

Governança no planejamento orçamentário: estudo comparativo entre Marinha, Exército e Aeronáutica

Autoria: C-ApA-IM 2024 – DGOM – 17

RESUMO

A governança tem se consolidado como um mecanismo importante na administração pública, especialmente no contexto das instituições que lidam com recursos escassos e responsabilidades de grande impacto social, como a Defesa Nacional. Esta pesquisa, realizada em 2024, avaliou o alinhamento dos métodos de planejamento orçamentário da Marinha, Exército e Aeronáutica com as diretrizes de governança pública no Brasil. Utilizando uma abordagem qualitativa, foram empregados análise documental, bibliográfica e pesquisa de campo, incluindo um questionário aplicado a militares envolvidos no processo orçamentário. Os resultados indicam que, embora haja avanços, ainda existem lacunas a serem superadas para um alinhamento mais efetivo com as diretrizes de governança.

Palavras-chave: governança pública; planejamento orçamentário; forças armadas; transparência; eficiência.

1 INTRODUÇÃO

Em um cenário global dinâmico e complexo, a alocação eficiente de recursos é essencial para o cumprimento das missões institucionais no setor de defesa. As Forças Armadas (FFAA), desempenham um papel estratégico fundamental na gestão desses recursos, que, por serem escassos, demandam uma aplicação cautelosa e criteriosa.

Nessa perspectiva de recursos limitados e elevada responsabilidade, o orçamento assume uma importância potencializada nessas instituições. Conforme exposto por Giacomoni (2022), o orçamento público é o principal instrumento de planejamento e controle das finanças governamentais, e desempenha um papel decisivo na garantia da execução eficaz das políticas públicas e na otimização do uso dos recursos disponíveis.

Dessa forma, o orçamento assume um papel central, refletindo as iniciativas específicas de cada Força. O Plano Estratégico da Marinha (PEM), por meio de seu mapa estratégico, define como um de seus objetivos o aperfeiçoamento da gestão orçamentária, financeira e administrativa da instituição. De forma semelhante, a Aeronáutica, no eixo de suporte orçamentário e financeiro, busca continuamente recursos adequados às necessidades do Comando, visando fortalecer as discussões sobre propostas orçamentárias. O Exército, por sua vez, tem o objetivo de aprimorar seu sistema de economia e finanças, com foco na melhoria da governança e da gestão dos processos internos (BRASIL, 2020a, 2020b, 2023).

Os objetivos supramencionados fortalecem os esforços institucionais para um planejamento orçamentário sólido, promovendo a otimização de recursos e, conseqüentemente, assegurando maior eficiência nas missões. Ao aprimorar a gestão financeira e administrativa, as FFAA buscam atender às necessidades operacionais e garantir a sustentabilidade de suas ações a longo prazo. Esse esforço é essencial para fortalecer a capacidade de resposta do setor militar, promovendo uma integração efetiva com as diretrizes públicas e uma atuação estratégica na defesa dos interesses do Brasil.

Nessa linha de aprimoramento da gestão e dos processos internos, Borne, Giesteira e Couto (2022) descrevem a governança como a capacidade de oferecer os meios necessários para o alcance de objetivos, sejam eles internos ou estabelecidos por normas superiores, como a Constituição Federal. Complementando essa visão, Costa (2020) enfatiza que, embora a governança não constitua uma solução definitiva, possui grande potencial para fortalecer a gestão pública, inclusive no setor militar.

Diante do exposto, a convergência entre a formulação orçamentária, a alocação eficiente de recursos públicos e as práticas de governança fortalece o setor de defesa, promovendo maior transparência e responsabilidade nas ações institucionais. Com processos estruturados e definidos, as FFAA ampliam sua eficácia e compromisso com a sociedade, alcançando resultados sustentáveis que atendem às necessidades operacionais e ao contexto estratégico nacional. Essa integração facilita a adaptação aos desafios globais e reforça sua contribuição para a segurança e soberania do país.

É importante destacar que, no âmbito das FFAA, não foram encontrados estudos que comparassem métodos de planejamento orçamentário com foco na governança pública. Este estudo, portanto, é relevante por preencher essa lacuna acadêmica e contribuir para uma compreensão mais abrangente das práticas orçamentárias sob a ótica da governança nas Forças de Defesa.

Cabe salientar que este estudo abrange o período de 2020 a 2023, marcado pela implementação dos novos planos estratégicos das Forças, refletindo práticas atuais de governança e estratégias orçamentárias. O recorte deste estudo foca em aspectos específicos do planejamento orçamentário, sem abordar toda a estrutura, dado que o planejamento das Forças envolve uma série de informações e processos complexos. O intervalo temporal também coincide com desafios econômicos e restrições orçamentárias, exigindo das instituições públicas, incluindo o setor de Defesa, uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos.

Com base nesse cenário, esta pesquisa busca responder o seguinte questionamento: Os métodos de planejamento orçamentário adotados pelas FFAA estão alinhados com as diretrizes formais de governança pública? Diante disso, o objetivo geral deste estudo é avaliar se as FFAA incorporam os princípios e boas práticas de governança em seus processos de construção do plano orçamentário, especificamente no que diz respeito à transparência, eficiência e *accountability*.

Para isso, foram definidos os seguintes objetivos específicos: identificar os conceitos de planejamento orçamentário e governança pública com foco em transparência, eficiência e *accountability*; avaliar a percepção dos gestores orçamentários da MB, EB e FAB sobre o alinhamento de suas práticas com as diretrizes de governança; analisar os sistemas e práticas orçamentárias de cada Força e sua contribuição para o cumprimento dos padrões de governança; e, por fim, comparar as abordagens de governança das FFAA, destacando semelhanças e diferenças que impactam a aplicação dessas diretrizes.

Em resumo, este trabalho está organizado em cinco seções: a introdução; a seguir, a seção que explora os referenciais teóricos; a metodologia e análise dos dados; a apresentação e discussão crítica dos resultados; e, por fim, as considerações finais, que incluem as conclusões, implicações do estudo e sugestões para futuras pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O Papel Constitucional e Estratégico das Forças Armadas segundo a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e a Estratégia Nacional de Defesa (END)

A CRFB define o papel das FFAA, que têm como funções essenciais à defesa da soberania nacional, a garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem. Estruturadas com base na hierarquia e disciplina, essas instituições são permanentes e regulares, o que reforça seu caráter indispensável para a manutenção da estabilidade e segurança do país (BRASIL, 1988).

Em complemento, a END expande essas diretrizes, estabelecendo orientações para que as Forças Singulares possam responder a ameaças internas e externas de maneira eficaz e integrada. Esta estratégia prioriza a modernização dos meios operativos, a autonomia tecnológica e o desenvolvimento da indústria de defesa nacional, elementos que permitem maior flexibilidade e prontidão diante de situações estratégicas, como a proteção de áreas de interesse, a exemplo da Amazônia e da costa marítima. Com essas atribuições, as Forças de Defesa são instigadas a aprimorar constantemente suas capacidades, ampliando sua relevância no cenário nacional e internacional (BRASIL, 2020).

2.2 Orçamento público e diretrizes do Livro Branco de Defesa

No que tange o orçamento público, a CRFB, em seu Art. 165, estabelece a obrigatoriedade do processo orçamentário, determinando que o Poder Executivo planeje as ações governamentais através de três instrumentos principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988). Esses instrumentos organizam e orientam o uso dos recursos públicos, promovendo transparência e eficiência na administração das políticas públicas (ENAP, 2014).

Nesse contexto, de acordo com o Ministério da Economia (2023), o Plano Plurianual (PPA) é uma ferramenta estratégica que materializa, metas e diretrizes definidas para o curto prazo. Esse plano é estruturado com base na estratégia, em Programas e Ações Governamentais. A Base inclui uma análise da situação atual e uma projeção de objetivos futuros, orientando as regras a serem seguidas. Com esse alicerce, os programas e ações são organizados com metas, indicadores e uma alocação planejada de recursos para alcançar os resultados previstos.

Seguindo os marcos legais, o processo orçamentário da União para o setor de defesa é estruturado em três etapas principais: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que complementa o Plano Plurianual (PPA) ao definir metas e prioridades governamentais para o exercício seguinte e orientando a formulação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Neste diapasão, a LOA detalha as previsões de receitas e despesas para o ano, alocando recursos conforme as orientações da LDO (BRASIL, 1988; BRASIL, 2020). O Livro Branco de Defesa Nacional também destaca a estabilidade, regularidade e previsibilidade, princípios que devem nortear o orçamento da defesa, assegurando coerência e continuidade nas políticas orçamentárias (BRASIL, 2020).

2.3 Governança Pública

O Tribunal de Contas da União (TCU) estabelece que a governança é a capacidade de definir uma direção e implementá-la para atingir um objetivo, considerando a legitimidade das ações e a participação das partes interessadas. Adicionalmente, destaca a importância da transparência e da prestação de contas

dos responsáveis por essa direção, com o objetivo de maximizar a probabilidade de que os resultados tragam benefícios aos envolvidos (BRASIL, 2020).

