 2011, 2013a).

⁸ O Estado-Maior da Armada (EMA), assim como a Secretaria-Geral da Marinha (SGM) e os demais Órgãos de Direção Setorial (ODS) são organizações que ocupam posições elevadas na estrutura hierárquica da MB. Seus titulares são Almirantes-de-Esquadra, posto mais alto dessa Força em tempos de paz.

3) Imagem e relacionamento com outras OM que utilizam nossos serviços ou com outros usuários externos;

4) Responsabilidades socioambiental, ética e controle social;

5) Gestão do conhecimento e informações comparativas;

6) A tripulação, seu trabalho, sua capacitação e desenvolvimento; e

7) Processos orçamentários, financeiros, finalísticos e de apoio.

O critério estratégias e planos “examina o processo de formulação das estratégias administrativas, os desdobramentos em planos de ação e o sistema de medição adotado para acompanhamento da evolução de suas implementações” (BRASIL, 2011, p. 4-5). Essa avaliação é realizada por meio de um questionário, sendo 130 pontos a pontuação máxima sob esse critério. O questionário é aplicado por oficiais externos à organização, normalmente durante inspeções administrativas. Sua aplicação iniciou-se em 2011, e atualmente 242 organizações já foram avaliadas.

Em relação à gestão orçamentária, as fases de planejamento, execução e controle, nos diversos escalões administrativos da MB, são realizadas por meio do Sistema do Plano Diretor (SPD) (BRASIL, 2013b).

O processo de elaboração da proposta orçamentária está associado ao ciclo do planejamento, que tem início nas revisões de Planos de Metas (PM). Essas consistem em priorizar e hierarquizar diversas metas informadas pelos setores. Tais informações serão “a base para a elaboração da Proposta Orçamentária da MB, a qual poderá embasar eventuais pleitos de ampliação da capacidade de execução orçamentária e financeira da Força” (BRASIL, 2013b, p. 7-3).

Para a revisão dos PM, os relatores utilizam as informações obtidas no seu nível de participação e aquelas prestadas pelos relatores adjuntos, quando for o caso, ou pelas próprias Unidades Gestoras Executoras (UGE) das Ações Internas.⁹ Os totais financeiros revistos dessas ações devem ser divididos em dois montantes relativos às necessidades: o mínimo e o desejável. O montante mínimo agrupa as necessidades prioritárias atinentes ao cumprimento das atividades no âmbito dos PM. O desejável refere-se às necessidades complementares passíveis de atendimento, caso haja disponibilidade orçamentária (BRASIL, 2013b). Posteriormente, as informações consolidadas pelos relatores são encaminhadas para os ODS que realizam nova priorização.

Desse modo, as OM têm autonomia para propor os valores que desejam receber. Essa proposta deve ser devidamente justificada e, obviamente, não há garantia de recebimento do que foi solicitado.

⁹ “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.” (BRASIL, 2013b, p. 2-9).

4 METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada por meio de estudo de caso múltiplo, de caráter exploratório (EISENHARDT, 1989; YIN, 2005). Como unidades de análise, foram utilizadas quatro organizações pertencentes à MB.

A seleção das OM foi baseada nas maiores pontuações das avaliações realizadas no âmbito do Programa Netuno, em relação ao critério 2 - "Formulação e implementação de estratégias".

Foram excluídas da análise as OMPS, pois essas organizações realizam a cobrança de seus serviços, o que as possibilitam auferir receita própria. Tal procedimento pode impactar na elaboração da proposta orçamentária, pois, muitas vezes, essas dependem mais de seus próprios serviços do que da solicitação de recursos do orçamento. Foram excluídas também as organizações sediadas fora da área metropolitana do Rio de Janeiro, em virtude da maior dificuldade de acesso, assim como uma autarquia vinculada à MB, que possui características muito específicas.

