

ECONOMIA AZUL

O PROGRAMA OCEANOS, ZONA COSTEIRA E ANTÁRTICA NA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Thiago Silva e Souza

RESUMO

Planejar e orçamentar políticas públicas, capazes de buscar o equilíbrio das contas nacionais e institucionalizar uma visão orçamentária estratégica no Planejamento para o Desenvolvimento Nacional Equilibrado, são desafios da nova agenda governamental. No entanto, tem-se no quase desconhecimento das potencialidades que envolvem o equilíbrio da equação investimento responsável e oceano sustentável, um hiato na nova fronteira do crescimento econômico mundial. A denominada Economia Azul retrata um ambiente que precisa ser oportunizado pelos arranjos institucionais governamentais, responsáveis por orientar a formação e articulação dos diversos *stakeholders* e seus interesses na implementação e condução de políticas públicas. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é apresentar uma reflexão sobre o protagonismo da Marinha do Brasil (MB) nos debates sobre essa governança dos oceanos e como suas responsabilidades, perante a sociedade, podem vir a assegurar os recursos orçamentários necessários à sua adequada manutenção e conclusão de projetos estratégicos, com vistas à consolidação de uma Força moderna, equilibrada e balanceada, capaz de garantir a soberania, os interesses nacionais e a relevância político-estratégica do País no cenário internacional. Os aspectos metodológicos centram-se na coleta de dados empíricos, por meio da observação direta nas oficinas de formulação do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, durante o processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, a fim de se identificar a existência de uma lacuna na exploração do valor público da MB, resultando em um incremento político nas arenas de planejamento e orçamentação da nova agenda governamental. Conclui-se que, ao emprestar visibilidade às suas atividades subsidiárias, em cooperação ao desenvolvimento econômico e social, no legítimo fórum político-decisório de orçamentação do Governo Federal, a Força corrobora com a proposta metodológica do PPA de visão estratégica e foco em resultados, fomentando, assim, o surgimento de um ambiente propício e oportuno ao pleito por estabilidade, regularidade e previsibilidade de recursos. Além disso, este trabalho destaca a importância da exploração da identidade Amazônia Azul, tendo em suas vertentes uma visão holística dos desafios e oportunidades da sociedade, quer dizer, um olhar integrado da totalidade, não distorcido dos benefícios e da importância estratégica dos oceanos para com a sustentação do desenvolvimento do Brasil. Dispõe-se, portanto, de diversas e necessárias soluções, maior responsabilização pelas decisões tomadas sobre o contexto organizacional e, sobretudo, por uma visão de futuro do “todo nacional”, alinhada aos princípios e diretrizes da Política de Governança Pública. Por fim, propõe-se uma agenda de pesquisa, com base nas limitações observadas ao longo do estudo e da relevância de se ter o mar como a última fronteira.

Palavras-chave: Economia Azul. Governança Pública. Plano Plurianual 2020-2023

ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AO - Ação Orçamentária
AS - Agenda Social
C-AEM - Cursos de Altos Estudos Militares
CF - Constituição Federal
CIG - Comitê Interministerial de Governança
CIRM - Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CNODS - Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPRM - Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
EGN - Escola de Guerra Naval
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
ENDES - Estratégia Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBDN - Livro Branco de Defesa Nacional
LOA - Lei Orçamentária Anual
MB - Marinha do Brasil
MCTIC - Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MD - Ministério da Defesa
MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional
ME - Ministério da Economia
MMA - Ministério do Meio Ambiente
MME - Ministério de Minas e Energia
NRF - Novo Regime Fiscal
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU - Organização das Nações Unidas
PAC - Plano de Aceleração do Crescimento
PDE - Programa de Desenvolvimento da Educação
PDNA - Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado
PEM - Planejamento Espacial Marinho
PIB - Produto Interno Bruto
PL - Projeto de Lei
PLOANTAR - Programa Antártico Brasileiro