Outrossim, o TCU esclarece que, enquanto a governança define a direção com base em evidências e nos interesses da sociedade e das partes interessadas, a gestão é responsável pelos planos e execução das diretrizes, focando no controle de indicadores e mitigação de riscos. Para atingir esse padrão nas organizações públicas, este mesmo Órgão orienta que um dos fundamentos essenciais é o desenvolvimento contínuo da capacidade organizacional, assegurando eficácia e eficiência na gestão de recursos, incluindo sustentabilidade orçamentária, gestão de pessoas, contratações, tecnologia e segurança da informação (BRASIL, 2023).

Ademais, os princípios de governança funcionam como preceitos fundamentais que orientam as organizações públicas na busca por melhores resultados para a sociedade. Para uma compreensão detalhada desses princípios, este estudo baseia-se no Decreto nº 9.203/2017, que estabelece as diretrizes de governança para a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e no Referencial Básico de Governança Organizacional do TCU, que complementa essas diretrizes com orientações específicas para a gestão pública (BRASIL, 2017; 2020). Estes documentos destacam os seguintes princípios como essenciais para a governança no setor público como pode ser observado no Quadro 1 conforme a seguir:

Quadro 1: Princípios da Governança Pública

Princípio	Descrição	Fonte
Transparência	Divulgação clara e acessível das informações, garantindo que os dados sejam públicos e compreensíveis para todas as partes interessadas.	Brasil (2023) Brasil (2017)
Equidade	Assegura tratamento justo, isonômico e imparcial para todos os envolvidos, promovendo inclusão e respeito às diferenças e peculiaridades dos atores.	
Responsabilidade	Requer que gestores assumam a responsabilidade por decisões e resultados, agindo de forma ética e comprometida com os objetivos institucionais.	
Accountability	Exige prestação de contas, com justificativas para ações e decisões, além de responsabilização e sanções, quando necessário.	
Eficiência	Uso racional dos recursos públicos, buscando resultados com o mínimo desperdício e máxima produtividade, para atendimento efetivo à sociedade.	
Integridade	Refere-se à conduta ética e à prevenção de fraudes e corrupção, incentivando honestidade e ética em todas as atividades institucionais.	
Orientação para resultados	Foco em resultados que gerem valor público, garantindo que os esforços e recursos sejam direcionados ao alcance de objetivos estratégicos.	

Fonte: Elaborado pela autora, adaptado do Referencial Básico de Governança Organizacional e Decreto nº 9.203/2017.

2.3.1 Governança Orçamentária

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) busca descrever os princípios fundamentais da governança orçamentária para orientar boas práticas em todas as etapas do ciclo orçamentário. A recomendação apresenta uma síntese clara das práticas em toda a gama de atividades orçamentárias, especificando em particular dez princípios de boa governança orçamentária, abrangendo os aspectos estratégicos, qualitativos e técnicos de todo o ciclo orçamentário:

1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal;
2. Alinhar de perto os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo;
3. Elaborar o orçamento de capital para atender às necessidades de desenvolvimento nacional de maneira coerente e custo-efetiva;
4. Assegurar que documentos e dados orçamentários sejam abertos, transparentes e acessíveis;
5. Proporcionar um debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias;
6. Apresentar uma visão abrangente, precisa e confiável das finanças públicas;
7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento;
8. Garantir que desempenho, avaliação e custo-benefício estejam integrados ao processo orçamentário;
9. Identificar, avaliar e gerenciar de forma prudente a sustentabilidade fiscal e outros riscos de longo prazo;
10. Promover a integridade e qualidade das previsões orçamentárias, dos planos fiscais e da execução orçamentária por meio de rigoroso controle de qualidade, incluindo auditorias independentes (BRASIL, 2015, p. 3).

2.4 Síntese do Planejamento Orçamentário nos Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica

O planejamento orçamentário da Marinha é coordenado pelo Estado-Maior da Armada (EMA), com contribuições dos Órgãos de Direção Setorial (ODS) e dos Gerentes de Metas, e supervisão da Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM) como Unidade Orçamentária (UO) responsável pelo controle das atividades orçamentárias das Unidades Gestoras (UG). As UG executam as ações conforme as metas, monitoradas pelo Sistema do Plano Diretor (SIPLAD). Em nível estratégico, o Sistema de Apoio à Decisão Orçamentária (SAD-ORC) assegura que a alocação de recursos esteja alinhada ao Plano Estratégico da Marinha (BRASIL, 2023; 2024a; 2024b).

De modo semelhante, o Exército Brasileiro organiza seu processo orçamentário sob a coordenação do Estado-Maior do Exército (EME), que define as diretrizes gerais e supervisiona a execução. A Diretoria de Gestão Orçamentária (DGO) e os ODS monitoram e distribuem recursos para cumprir as metas institucionais. As UG aplicam esses recursos conforme as orientações estratégicas, com suporte do Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG), promovendo a integração entre planejamento e execução e assegurando o cumprimento das metas do Plano Estratégico do Exército (BRASIL, 2024).

Na Força Aérea Brasileira (FAB), a coordenação orçamentária é conduzida pelo Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), que estabelece diretrizes e supervisiona o processo. Esse trabalho envolve também os Órgãos de Direção Setorial e os Órgãos de Assistência Direta e Imediata ao Comandante da Aeronáutica (ODSA), responsáveis pela distribuição de recursos e alinhamento com

o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER). As UG executam as ações com suporte do Sistema de Planejamento Institucional da Aeronáutica (SISPLAER), assegurando que a alocação de recursos esteja em conformidade com os objetivos estratégicos da Força (BRASIL, 2023; 2024).

3 METODOLOGIA

3.1 Classificação da pesquisa

3.1.1 Classificação quanto à natureza do método

Quanto à natureza do método, este estudo utilizou uma abordagem qualitativa. Segundo Creswell (2014), a pesquisa qualitativa explora os significados que indivíduos ou grupos atribuem a problemas sociais, enfatizando interpretações subjetivas e contextos específicos. Esse método possibilitou captar as percepções de militares e servidores civis, valorizando os significados construídos em suas experiências. Essa abordagem permitiu examinar a visão dos agentes públicos das Forças de Defesa sobre o alinhamento de seus processos de planejamento orçamentário com os princípios de governança pública.

3.1.2 Classificação quanto aos fins

Quanto aos fins, a pesquisa foi descritiva e exploratória. Conforme Gil (2023), a pesquisa descritiva busca delinear as características de uma população ou fenômeno e identificar possíveis relações entre variáveis, levantando opiniões, atitudes e crenças dos participantes. A pesquisa exploratória, por sua vez, visa aumentar a familiaridade com um problema, esclarecendo-o ou auxiliando na formulação de proposição.

Assim, é considerada descritivo, pois mapeou os procedimentos e trâmites internos dos processos orçamentários nas Organizações Militares (OM) da MB, do EB e da FAB, e exploratório, pois identificou a ausência de artigos sobre a relação entre governança e planejamento orçamentário. Conforme o entendimento de Gil (2023), o foco esteve no aprimoramento de ideias e na descoberta de novas percepções, com um planejamento flexível que permitiu considerar diferentes aspectos relacionados ao tema estudado.

3.1.3 Classificação quanto aos meios

Quanto aos meios, foram utilizadas fontes bibliográficas, documentais e pesquisa de campo. A pesquisa bibliográfica fundamentou-se em materiais já publicados, como livros e artigos científicos, enquanto a documental se apoiou em fontes ainda não tratadas analiticamente, ajustadas ao contexto deste artigo. Por fim, a pesquisa de campo acrescentou conhecimento empírico ao tema, visando levantar novas questões e hipóteses para trabalhos futuros, sem necessariamente propor novas perspectivas teóricas (GIL, 2023).

A análise documental incluiu diretrizes orçamentárias, legislações, regulamentos e documentos internos das Forças de Defesa, além de orientações do TCU. Essa etapa preliminar proporcionou uma visão abrangente dos processos de gestão orçamentária, com ênfase nas diretrizes do TCU, e foi essencial para mapear normas que influenciam a estrutura e execução do orçamento nas FFAA, estabelecendo uma base sólida para as fases seguintes.

A pesquisa bibliográfica estabeleceu a base teórica sobre governança, orçamento, transparência, eficiência e *accountability*, utilizando fontes como livros, artigos, dissertações e documentos oficiais. Esse material contribuiu para uma

compreensão aprofundada dos conceitos-chave e de sua aplicação prática no setor de defesa.

3.2 Limitações da pesquisa

Esta pesquisa enfrentou limitações, principalmente no que se refere ao acesso restrito a documentos internos das FFAA e o número reduzido de gestores entrevistados que comprometeram a possibilidade de generalização dos resultados. A escassez de estudos similares dificultou a realização de comparações diretas, e o curto prazo para a execução da pesquisa inviabilizou a inclusão de uma amostra mais abrangente. Ademais, o foco restrito às FFAA limitou a aplicabilidade dos resultados a outros contextos institucionais ou públicos.