A quarta organização, a organização D, foi selecionada por ser a responsável pela área de conhecimento relacionada ao planejamento estratégico

foi verificado, e outros servidores foram consultados para esclarecimento de pontos específicos.

Para a escolha dos subsídios analisados, foi levada em consideração a data em que foi aprovado o planejamento estratégico que se encontra em vigor na organização. Assim, foram analisados os subsídios enviados a partir do ano posterior à aprovação do PEO, estando todas as observações compreendidas no período de 2009 a 2013.

Tanto o exame da documentação, quanto das entrevistas foi realizado por meio de análise de conteúdo (VERGARA, 2005), utilizando-se o software "atlas.ti" para a avaliação dos dados.

5 ANÁLISE DOS DADOS OBTIDOS EM ORGANIZAÇÕES DA MARINHA SELECIONADAS

As organizações analisadas possuem portes diversos e realizam atividades em ramos distintos. Um resumo das características dos casos observados na pesquisa é apresentado na tabela I.

Tabela I: Características das OM analisadas

	Atividade Principal	Quantidade Aprox de Servidores	Ações Estratégicas	Ações Estratégicas com Impacto Orçamentário
Organização A	Ensino	470	15	3
Organização B	Recursos Humanos	85	06	3
Organização C	Abastecimento	350	12	8
Organização D	Superintendência administrativa	170	34	13

Fonte: Elaboração própria.

organizacional.

Foram coletados dados dos planos estratégicos e dos subsídios¹⁰ para a elaboração da proposta orçamentária das OM selecionadas. Posteriormente, foram realizadas entrevistas com os agentes financeiros¹¹ dessas organizações, para obter um melhor entendimento de como os subsídios foram elaborados e para verificar se os mesmos fariam alguma menção ao planejamento estratégico. Ainda, foram entrevistados encarregados dos setores, com a finalidade de entender o processo de levantamento de necessidades. No total, foram entrevistados 10 servidores (8 militares e 2 civis). Em alguns casos, o Programa de Aplicação de Recursos (PAR)

10 Os subsídios são as informações prestadas pelas OM contendo as suas necessidades de recursos. Essas são consolidadas posteriormente por outras organizações em níveis hierárquicos superiores, culminando na proposta orçamentária da MB.

11 Realizam as tarefas inerentes à gestão financeira e orçamentária das OMs. As atribuições dessa função estão estabelecidas na SGM-301 (MARINHA DO BRASIL, 2008b). Em outros órgãos também é denominado Gestor Financeiro.

O quadro 2 consolida as características observadas nas organizações constantes da tabela I em relação às perspectivas e fatores que influenciam a relação entre as estratégias e a elaboração da proposta orçamentária, conforme apresentado no quadro I.

O primeiro fator abordado foi comunicação da estratégia (LOBATO, 2000; VILÀ; CANALES, 2008). As OM divulgam seu PEO no site do Programa Netuno, em plano de dia (PD)¹² ou somente no Conselho de Gestão.¹³ A divulgação em PD é uma maneira viável de se atingir de

12 O plano de dia é um documento de divulgação interna à organização de ordens e informações de caráter geral. Os servidores da unidade são obrigados a ler esse documento diariamente.

13 O Conselho foi uma inovação administrativa na MB, que remodelou o Conselho Econômico, que tinha como função básica a prestação de contas. Assim, ampliou a função de controle para uma função de assessoramento. Esse Conselho presta assessoramento ao Comando não apenas nos aspectos relacionados à administração econômico-financeira e gerencial, como também naqueles relacionados ao desenvolvimento organizacional, tendo o PEO como um dos assuntos a serem obrigatoriamente tratados (BRASIL, 2013a).