3.3 Coleta de dados e definição do público-alvo

3.3.1 Construção e validação do questionário de pesquisa

A coleta de dados foi realizada por meio de um questionário, principal instrumento para explorar questões específicas e coletar informações diretamente relacionadas ao tema. Foi composto por perguntas organizadas em sequência lógica, e projetado para descrever variáveis e circunstâncias específicas, além de captar crenças, conhecimentos e percepções dos participantes, oferecendo uma visão detalhada sobre o objeto de estudo (MIRANDA, 2020).

As perguntas foram integradas ao problema de pesquisa e aos objetivos geral e específicos, fundamentando-se no referencial teórico, que abrange princípios de governança, orçamento público e planejamento orçamentário, para assegurar relevância e coerência temática. A Escala *Likert* foi adotada para captar com precisão as percepções dos participantes, permitindo que indicassem seu grau de concordância com afirmações específicas. Segundo Boone e Boone (2012), essa técnica, amplamente usada em pesquisas sociais, capta nuances de opinião, facilitando a análise dos dados.

Para quantificar as percepções sobre governança e gestão orçamentária nas FFAA, utilizou-se uma escala de cinco pontos, de "Discordo totalmente" a "Concordo totalmente." Essa estrutura permitiu avaliar objetivamente as opiniões dos militares, identificando tendências e nuances sobre as temáticas contempladas no estudo, possibilitando uma análise comparativa eficaz.

Antes da divulgação, foi realizado um pré-teste do questionário para verificar a clareza das questões, assegurar a compreensão das respostas e estimar o tempo de preenchimento (FOWLER JR., 2011). Esse pré-teste envolveu seis militares, com dois representantes de cada Força, para garantir a clareza, coerência e relevância das perguntas no contexto prático das Forças Armadas. A partir dessas contribuições, foram realizados ajustes na linguagem e na estrutura das perguntas para evitar ambiguidades e assegurar uma compreensão uniforme.

A validação final foi obtida através da revisão de outros dois militares que possuíam *expertise* sobre o tema, cujas contribuições adicionais garantiram que as perguntas abordassem fielmente práticas e desafios reais nas OM. Esse processo aprimorou a qualidade dos dados e assegurou que o roteiro de perguntas fosse abordar informações relevantes e precisas.

3.3.2 Definição de variáveis para as perguntas

A definição prévia das variáveis qualitativas do questionário visou estruturar a análise para refletir aspectos essenciais do planejamento orçamentário nas OM, incluindo o envolvimento dos membros, a sistematização das etapas, o uso de

ferramentas e o alinhamento com os princípios de governança pública. As perguntas, elaboradas com base em fontes teóricas, foram tanto abertas quanto fechadas, assegurando que os resultados captassem com precisão a realidade do processo, visto que a qualidade dos dados iniciais é fundamental para conclusões eficazes.

Dessa forma, a fundamentação teórica e a seleção criteriosa das variáveis orientaram a formulação de perguntas consistentes e alinhadas com os objetivos da pesquisa. O Quadro 2 a seguir resume os temas abordados, com a descrição de cada um e suas respectivas perguntas.

Quadro 2: Definição das variáveis e perguntas para o questionário

Tema (variável)	Descrição	Síntese das Perguntas	Referências
Participação no planejamento orçamentário	Nível de envolvimento dos membros da OM no planejamento orçamentário.	4. Ampliação da participação na OM 5. Estruturação e clareza no processo	Giacomoni (2022)
Estruturação e sistematização do processo	Clareza e organização das etapas do planejamento orçamentário com normas e diretrizes.	5. Estruturação com etapas sistematizadas 7. Normas e diretrizes no planejamento	Brasil (2020)
Ferramentas e sistemas utilizados	Métodos e sistemas empregados no envio e controle das informações orçamentárias, incluindo limitações.	6. Métodos de envio de informações 8. Indicadores de avaliação 16. Limitações dos sistemas informatizados	Brasil (2020)
Alinhamento com a governança pública	Conformidade do planejamento orçamentário com os princípios de transparência e accountability.	9. Metas de transparência e eficiência 10. Accountability e transparência no planejamento 13. Indicadores de governança	Borne <i>et al.</i> (2022)
Flexibilidade e acompanhamento contínuo	Capacidade do planejamento de adaptação e revisão contínua para melhorias.	11. Flexibilidade no planejamento 12. Revisões periódicas para melhoria	Costa (2020)
Impacto da escassez de recursos	Efeito das limitações de recursos na execução e cumprimento das metas do planejamento.	14. Impacto da escassez nas metas 15. Exemplo de limitações que comprometeram a execução operacional	Barcelos (2012)

Fonte: Elaborado pela autora.

3.3.3 Tipo de amostra

Foi utilizada uma amostra não probabilística, frequentemente adotada em estudos qualitativos quando o propósito é captar informações específicas e pertinentes ao tema investigado, em vez de buscar representatividade estatística. Esse tipo de amostra permite que o pesquisador selecione participantes de acordo com critérios que atendam diretamente aos objetivos do estudo, como o conhecimento e o envolvimento dos indivíduos com o fenômeno analisado (FÁVERO, 2024). Segundo Gil (2023), essa abordagem possibilita que os dados

coletados estejam alinhados ao contexto particular da pesquisa, dispensando a necessidade de extrapolar os resultados para uma população mais ampla.

No contexto da amostra não probabilística, a amostragem intencional foi considerada a mais adequada para o estudo, pois permite a inclusão estratégica de participantes com experiência relevante, fornecendo dados específicos. De acordo com Sampieri, Collado e Lucio (2013), essa técnica é indicada para pesquisas qualitativas que buscam captar percepções de indivíduos com uma visão abrangente sobre o tema, sendo especialmente eficaz em investigações que envolvem fenômenos mais complexos. Lakatos e Marconi (2003) destacam ainda que a amostragem intencional é fundamental em pesquisas que demandam uma seleção criteriosa dos respondentes, garantindo a coleta de informações detalhadas e adequadas aos objetivos da pesquisa.

3.3.4 Divulgação do questionário de pesquisa e definição do público-alvo

A seleção dos militares que responderam a pesquisa seguiu critérios relacionados à experiência e envolvimento direto ou indireto no planejamento orçamentário, abrangendo representantes de diversos círculos hierárquicos e desde o nível operacional até o nível estratégico.

Esse critério visou assegurar que o estudo captasse contribuições de diferentes esferas de responsabilidade, permitindo uma compreensão mais estruturada sobre o papel de cada nível hierárquico na formulação e execução das diretrizes orçamentárias. A inclusão de participantes com atuação nos diferentes níveis buscou demonstrar a participação diferenciada desses círculos hierárquicos na construção do planejamento, proporcionando uma distinção substancial entre as abordagens adotadas.

Foram encaminhados cerca de quinze *e-mails* contendo o *link* do questionário de pesquisa, extraídos diretamente do catálogo da intranet da Diretoria de Administração da Marinha (DAdM) e distribuídos entre diversas OM. Adicionalmente, 5 correspondências eletrônicas foram enviados à FAB e ao EB, por meio de contatos diretos com oficiais intendentess. As mensagens foram direcionadas a militares envolvidos, direta ou indiretamente, no planejamento orçamentário de suas respectivas Forças.

Para ampliar o alcance, o *link* também foi compartilhado via aplicativo de *WhatsApp* através de cerca de sessenta mensagens, o que aumentou a acessibilidade para os respondentes, independentemente de localização ou rotina. Além disso, solicitou-se que os destinatários repassassem o questionário a outros militares e setores julgados relevantes, o que expandiu a abrangência da coleta de dados.

Devido a limitações geográficas, a pesquisa foi disponibilizada no formato *online* via *Google Forms*, cujo *link*¹ encontra-se nas notas explicativas ao final deste estudo. Esse formato permitiu abranger as três Forças e facilitar o acesso dos participantes em várias regiões do país. A divulgação ocorreu por grupos de mensagens e *e-mails* institucionais, garantindo ampla disseminação entre os militares selecionados. Antes da participação, todos foram informados sobre os objetivos do estudo e forneceram consentimento formal. Ao final, foram obtidas o total de sessenta e sete respostas, representando um bom percentual de retorno em relação ao total de *e-mails* e mensagens enviadas.

As respostas² foram registradas e armazenadas automaticamente, garantindo um controle seguro e organizado dos dados. Posteriormente, os dados foram sistematizados para análise, permitindo identificar padrões e divergências nas

práticas de governança orçamentária em diferentes níveis hierárquicos e promovendo uma visão estruturada das abordagens e responsabilidades no processo de planejamento.

3.3.5 Síntese dos temas abordados e formatos de análise

Para proporcionar um entendimento mais claro acerca dos resultados apresentados no tópico 4, a seguir é ilustrada uma síntese dos principais temas que orientaram a construção das perguntas do questionário de pesquisa. O Quadro 3 a seguir complementa o Quadro 2 e organiza as questões por áreas de interesse, especificando o enfoque de cada item e o formato de resposta utilizado – seja resposta aberta, escala de Likert, binária ou múltipla escolha.

Quadro 3 – Temas abordados nas perguntas e formatos de respostas

Tema de Análise	Pergunta Número	Principais aspectos analisados	Formato
Planejamento Orçamentário	4	Participação ampla dos membros na elaboração	Sim/Não (binária)
	5	Estrutura e clareza das etapas	Escala de <i>Likert</i>
	6	Meios de envio de subsídios (planilhas, e-mails, mensagens, sistemas)	Múltipla Escolha
	7	Normas e diretrizes para sistematização do planejamento	Escala de <i>Likert</i>
Princípios de Governança	8	Indicadores para alinhamento com governança pública	Escala de <i>Likert</i>
	9	Metas para transparência e eficiência no uso de recursos	Escala de <i>Likert</i>
	10	Inclusão de accountability e transparência no planejamento	Escala de <i>Likert</i>
	11	Flexibilidade para acompanhamento das metas	Escala de <i>Likert</i>
Avaliação de Resultados	12	Frequência das revisões para melhorias anuais	Múltipla Escolha
	13	Controles e indicadores para alinhar planejamento e execução	Escala de <i>Likert</i>
Impacto da Escassez de Recursos	14	Impacto da escassez de recursos na capacidade de cumprir metas	Aberta
	15	Situações de limitação de recursos e impacto na atividade operativa	Aberta
Limitações dos Sistemas	16	Limitações e integração dos sistemas informatizados	Aberta

Fonte: elaborado pela autora.

Nesse contexto, com base nos temas supracitados, os próximos tópicos apresentam uma avaliação extensiva dos resultados obtidos em relação a diferentes aspectos da governança no contexto da construção do planejamento orçamentário nas Forças Armadas.

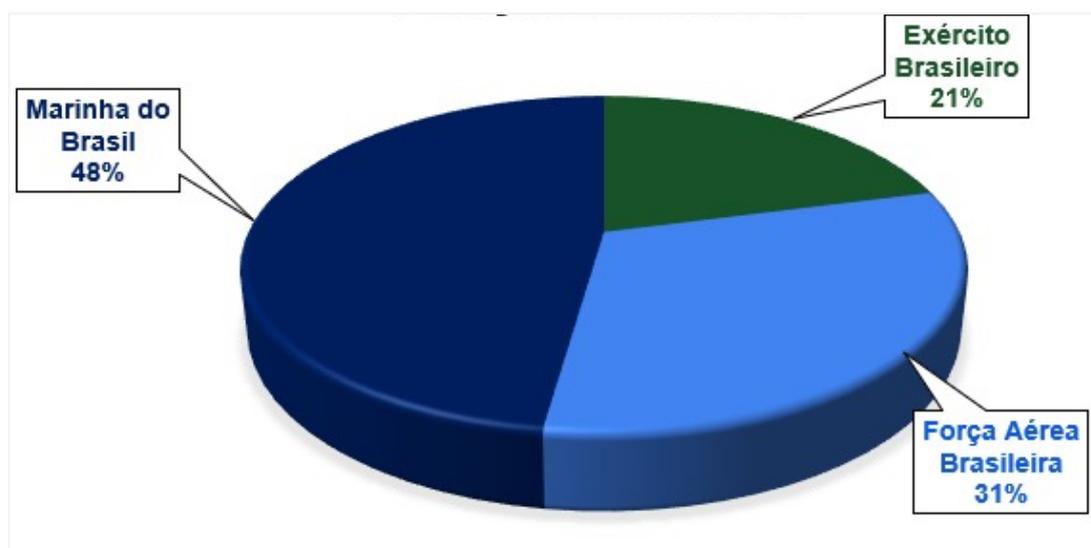
4 ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo apresenta os principais resultados do estudo, abordando o perfil da amostra, uma análise comparativa dos dados e aspectos-chave do planejamento orçamentário, como a participação dos *stakeholders*, métodos de elaboração e frequência de revisões. Também são descritos os panoramas das FFAA, e ao final, são analisadas as respostas abertas e oferecida uma síntese conclusiva dos resultados.

4.1 Perfil da amostra utilizada

A amostra coletada incluiu respostas de militares das três Forças, envolvidos direta ou indiretamente no planejamento orçamentário de suas respectivas Organizações. Utilizando canais institucionais e aplicativos de mensagens, a pesquisa alcançou uma ampla variedade de participantes, capturando percepções de diferentes setores e Organizações Militares (OM). Esse processo resultou em 67 respostas, garantindo uma representatividade adequada e um bom percentual de retorno para a análise. As características detalhadas do perfil da amostra estão apresentadas no Gráfico e Tabela 1 conforme demonstrado a seguir.

Gráfico 1 – Total da amostra (FFAA)



Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

Tabela 1 – Total da amostra (contagem de respondentes)

Força Armada	Contagem	Percentual
Exército Brasileiro	14	20,9%
Força Aérea Brasileira	21	31,3%
Marinha do Brasil	32	47,8%
Total	67	100,0%

Fonte: elaborado pela autora.

Em relação ao total da amostra das três Forças, conforme demonstrado no Gráfico 1 e na Tabela 1, observou-se uma predominância de respondentes da MB, que representaram aproximadamente (48%) do total, seguidos pela FAB com (31%) e pelo EB com (21%). Essa distribuição, com maior participação da MB, pode ter

influenciado os resultados, já que as percepções dos respondentes da MB tiveram um peso maior nos dados gerais, enquanto as visões do EB, devido à menor participação, foram menos expressivas. Esta diferença na representatividade foi levada em conta na análise, especialmente ao interpretar as variações entre as Forças.

Essa predominância da MB provavelmente se deve à facilidade de acesso aos militares dessa Força durante a coleta de dados. Esse fator sugere uma possível influência das características organizacionais e políticas da MB nas respostas, sendo importante considerar os vieses decorrentes dessa distribuição. Essa composição da amostra contribuiu para contextualizar e interpretar as percepções registradas no estudo, especialmente quando surgiram diferenças notáveis entre as Forças.

Considerando o efetivo total de cada Força – cerca de 212.217 militares no EB, 81.040 na MB e 77.454 na FAB – a representatividade da amostra varia proporcionalmente entre elas. Com 67 respondentes ao todo, a MB apresenta uma representatividade de cerca de 0,04% em relação ao seu efetivo total, a FAB de aproximadamente 0,03%, enquanto o EB, embora possua o maior efetivo, tem uma representatividade proporcional menor, de cerca de 0,007%. Esses percentuais ressaltam que as percepções da MB e FAB terão um peso relativamente maior na análise geral, enquanto as opiniões do EB podem ter uma influência menor devido à baixa representatividade proporcional, aspecto considerado na análise para garantir uma interpretação equilibrada dos resultados.

Em paralelo, em relação a análise quanto aos círculos hierárquicos, conforme demonstrado no Gráfico 2 e na Tabela 2 a seguir, observou-se uma distribuição significativa entre os níveis dos respondentes. A maioria era composta por Oficiais Subalternos (34%), seguidos por Oficiais Intermediários (28%) e Oficiais Superiores (27%), enquanto os Praças representaram apenas (11%) da amostra.

Gráfico 2 – Total da amostra por círculo hierárquico



Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

Tabela 2 – Total da amostra por círculo hierárquico

Círculo hierárquico	Contagem	Percentual
Oficial Intermediário	19	28,4%
Oficial Subalterno	23	34,3%
Oficial Superior	18	26,9%
Praça	7	10,4%
Total	67	100,0%

Fonte: elaborado pela autora.

Essa predominância de Oficiais Subalternos e Intermediários reflete uma perspectiva mais centrada nos níveis intermediários da hierarquia, o que influenciou as percepções e opiniões coletadas, dado o conjunto de particularidades e desafios enfrentados por esses grupos.

4.2 Análise comparativa dos resultados

4.2.1 Participação dos *stakeholders* na construção do planejamento orçamentário

O Gráfico 3 apresenta a percepção sobre a participação dos membros das OM na construção do planejamento, relacionada à pergunta 4 (binária), segmentada pelas três Forças. No EB, observa-se uma divisão, com 9 respondentes indicando ausência de participação ampla e 5 respondentes afirmando o contrário. Na FAB, o cenário também aponta uma maioria que considera a participação restrita, com 17 respondentes assinalando "Não" e apenas 4 respondentes marcando "Sim". Na MB, a tendência é semelhante, porém mais acentuada, com 24 respondentes afirmando que não há participação ampla e 8 respondentes indicando que há.