Quadro 2: Características observadas quanto à relação estratégias/elaboração da proposta orçamentária nas organizações analisadas

Perspectiva	Fatores	Características
Estrutural	Influência e Comunicação da Estratégia	- Verificada baixa comunicação da estratégia; e - Aspectos positivos: o Programa Netuno divulga e estimula o uso do PEO, e há uma vinculação muito grande desse instrumento ao Conselho de Gestão.
	Papéis em Relação ao Planejamento Estratégico e designação individualizada de responsabilidades	- Avanço na divulgação e utilização do PEO pelos Assessores de Gestão da Qualidade; - Em alguns casos, demais agentes atribuem ao Assessor de Gestão da Qualidade a responsabilidade pelo PEO se eximindo da participação no processo; - Análise documental demonstra forte relação entre o PEO e a elaboração orçamentária, porém agentes afirmam que não utilizam o PEO; - Apesar de não utilizarem, servidores acreditam que o PEO é importante; - Ambiguidade no papel orçamentário em relação ao PEO; e - Forte delimitação de funções permite que as ações estratégicas sejam executadas mesmo sem o conhecimento do PEO. Essa característica alinha as estratégias emergentes às estratégias pretendidas. ¹⁴
	Dissociação planejamento-execução	- As fases de execução e planejamento são frequentemente confundidas pelos servidores, muitos acreditam que estão planejando já durante a execução; - Necessidade do agente financeiro mobilizar a participação dos setores na fase de planejamento; e - PEO torna mais explícita a fase de planejamento, facilitando os subsídios das necessidades orçamentárias.
Tecnológica	Incrementalismo	- Frequente o caráter imediatista no levantamento de necessidades. Normalmente é realizado pelo histórico ou pela experiência pessoal dos agentes; e - O PEO auxilia o levantamento mais racional, pois permite que os servidores tenham consciência das ações que devem ser realizadas.
	Imposição externa e “documentação dormente”	- Apesar de haver determinada imposição externa para a confecção do PEO, não foi observada a “documentação dormente”, o PEO sempre é utilizado em algum grau, principalmente na fase de acompanhamento.
	Formulação do plano	- Planos que possuem as ações mais claramente identificadas são melhores entendidos e adotados pelos responsáveis por implementá-los.
	Orçamentação dupla	- A divisão em montante mínimo e montante desejável, permite um tipo de orçamentação dupla na elaboração. As OM se utilizam do montante desejável para realizar suas ações estratégicas.
	Contingenciamento	- Muito abordado; e - Alguns afirmam que o PEO permite um posicionamento vantajoso frente a contingenciamentos, pois as necessidades mais bem justificadas evitam os cortes.
	Força da gestão operacional	- Apesar de muito citado, alguns afirmam que o PEO melhora a rotina, ao evitar o retrabalho e ao aumentar a eficiência nas atribuições.
Humana	Liderança e comprometimento	- Muito diversificado entre os servidores; - O PEO facilita a liderança e o comprometimento, pois as pessoas passam a perceber um propósito maior para o seu trabalho, evitando-se a forma mecanicista de perceber suas funções.
	Envolvimento da alta administração	- Verificado de maneira elevada em todas as organizações analisadas.
Cultural	Carreiras estruturadas têm maior competência estratégica	- Verificado que a carreira na MB possui elevada estruturação; e - Este fator pode estar associado ao forte comprometimento da alta administração.
	Improvisação e imediatismo	- Encontrados na pesquisa.

Fonte: Elaboração própria.

¹⁴ As estratégias pretendidas são estratégias que estavam previstas. Estratégias emergentes são padrões realizados que não haviam sido expressamente pretendidos (MINTZBERG, 2004).

forma mais ampla, porém mais superficial, os servidores da organização. O Conselho de Gestão, apesar de possuir um público mais restrito, possibilita a disseminação das estratégias pelos níveis gerenciais, atingindo assim as pessoas que irão executar as ações. Dessa forma, constitui-se em valiosa ferramenta de coordenação e controle. A disponibilização do PEO no site do Programa Netuno facilita o acesso a esse instrumento por todos, fortalecendo a comunicação da estratégia na OM, assim como o senso de responsabilidade de cada setor em relação às suas respectivas ações estratégicas (JOYCE, 1999), em virtude da maior transparência. Outras práticas que também facilitam a divulgação da estratégia são a publicação do PEO no próprio site da OM ou a sua disponibilização em locais públicos na rede de computadores.

Nas OMs observadas ficou evidenciado que alguns setores possuem um contato maior com o PEO do que outros. Essas iniciativas de divulgação do PEO poderão levar à diminuição dessa discrepância. Observa-se uma tendência de aumento da divulgação, na medida em que o pensamento estratégico ocupa espaços maiores nessas organizações. O Programa Netuno tem contribuído muito na divulgação do PEO como ferramenta de gestão, seja por meio das suas avaliações, dos programas de capacitação, ou até mesmo dos simpósios realizados.

Em relação à percepção dos agentes, no que tange aos seus papéis no planejamento estratégico, há grande variedade de visões, ocorrendo certa ambigüidade, o que vai ao encontro dos achados de Goodwin e Kloot (1996). Observou-se algum consenso de que o instrumento é importante; porém, muitos servidores afirmam não utilizá-lo. Percebe-se que há maior conscientização entre os servidores que possuem formação relacionada ao campo da administração. Além disso, há tendência de se atribuir responsabilidades relacionadas ao PEO aos assessores de gestão da qualidade das OM, assim como aos níveis hierárquicos mais elevados. Apesar desses assessores facilitarem a implementação do PEO, constata-se o risco de que possam ser considerados os responsáveis exclusivos por esse instrumento, o que poderá levar à falta de engajamento por parte dos demais servidores.

O fato de o planejamento estratégico ter sido pouco citado na primeira etapa das entrevistas demonstra a falta de percepção dos agentes da ligação entre esse instrumento e a elaboração orçamentária. Por outro lado, a análise documental demonstrou que os recursos necessários à execução das ações estratégicas são solicitados pelos agentes. Isso indica que as informações referentes a essas ações fluem independentemente do PEO, por meio de outros canais. As características das organizações militares, que têm como fundamentos a hierarquia e a disciplina, possibilitam a formação de uma estrutura que facilita a transmissão dos objetivos da alta administração. Isso contribui para a boa comunicação top-down, fazendo com que as prioridades estratégicas sejam amplamente disseminadas.

Essa característica ficou bem evidente na

organização B, onde as ações existentes no plano não possuíam ligação direta com a missão, sendo muito relacionadas às atividades de apoio. Além disso, servidores entrevistados que trabalhavam na atividade fim dessa organização não tinham conhecimento do PEO. No entanto, a elaboração dos subsídios para a proposta orçamentária é realizada de forma adequada, totalmente alinhada à missão. De acordo com a tipologia utilizada por Mintzberg (2004), pode-se afirmar que, nesse caso, as estratégias emergentes estariam quase que coincidentes com as estratégias pretendidas, apesar de não haver uma consciência destas estratégias, que foram formalizadas no plano. Ou seja, a estratégia realizada efetivamente é coerente com a estratégia pretendida, mas ela foi alcançada devido às estratégias emergentes, pois as estratégias pretendidas não estavam adequadamente explicitadas.

Assim, nota-se que a formulação dos planos também exerce importante influência na relação estudada. Foi verificado que as organizações em geral especificam bem as ações em seus planos (SULL; EISENHARDT, 2012). Não obstante, observou-se que a organização B em especial possui suas ações muito relacionadas às atividades-meio, o que pode ter sido causado por falta de participação do setor responsável pelas atividades finalísticas da OM. Por conseguinte, percebe-se a importância de se estimular a participação de todos os setores nos diversos processos do PEO.