Gráfico 3 – Participação dos *stakeholders* na construção do planejamento orçamentário



Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

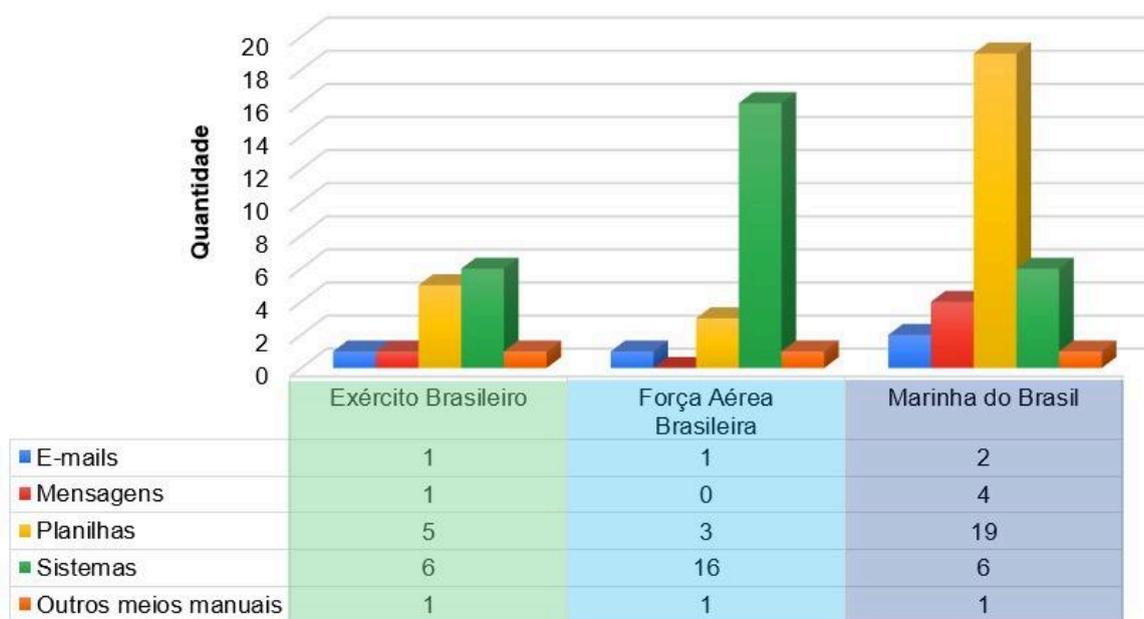
Esses resultados sugerem que, de modo geral, os processos de planejamento orçamentário nas Forças Armadas ainda não incluem de forma abrangente a contribuição dos membros das OM. Essa conclusão aponta para uma possível área de melhoria, onde o aumento da participação poderia fortalecer a transparência, o compromisso com as metas orçamentárias e a aderência aos princípios de governança pública.

4.2.2 Meios utilizados na elaboração da proposta orçamentária

O Gráfico 4, referente à pergunta 6 (múltipla escolha), mostra que os principais meios utilizados pelas Forças Armadas para elaborar a proposta orçamentária são sistemas informatizados e planilhas. A FAB destaca-se pelo uso predominante de sistemas (16 respondentes), enquanto a Marinha demonstra maior uso de planilhas (19 respondentes). No EB, o uso é equilibrado, com 6 respondentes que utilizam sistemas e 5 que utilizam planilhas. E-mails e mensagens são usados em menor escala, especialmente na Marinha. Esses resultados indicam uma variabilidade no nível de informatização entre as Forças, com a Marinha possivelmente adotando processos mais manuais.

É importante observar que o tamanho da amostra na MB pode ter sido maior, o que provavelmente influenciou os resultados em relação às outras Forças. Essa diferença de representatividade pode ter enfatizado padrões específicos da MB, como a preferência pelo uso de planilhas, distorcendo os resultados gerais. Assim, essa predominância de respondentes deve ser considerada na interpretação dos dados, pois pode não refletir de forma proporcional a realidade das demais Forças.

Gráfico 4 – Comparativo dos meios utilizados para a elaboração do orçamento



Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

Ressalta-se ainda que, de forma geral, o uso de planilhas permanece comum nas três Forças, indicando que parte do processo de elaboração de subsídios ainda é realizada por métodos manuais. Essa dependência de ferramentas menos integradas sugere que a adoção de sistemas informatizados poderia aumentar a eficiência e a centralização do processo orçamentário. A transição para sistemas automatizados permitiria otimizar a elaboração e o compartilhamento dos dados, promovendo uma melhor integração entre as áreas.

4.2.3 Frequência de revisões do planejamento orçamentário

O Gráfico 5, referente à pergunta 12 (múltipla escolha), mostra a frequência das revisões do planejamento orçamentário. Na Marinha, predominam as revisões anuais e mensais, com 8 e 7 respondentes, respectivamente, enquanto na Força

Aérea observa-se uma distribuição igualmente equilibrada. Já no Exército, as revisões anuais e semestrais são mais frequentes, com 5 e 4 respondentes, respectivamente. Poucos participantes selecionaram a opção "Nunca", evidenciando um comprometimento geral com a atualização periódica do planejamento orçamentário.

Gráfico 5 – Revisões no planejamento do orçamento



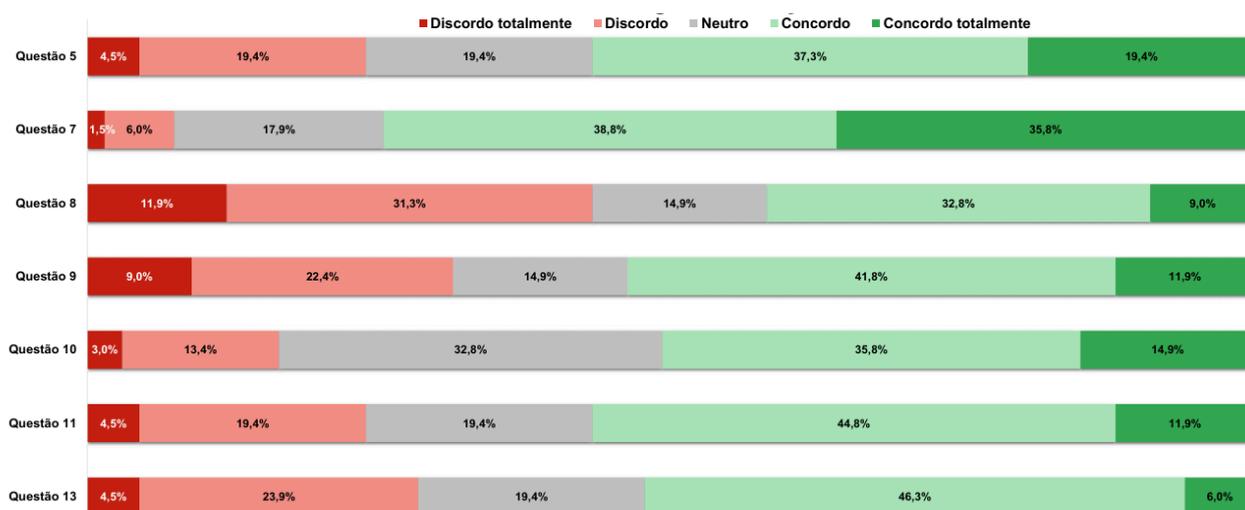
Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

A conclusão é que há uma realização frequente de revisões no planejamento orçamentário, o que caracteriza algo benéfico, pois permite ajustes contínuos e a identificação de pontos de melhoria para o ano seguinte. Esse processo de atualização contribui para a precisão e a adaptação do planejamento às necessidades reais da organização.

4.2.4 Panorama geral das FFAA

A análise das respostas, conforme demonstrado no Gráfico 6, revela uma percepção predominantemente positiva sobre a estrutura e organização do planejamento orçamentário nas Forças Armadas.

Gráfico 6 – Panorama geral das FFAA



Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

A Questão 5, referente à clareza das etapas do planejamento, (56,7%) dos respondentes expressaram certa concordância, dos quais (44,8%) concordaram totalmente e apenas (19,4%) mantiveram-se neutros, o que sugere uma visão amplamente favorável, embora contenha possíveis áreas de compreensão parcial.

A Questão 7 confirma essa avaliação, com (74,6%) indicando que há um processo de sistematização do planejamento adequado e (17,9%) de respostas neutras, apontando que alguns podem não ter pleno entendimento do processo orçamentário como um todo. O percentual de discordância foi muito baixo comparado aos demais., o que indica um aspecto favorável em relação a variável estudada.

Em relação ao alinhamento com as diretrizes de governança pública, a Questão 8 obteve (41,8%) de concordância, mas com (14,9%) de respostas neutras e (43,2%) discordantes, destacando uma percepção expressiva de necessidade de maior alinhamento e sugerindo lacunas na conformidade com essas diretrizes.