Nas organizações analisadas, percebe-se, ainda, uma dissociação entre o planejamento orçamentário e a execução, chegando a haver certa confusão entre essas duas etapas. Muitas vezes, durante a execução orçamentária, os servidores acreditam que estão planejando os gastos. Assim, o agente financeiro tem que mobilizar os setores para que, efetivamente, atuem na fase de planejamento orçamentário, que deve anteceder a fase da execução. O motivo pelo qual os setores não se envolvem no planejamento orçamentário pode estar relacionado ao desconhecimento ou mesmo ao receio do passado (MOTTA, 1998). Se os valores solicitados não são recebidos, logo passa a haver uma desmotivação. Desse modo, o foco permanece na fase da execução, onde a disputa é pelos recursos que já estão disponíveis. Ou seja, o problema do recurso financeiro liberado ser insuficiente, pode ser, em parte, resultante dessa realidade. Nesse caso, o PEO pode ter um papel primordial. Os setores que levam em consideração as suas ações estratégicas já sabem do que precisam para cumprir os objetivos pelos quais são responsáveis. Essa direção já estabelecida facilitaria o processo de informar as necessidades ao agente financeiro, possibilitando que essa sistemática funcione de maneira mais adequada.

Quando não recebem informações adequadas, muitas vezes os agentes financeiros se respaldam na execução orçamentária de anos anteriores para realizar a elaboração de sua proposta, o que leva ao incrementalismo (REZENDE; CUNHA, 2005). Por outro lado, o PEO é

apontado como uma ferramenta que pode possibilitar o rompimento com o incrementalismo. O fomento ao uso desse instrumento pode permitir um maior engajamento dos servidores na busca dos objetivos organizacionais, evitando-se assim a simples perpetuação de informações históricas. Além disso, a utilização do PEO pode melhorar a própria execução, por deixar as necessidades mais transparentes e organizadas.

As restrições orçamentárias e o contingenciamento são fatores que afetam a todas as OMs. Porém, apesar de serem comuns a todas as organizações, os agentes reagem a esses problemas de maneiras diferentes. Alguns são mais resignados, enquanto outros acreditam que devem continuar buscando realizar as ações estratégicas. Nesse caso, o PEO pode ser uma útil ferramenta para que os agentes se posicionem melhor diante das restrições.

Da mesma forma, a força da gestão operacional foi apontada como barreira ao planejamento (MOTTA, 1998). No entanto, alguns agentes percebem que a efetiva utilização do PEO facilita a rotina, mitigando essa dificuldade. Relacionadas a isso, estariam as características culturais: (1) de imediatismo, o foco no momento, deixando um pouco à margem a visão prospectiva; e (2) de improvisação que, por um lado pode ser boa, por demonstrar o poder de reação rápida e flexibilidade dos agentes, e, por outro, pode ser danosa ao planejamento, até mesmo de curto prazo.

A tabela 2 apresenta uma síntese dos fatores observados na pesquisa¹⁵ que, segundo os entrevistados influenciam, de forma mais expressiva, a relação entre o planejamento estratégico e a elaboração das propostas orçamentárias nas OM.

6. CONCLUSÕES

Os diversos fatores identificados na relação entre o PEO e a elaboração orçamentária podem proporcionar um melhor entendimento do contexto da implementação desse instrumento, assim servindo como base para melhorias na gestão.

Poucos fatores atuam de maneira relativamente homogênea, sendo comuns a todas as OM estudadas. Dentre esses, cabe ressaltar: o elevado envolvimento da alta administração; a designação individualizada de responsabilidades; e a boa estruturação da carreira. Os demais fatores se comportam de maneira bastante diversa, havendo heterogeneidade não só entre as organizações, mas também entre os setores de uma mesma organização. Por exemplo, determinado setor da organização pode ser influenciado por determinado estilo de liderança, que não está presente em outros. Da mesma forma, verificou-se nas entrevistas que existem departamentos que planejam mais, enquanto outros se restringem mais à execução.