Na Questão 9, que trata da transparência e eficiência no uso de recursos, (53,7%) dos respondentes concordaram, enquanto (14,9%) mantiveram-se neutros e (31,4%) discordaram. Isso indica que, embora uma parcela significativa perceba transparência e eficiência no uso dos recursos, o percentual de discordância também é relevante.

Nos temas relacionados a *accountability* e transparência, os resultados mostram maior diversidade. Na Questão 10, apenas (50,7%) concordaram que esses princípios são adequadamente considerados, enquanto (32,8%) mantiveram-se neutros e (16,4%) discordaram, sugerindo possíveis lacunas na comunicação e aplicação desses princípios.

A Questão 11, que avalia se o planejamento orçamentário é flexível e permite um acompanhamento contínuo das metas de governança pública, registrou (56,7%) de concordância. No entanto, (19,4%) dos respondentes mantiveram-se neutros e (23,9%) discordaram, revelando percepções variadas e sugerindo possíveis lacunas na adaptabilidade do planejamento para assegurar o cumprimento das metas.

De modo semelhante, a Questão 13, que investiga a existência de controles específicos e indicadores de governança para avaliar o alinhamento entre o planejamento e a execução orçamentária, registrou (52,4%) de concordância, dos

quais (46,3%) concordaram e (6,1%) concordaram totalmente. No entanto, (19,4%) dos respondentes mantiveram-se neutros e (28,4%) discordaram (somando 4,5% para 'discordo totalmente' e 23,9% para 'discordo'), sugerindo percepções variadas e destacando possíveis lacunas na eficácia dos controles de governança.

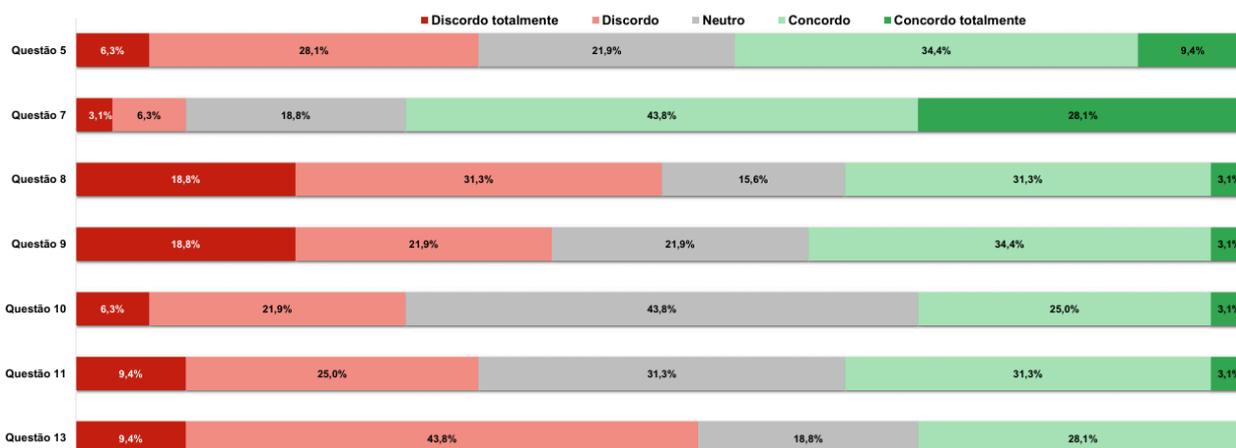
Os resultados de forma geral indicam uma percepção positiva sobre a clareza e sistematização do planejamento orçamentário, embora existam oportunidades para aprimorar o entendimento dos processos. No entanto, questões relacionadas ao alinhamento com diretrizes de governança, transparência, *accountability* e flexibilidade revelaram maior variabilidade nas respostas, com uma proporção significativa de neutralidade e discordância. Esses resultados sugerem que, apesar dos pontos fortes, há lacunas a serem abordadas para melhorar a conformidade com as diretrizes de governança e a adaptabilidade no uso dos recursos.

4.2.5 Panorama detalhado da Marinha do Brasil

Para uma análise mais objetiva, foram selecionados apenas os percentuais mais relevantes das respostas, evitando detalhes excessivos e focando nos principais aspectos observados.

O Gráfico 3 apresenta o panorama geral da Marinha do Brasil (MB), enquanto o Quadro 4 resume as pontuações mais significativas para cada questão, evidenciando as áreas de concordância, neutralidade e discordância.

Gráfico 3 – Panorama da MB



Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

Quadro 4 – Percepção da MB sobre a governança no planejamento orçamentário

MARINHA DO BRASIL						
Questão	Disc. Tot.	Discordo	Neutro	Concordo	Conc. Tot.	Conclusão
Questão 5 - Estrutura do Planejamento	6,3%	28,1%	21,9%	33,4%	9,4%	Estrutura do planejamento é avaliada como moderadamente positiva, com pontos de incerteza para melhorias.

MARINHA DO BRASIL						
Questão 7 - Sistematização do Processo	3,1%	6,3%	18,8%	43,8%	28,1%	Alta concordância na sistematização, indicando um processo bem estruturado e compreendido.
Questão 8 - Alinhamento com Diretrizes	18,8%	31,3%	15,6%	31,3%	3,1%	Alinhamento com diretrizes apresenta fragilidades, com grande proporção de discordâncias.
Questão 9 - Transparência e Eficiência	18,8%	21,9%	21,9%	34,4%	3,1%	Transparência e eficiência avaliadas com moderação, revelando possíveis áreas a serem fortalecidas.
Questão 10 - Accountability e Transparência	6,3%	21,9	43,8%	25,0%	3,1%	<i>Accountability</i> apresenta percepções variadas, com maior parte neutra, indicando necessidade de clareza.
Questão 11 - Flexibilidade do Planejamento	9,4%	25,0%	31,3%	31,3%	3,1%	Recebe opiniões mistas, sugerindo limitações em adaptabilidade no planejamento.
Questão 13 - Controles e indicadores de Governança	9,4%	43,8%	18,8%	28,1%	0%	Baixa concordância em controles e indicadores, evidenciando necessidade de fortalecer mecanismos de governança.

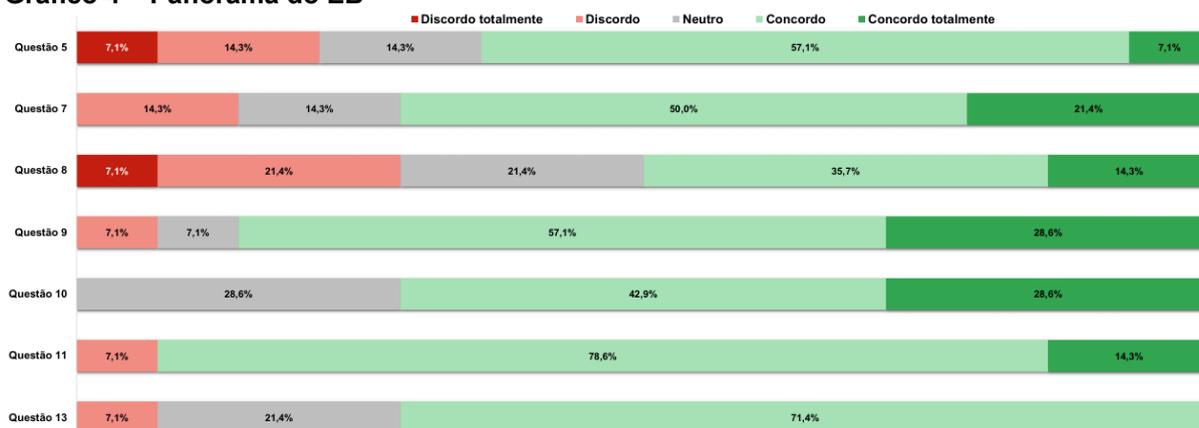
Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

Com base nos dados informados, a percepção geral da Marinha do Brasil sobre a governança no planejamento orçamentário revela uma avaliação moderadamente positiva, especialmente em relação à sistematização do processo e à estrutura do planejamento, que apresentaram os maiores níveis de concordância. No entanto, itens como alinhamento com diretrizes de governança, transparência e eficiência e controles e indicadores de governança mostram uma proporção significativa de respostas neutras e discordantes, indicando áreas onde ainda há percepções de fragilidade e espaço para aprimoramento, especialmente em *accountability* e flexibilidade.

4.2.6 Panorama do Exército Brasileiro

O Gráfico 4 apresenta o panorama do Exército, e o Quadro 5 resume as pontuações mais significativas.