O elevado envolvimento da alta administração pode estar muito relacionado à maior competência estratégica em carreiras bem estruturadas (BARZELAY; CAMPBELL, 2003). Esse é o caso da MB, que possui carreiras bem estabelecidas, que muitas vezes iniciam ainda durante a formação acadêmica. Desde cedo, os oficiais desenvolvem o desejo de comandar ou dirigir uma unidade. Os dirigentes querem que suas unidades funcionem da melhor maneira possível, tendo um grande interesse em ver suas estratégias serem implementadas.

Ressalta-se, igualmente, o papel da liderança e do comprometimento dos agentes, que influem em todos os fatores. É importante salientar que o próprio planejamento estratégico favorece a liderança e o comprometimento, ao tornar os agentes mais esclarecidos e conscientes do propósito maior das funções que realizam.

Tabela 2: Fatores que influenciam a relação entre o planejamento estratégico e a elaboração orçamentária nas organizações

	Facilitadores	Barreiras
Organização A	Envolvimento da Alta Administração	Comunicação da estratégia Dissociação entre planejamento e execução Força da gestão operacional
Organização B	Envolvimento da Alta Administração Liderança	Formulação do planejamento estratégico Comunicação da estratégia
Organização C	Envolvimento da Alta Administração	Força da gestão operacional
Organização D	Envolvimento da Alta Administração Comunicação da estratégia	

Fonte: Elaboração própria.

¹⁵ Essa análise é proveniente dos dados coletados durante a pesquisa. Foi verificado que existem organizações realizando medidas importantes, o que provavelmente modificará esse quadro no curto prazo.

Nota-se que a inserção da estratégia na gestão das organizações da Marinha tem avançado muito, e ainda se encontra em plena evolução. Isso se deve muito a inovações administrativas que vem sendo implementadas, tais como o Programa Netuno e o Conselho de Gestão. Essas inovações são relativamente recentes, e vêm sofrendo modificações, incorporando novos instrumentos. No entanto, a adoção dessas ferramentas leva tempo, pois diversas resistências têm que ser vencidas (MIYAZAKI, 2008).

Uma inovação estabelecida ainda em 2013, que se relaciona estreitamente com o escopo deste trabalho, foi a instituição do Plano de Acompanhamento de Gestão (PAG). O plano contém atividades, procedimentos, prazos, responsáveis e recursos necessários para o cumprimento do planejamento estratégico, orientando ações em um horizonte de curto prazo, normalmente um exercício (BRASIL, 2013a, p. 6-20). Assim, o uso efetivo desse instrumento pode servir como elo entre o PEO e os sistemas gerenciais da organização, tornando a estratégia mais presente no cotidiano das OM.

Não obstante, outros órgãos da Administração Pública Federal também vêm estimulando mudanças importantes. Essas transformações têm auxiliado a Marinha no seu esforço de implementar inovações na gestão. Como exemplo, pode-se citar as normativas do Tribunal de Contas da União (TCU), que preveem a divulgação de informações sobre o PEO nos relatórios de gestão das UJ (BRASIL, 2013a). Outro exemplo é a instrução normativa da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) que prevê a elaboração de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) para determinadas contratações nessa área (BRASIL, 2010), devendo esse plano estar alinhado ao PEO.

Percebe-se que o elevado envolvimento dos dirigentes das OMs, aliado à cultura de modernização administrativa e às ferramentas promovidas pelo Programa Netuno, têm contribuído para a utilização mais efetiva do PEO. Assim, esse instrumento passa a ter uma relação mais estreita com o sistema orçamentário.