Gráfico 4 – Panorama do EB



Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

Quadro 5 – Percepção do EB sobre a governança no planejamento orçamentário

EXÉRCITO BRASILEIRO						
Questão	Disc.Tot.	Discordo	Neutro	Concordo	Conc. Tot.	Conclusão
Questão 5 - Estrutura do Planejamento	7,1%	14,3%	14,3%	57,1%	7,1%	Avaliação positiva, com a maioria concordando sobre a clareza na estrutura, mas com certa presença de neutralidade.
Questão 7 - Sistematização do Processo	0%	14,3%	14,3%	50%	21,4%	Concordância alta, refletindo uma percepção de processo sistematizado, com poucos pontos de incerteza.
Questão 8 - Alinhamento com Diretrizes	7,1%	21,4%	21,4%	35,7%	14,3%	Percepção mista, com uma proporção significativa de neutralidade e discordância, sugerindo áreas para melhoria.
Questão 9 - Transparência e Eficiência	7,1%	7,1%	57,1%	28,6%	0%	Alta neutralidade, indicando incertezas sobre transparência e eficiência; percentual de concordância limitado.
Questão 10 - Accountability e Transparência	0%	0%	42,9%	28,6%	0%	Alta neutralidade com baixa concordância, apontando possíveis lacunas em <i>accountability</i> e transparência.

EXÉRCITO BRASILEIRO						
Questão 11 - Flexibilidade do Planejamento	0%	0%	28,6%	78,6%	14,3%	Concordância significativa na flexibilidade do planejamento, embora com algum nível de neutralidade.
Questão 13 - Controles e indicadores de Governança	0%	7,1%	21,4%	71,4%	0%	Alta concordância sobre controles e indicadores de governança, mas com alguma neutralidade que sugere incertezas.

Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

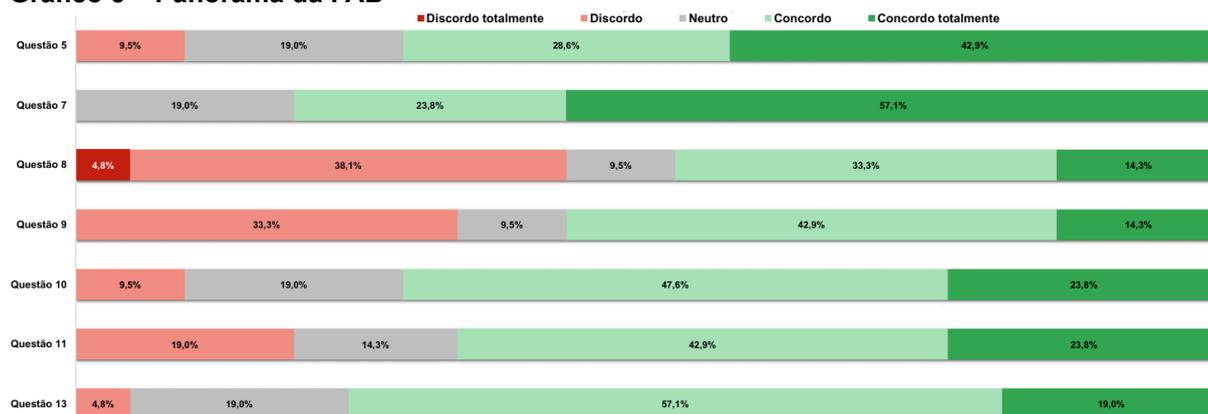
A análise dos dados revela que, para o Exército, a percepção sobre governança no planejamento orçamentário é positiva em aspectos como a estrutura e a sistematização do processo, com a flexibilidade também bem avaliada. No entanto, temas como o alinhamento com diretrizes de governança, transparência e *accountability* apresentaram respostas mais divididas, com um percentual relevante de neutralidade e discordância. Isso sugere a necessidade de aprimorar a comunicação e a clareza desses processos para fortalecer a conformidade com as práticas de governança pública e promover maior transparência e engajamento.

Esses resultados mostram que, embora a transparência e a estrutura do planejamento sejam bem avaliadas, há ainda desafios a serem enfrentados para promover melhorias nos processos internos.

4.2.7 Panorama da FAB

O Gráfico 5 apresenta o panorama da FAB, enquanto o Quadro 6 resume as pontuações mais significativas, destacando as áreas de concordância, neutralidade e discordância.

Gráfico 5 – Panorama da FAB



Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

Quadro 6 – Percepção da FAB sobre a governança no planejamento orçamentário

FORÇA AÉREA BRASILEIRA						
Questão	Disc.Tot.	Discordo	Neutro	Concordo	Conc. Tot.	Conclusão
Questão 5 - Estrutura do Planejamento	9,5%	19%	28,6%	42,9%	0%	Avaliação mista sobre a clareza da estrutura, com uma parcela significativa de neutralidade e discordância.
Questão 7 - Sistematização do Processo	0%	0%	19%	23,8%	57,1%	Alta concordância com a sistematização do processo, indicando um forte reconhecimento de estrutura organizada.
Questão 8 - Alinhamento com Diretrizes	4,8%	38,1%	9,5%	33,3%	14,3%	Percepção dividida sobre o alinhamento com diretrizes, com uma significativa proporção de discordância.
Questão 9 - Transparência e Eficiência	0%	33,3%	9,5%	42,9%	14,3%	Concordância moderada sobre transparência e eficiência, embora um terço dos respondentes tenha discordado.
Questão 10 - Accountability e Transparência	0%	9,5%	19%	47,6%	23,8%	Concordância positiva, mas com uma parcela neutra e alguma discordância, sugerindo margem para aprimoramento.
Questão 11 - Flexibilidade do Planejamento	0%	19%	14,3%	42,9%	23,8%	Avaliação positiva da flexibilidade, mas com uma leve neutralidade que indica áreas para possíveis ajustes.
Questão 13 - Controles e indicadores de Governança	0%	4,8%	19%	57,1%	19%	Alta concordância sobre controles e indicadores, sugerindo percepção positiva, com poucos pontos de incerteza.

Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

A análise das respostas da FAB mostra uma percepção positiva sobre a sistematização do processo e os controles de governança. No entanto, aspectos como estrutura do planejamento, transparência e alinhamento com diretrizes apresentam opiniões mais divididas, com neutralidade e discordância significativas. Embora a FAB demonstre pontos fortes em governança, há necessidade de aprimoramento em áreas como a responsabilização, alinhamento com diretrizes e transparência no uso de recursos.

4.2.8 Análise comparativa das perguntas abertas

A análise das perguntas abertas foi realizada com o intuito de proporcionar aos respondentes maior liberdade para expressar suas percepções, permitindo um entendimento mais completo dos desafios enfrentados por cada Força em relação à escassez de recursos orçamentários, experiências práticas e limitações dos sistemas de planejamento. Diferentemente das perguntas fechadas, que delimitam as respostas a opções predefinidas, essas perguntas abertas capturaram nuances e particularidades que refletem as especificidades de cada contexto operacional. A Figura 7 a seguir sintetiza os principais temas abordados nas respostas abertas da MB, FAB e EB, destacando as semelhanças e particularidades observadas entre as Forças.

Figura 1 – Percepção Geral das FFAA (respostas abertas)

Pergunta/ Tema	Marinha do Brasil	Força Aérea Brasileira	Exército Brasileiro
Pergunta 14 - Impacto da Escassez de Recursos no Cumprimento de Metas	A escassez de recursos compromete o planejamento inicial, exigindo revisões constantes e definição de prioridades. Exemplo: “A escassez impacta diretamente, pois há retrabalho para ajustar o planejamento ao longo do ano.”	A falta de recursos força o ajuste das metas, impactando tanto as aquisições como a execução de atividades planejadas. Exemplo: “Há necessidade de replanejar e repriorizar a aplicação dos recursos.”	A previsibilidade insuficiente e a escassez dificultam o cumprimento das metas, afetando investimentos e a prontidão. Exemplo: “A escassez limita investimentos em infraestrutura e treinamento.”
Pergunta 15 - Experiência Prática com Limitações de Recursos	A limitação de recursos comprometeu atividades como manutenções e operações programadas. Exemplo: “Faltaram recursos para materiais essenciais, exigindo apoio de outras OM.”	Redução de viagens e cortes orçamentários afetam a infraestrutura e a oferta de cursos. Exemplo: “Os cortes orçamentários limitam a manutenção e as atividades operacionais.”	A escassez impacta operações essenciais e leva a dependência de parcerias externas para completar missões. Exemplo: “Faltou recurso para donativos, exigindo apoio logístico privado.”
Pergunta 16 - Limitações dos Sistemas de Planejamento Orçamentário	Falta de integração e sistemas obsoletos causam retrabalho e dificultam a transparência. Exemplo: “O PAR é controlado à parte e poderia ser integrado ao SIPLAD para visão ampla.”	Necessidade de maior integração entre sistemas de planejamento e execução orçamentária. Exemplo: “A falta de integração dificulta o alinhamento com metas estratégicas e táticas.”	A ausência de interconectividade entre sistemas compromete a agilidade e o monitoramento. Exemplo: “A integração limitada prejudica a governança e o planejamento eficiente.”

Fonte: elaborado pela autora, com o emprego do Microsoft Excel.

4.3 Conclusão acerca dos resultados encontrados

Em síntese, com base na análise dos resultados, conclui-se que, embora o planejamento orçamentário das Forças Armadas apresente uma estrutura sólida e uma sistematização razoavelmente bem avaliada, há desafios substanciais a serem enfrentados.

A predominância de métodos tradicionais e a limitada participação dos stakeholders sugerem que o processo atual, embora funcional, carece de elementos essenciais de governança pública, como transparência e *accountability*.

A variação nas percepções entre as Forças indica que as práticas de planejamento orçamentário ainda refletem particularidades organizacionais que podem dificultar uma integração harmonizada com as diretrizes de governança, sugerindo um distanciamento em relação às metas de eficiência e clareza preconizadas pelo setor público.

A escassez de recursos e as limitações tecnológicas mencionadas reforçam a necessidade de uma modernização dos sistemas de planejamento, possibilitando uma melhor gestão e um acompanhamento contínuo dos recursos alocados. Assim, ampliar a utilização de tecnologias integradas e fortalecer a comunicação interna sobre os objetivos de governança são passos fundamentais para garantir que os processos orçamentários avancem em direção a uma gestão mais transparente e participativa.

Portanto, a pesquisa sugere que, para uma governança orçamentária mais eficaz, as Forças Armadas devem priorizar o desenvolvimento de mecanismos que promovam uma maior clareza, engajamento e responsabilidade. Investir nesses aspectos permitirá que o planejamento orçamentário não apenas reflita uma visão estruturada, mas que também se adapte às exigências de uma governança pública moderna e alinhada com os princípios de eficiência, transparência e prestação de contas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo teve como objetivo analisar se os métodos de planejamento orçamentário das FFAA estão alinhados com as diretrizes de governança pública, avaliando como as práticas adotadas refletem os princípios de transparência, *accountability* e eficiência.

Para isso, foram definidos anteriormente os objetivos específicos: identificar os conceitos de planejamento orçamentário e governança pública; avaliar a percepção dos gestores da MB, EB e FAB sobre o alinhamento de suas práticas com essas diretrizes; e comparar as abordagens de governança entre as Forças, destacando semelhanças e diferenças com impacto na aplicação das diretrizes.

A conclusão das análises indicaram que, embora existam esforços para atender a essas diretrizes, há uma variação significativa nas práticas entre as Forças. Fatores como ajustes constantes no orçamento, priorização de metas e desafios orçamentários afetam o alinhamento das Forças com os padrões de governança, evidenciando um espaço para a implementação de melhorias nas práticas orçamentárias em busca de maior conformidade com os princípios estabelecidos pela Administração Pública.

Como contribuição concreta, este estudo identificou desafios e práticas que podem orientar futuras políticas para o aprimoramento da governança e da gestão de recursos nas Forças Armadas. Os resultados sugerem ações para fortalecer a adesão aos padrões de governança pública, promovendo uma gestão orçamentária mais integrada e eficaz, alinhada aos princípios de transparência e eficiência. Essas orientações contribuem para que o setor militar avance na aplicação dos fundamentos de governança pública, proporcionando maior clareza e responsabilidade na alocação de recursos.

Contudo, algumas limitações, como a amostra reduzida e o método de amostragem não probabilístico, restringem a generalização dos resultados. Estudos

futuros poderiam adotar abordagens qualitativas ou mistas, incluindo entrevistas e estudos de caso, para captar percepções mais aprofundadas. O uso de modelos estatísticos robustos e métodos de amostragem probabilística também contribuiria para uma análise mais abrangente, permitindo um entendimento detalhado das particularidades de cada Força.

Em conclusão, e respondendo ao problema de pesquisa, embora as práticas de planejamento orçamentário estejam implementadas nas FFAA, os dados indicam que essas práticas ainda não atendem plenamente às diretrizes de governança pública. Os resultados obtidos reforçam a necessidade de uma adequação mais alinhada aos padrões estabelecidos, com melhorias que promovam uma gestão orçamentária mais eficiente e aderente aos princípios de governança pública. Ao atingir esses objetivos, este estudo fornece uma base significativa para o fortalecimento da governança no setor de defesa, contribuindo para uma gestão mais alinhada às necessidades específicas da defesa nacional.

NOTAS

¹ Link para acesso ao questionário utilizado na pesquisa: [\(PESQUISA\) Governança e Planejamento Orçamentário - Formulários Google](#)

² Link para acesso ao banco de dados extraídos do questionário contendo todas as respostas: [\(PESQUISA\) Governança e Planejamento Orçamentário \(respostas\) - Planilhas Google](#)

REFERÊNCIA

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro – Lei nº 4.320/64**. 2012. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

BOONE, H. N.; BOONE, D. A. *Analyzing Likert Data*. **Journal of Extension**, v. 50, n. 2, p. 1-5, 2012. Disponível em: <https://www.joe.org/joe/2012april/tt2.php>. Acesso em: 29 out. 2024.

BORNE, T.; GIESTEIRA, L. F.; COUTO, L. F. **Regras orçamentárias e programas estratégicos: decifrando a lógica do orçamento do Ministério da Defesa**. In: COUTO, L. F.; RODRIGUES, J. M. (org.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. v.1.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. **Diretriz Especial de Economia e Finanças do Comandante do Exército - 2024/2025**. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2024. Disponível em: <https://6cgcfex.eb.mil.br/index.php/imagens/227-diretriz-cmt-do-ex-2024>. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Plano Estratégico do Exército (PEEx 2024-2027)**. Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/12PC7uhWAc2cp7xIK8UJhbAkwab98eVqu/view>. Acesso: 22 out. 2024.

BRASIL. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. **Caderno de Orientação aos Agentes da Administração 2.2 – Execução Financeira**. Brasília, DF: Exército Brasileiro, 2024. Disponível em: https://www.sef.eb.mil.br/imagens/cadernos_de_orientacao/Caderno_de_Orientacao_2.2_Execucao_Financeira_2024__assinado.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Força Aérea Brasileira. Estado-Maior da Aeronáutica. **Plano Estratégico da Aeronáutica (PEMAER 2024-2033)**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.fab.mil.br/Download/arquivos/PEMAER_2024_2033.pdf. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 14.802, de 2024**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2024 a 2027. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14802.htm#:~:text=Institui%20o%20Plano%20Plurianual%20da,per%C3%ADodo%20de%202024%20a%202027.&text=Art.,165%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 30 set. 2024.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **Circular nº 2/2023**: Diretrizes gerais para a montagem do Plano de Ação (PA) 2024. Rio de Janeiro, RJ, 2023.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. **Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)**. Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/pem2040> Acesso em: 10 out. 2024a.

BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. **Normas para a Gestão do Plano Diretor (SGM-401 Rev. 3)**. Brasília, DF, 2024b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **ICA 170-2 – Proposta Orçamentária para o Exercício de 2024**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/defesa-e-seguranca/END.pdf>. Acesso em: 01 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf Acesso em: 28 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027**. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. Edição 3. Brasília, DF: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – SecexAdministração, 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança no setor público**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 05 out. 2024.

COSTA, H. F. **A autonomia de gestão administrativa dos Comandos das Forças Armadas frente às atribuições do Ministério da Defesa: uma análise sob a ótica do Tribunal de Contas da União**. 2020. 88 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Controle Externo da Gestão Pública) – Centro de Altos Estudos de Defesa, Brasília, DF, 2020.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). **Orçamento público: conceitos básicos – módulo 1 introdução**. Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2170/1/Or%C3%A7amento%20P%C3%BAblico%20Conceitos%20B%C3%A1sicos%20-%20M%C3%B3dulo%20%20%281%29.pdf>. Acesso em: 16 out. 2024.

FÁVERO, Luiz Paulo. **Manual de análise de dados**. São Paulo: Editora, 2024. Disponível em: [https://www.kufunda.net/publicdocs/Manual%20de%20Analise%20de%20Dados%20\(Luiz%20Paulo%20F%C3%A1vero\).pdf](https://www.kufunda.net/publicdocs/Manual%20de%20Analise%20de%20Dados%20(Luiz%20Paulo%20F%C3%A1vero).pdf). Acesso em: 01 nov. 2024.

FOWLER JR., F. J. **Pesquisa de levantamento**. 4. ed. São Paulo: Penso Editora, 2011. 232 p. ISBN 978-85-63899-15-6.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 7. ed. 2. reimpr. Barueri, SP: Atlas, 2023. Disponível em: <https://dokumen.pub/qdownload/como-elaborar-projetos-de-pesquisa-7nbsped-6559771636-9786559771639.html>. Acesso em: 27 out. 2024.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MIRANDA, G. J. **Elaboração e aplicação de questionários**. In: NOVA, Silvia Pereira de Castro; et al. (org.). Trabalho de Conclusão de Curso: uma abordagem leve, divertida e prática. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 216-229.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Recommendation of the Council on Budgetary Governance**. Paris: Directorate, Public Governance and Territorial Development, 2015. 18 p. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>. Acesso em: 01 out. 2024.

SANTOS, R. D.; SAMPIERI, H. R.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. **Metodologia de pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.