REFERÊNCIAS

- ABERNETHY, M. A.; BROWNELL, P. The role of budgets in organizations facing strategic change: an exploratory study. **Accounting, Organizations and Society**, [S.l.], v. 24, p. 189–204, 1999.
- ANTHONY, R. N. **Planning and control systems: A framework for analysis**. Boston: Harvard University, 1965.
- BARZELAY, M.; CAMPBELL, C. **Preparing for the future: strategic planning in the US Air Force**. Washington, D.C: Brookins institution press, 2003.
- BERRY, F. S.; WECHSLER, B. Strategic planning : findings from a national survey. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 55, n. 2, p. 159–168, 1995.
- BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas sobre contabilidade das organizações militares prestadoras de serviço (OMPS) (SGM-304)**. Brasília, 2008a.
- _____. _____. _____. **Normas sobre Administração Financeira e Contabilidade (SGM-301)**. Brasília, 2008b.
- _____. _____. Estado-Maior da Armada. **Manual de visitas , inspeções e reuniões funcionais da Marinha (EMA -130)**. Brasília, 2009.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa No 04, de 12 de novembro de 2010**. Brasília, 2010.
- _____. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **Manual de Gestão Administrativa da Marinha (EMA - 134)**. Brasília, 2011.
- _____. _____. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas Gerais de Administração (SGM-107)**. Brasília, 2013a.
- _____. _____. _____. **Normas para a Gestão do Plano Diretor (SGM-401)**. Brasília, 2013b.
- BRYSON, J. M. **Strategic planning for public and non profit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.
- BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BRYSON, J. K. Understanding Strategic Planning and the Formulation and Implementation of Strategic Plans as a Way of Knowing: The Contributions of Actor-Network Theory. **International Public Management Journal**, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 172–207, 20 maio 2009.
- CHANDLER, A. D. Structure and Structure. In: **Resources, firms, and strategies: a reader in resource-based perspective**. New York: Oxford University Press, 1997.
- CUNHA, A. **As Funções do Orçamento nas Organizações**. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV/CIPAD, 1999.
- _____. **Estratégias, estruturas e processos: brevíssimas referências conceituais**. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- EADIE, D. C. Tool to Practical Use : Putting a Powerful

- of Strategic Planning The Application in the Public Sector. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 43, n. 5, p. 447–452, 1983.
- EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 532–550, 1989.
- FLYNN, N.; TALBOT, C. Strategy and strategists in UK local government. **Journal of Management Development**, [S.l.], v. 15, n. 2, p. 24–37, 1996.
- GOODWIN, D. R.; KLOOT, L. Strategic communication, budgetary role ambiguity, and budgetary response attitude in local government. **Financial Accountability & Management**, [S.l.], v. 12, n. 3, p. 191–204, 1996.
- JOYCE, P. **Strategic management for the public services**. Buckingham: Open University Press, 1999.
- LLEWELLYN, S.; TAPPIN, E. Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness. **Journal of Management Studies**, [S.l.], v. 40, n. 4, p. 955–982, 2003.
- LOBATO, D. M. **Administração Estratégica: Uma Visão Orientada para a Busca de Vantagens Competitivas**. Rio de Janeiro: Editoração, 2000.
- MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MIYAZAKI, C. Y. M. **Um novo desafio para as nossas lideranças: Programa Netuno, um compromisso de todos nós, marinheiros**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2008.
- MOTTA, P. R. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1998.
- _____. **Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de ser dirigente**. 13. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- PEREIRA, S. C. S. **O planejamento estratégico na Marinha do Brasil: o caso das organizações militares prestadoras de serviço**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- REZENDE, F.; CUNHA, A. **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- SCHICK, A. Planing-Programming-Budgeting System: A Symposium. **Public Administration Review**, [S.l.], p. 243-258, 1966.
- STEWART, J. The meaning of strategy in the public sector. **Australian Journal of Public Administration**, [S.l.], v. 63, n. 4, p. 16–21, 2004.
- SULL, D.; EISENHARDT, K. M. Regras simples para um mundo complexo. **Harvard Business Review**, Boston, p. 44-51, set. 2012.
- VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- VILÀ, J.; CANALES, J. I. Can Strategic Planning Make Strategy More Relevant and Build Commitment Over Time? The Case of RACC. **Long Range Planning**, [S.l.], v. 41, n. 3, p. 273–290, jun. 2008.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

Recebido em 16 de maio de 2014

Aprovado em 19 de agosto de 2014