PND - Política Nacional de Defesa
PNRM - Política Nacional para os Recursos do Mar
PPA - Plano Plurianual
PROANTAR - Programa Antártico Brasileiro
SECAP - Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria
SECIRM - Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
SEGOV - Secretaria de Governo da Presidência da República
SEPLA - Subsecretaria de Planejamento Governamental
SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal
SIPLAD - Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor
SisPEM - Sistema de Planejamento Estratégico da Marinha
SOF - Secretaria de Orçamento Federal
SPD - Sistema do Plano Diretor
SPOA - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
SPOF - Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
TCU - Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

A Economia Azul como uma nova fonte de crescimento econômico: uma oportunidade pelo equilíbrio na equação investimento responsável e oceano sustentável, mas que requer práticas de gestão costeira que promovam o uso e a conservação da biodiversidade, legalmente amparados e com foco no interesse da sociedade.

Contudo, o que se constata nos dias atuais é um país embrionário em estudos e políticas que explorem o ordenamento do espaço marítimo e as potencialidades de seu vasto litoral. O Brasil, seus governantes e sua população se encontram ainda incapazes de mensurar a efetiva contribuição econômica dos recursos ofertados pelo mar para a geração de renda, emprego e bem-estar social, mesmo diante de um cenário de escolhas e enfrentamento do dilema de conciliar recursos orçamentários limitados e escassos, frente às crescentes demandas por serviços públicos de boa qualidade (CARVALHO, 2018; MARRONI, 2014; MORE, 2018).

Há pelo menos cinco anos¹, o país vive um ambiente de mudanças e turbulências econômicas que requer um Estado atuante, não mais como financiador de demandas sociais, mas como mediador e promotor de intervenções e regulações que promovam ações inovadoras na gestão do setor público (MATIAS-PEREIRA, 2010; REZENDE; ALMEIDA, 2015).

Observa-se na Constituição Cidadã de 1988 (art. 84, XXIII, art. 166, §6º e art. 35, §2º, I da ADCT) que é da competência do chefe do Poder Executivo, no primeiro ano do mandato presidencial, elaborar seu Plano Plurianual (PPA) de governo. Logo, origina-se um legítimo espaço político-decisório de planejamento e orçamentação da agenda governamental, buscando retratar as políticas públicas que deverão ser implementadas no enfrentamento de problemas e aproveitamento de oportunidades pelos próximos quatro anos, legalmente comunicadas por esse plano frente à confiança e expectativa da população (BRASIL, 2019a).

Com relação à Marinha do Brasil (MB), dentre as diretrizes emanadas para esse início de novo governo, destaca-se a busca por se “aprimorar a capacidade de cumprimento de suas atribuições, tanto nas tarefas relacionadas ao emprego da força, como as imprescindíveis atividades vinculadas ao desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2019d, p.1).

Nesse contexto, especificamente quanto às atividades subsidiárias da Marinha, previstas no art. 17 da Lei Complementar nº 97, de 1999, propõe-se como pergunta de pesquisa: Qual a importância da MB nos debates sobre Economia Azul e como suas responsabilidades, perante a

¹ “Em 2014, o governo central apresentou um déficit primário de 0,4% do PIB, que foi o pior resultado desde 1997. Esse resultado foi ainda maior quando se descontam as receitas extraordinárias, o que aumenta o desafio de equilibrar as contas públicas” (REZENDE; ALMEIDA, 2015, p.31)

sociedade, podem vir a assegurar os recursos orçamentários necessários à sua adequada manutenção e conclusão de projetos estratégicos?

Logo, o objetivo do trabalho é discutir o protagonismo da MB na cooperação para o desenvolvimento nacional, emprestando visibilidade e valor público às suas atribuições subsidiárias que, por sua maior visibilidade, geram recursos relevantes aos projetos estratégicos, oportunizando o pleito por estabilidade, regularidade e previsibilidade de recursos orçamentários perante a sociedade brasileira.

Inicialmente, no capítulo referente aos pressupostos teóricos, associam-se os conceitos de Planejamento Espacial Marinho (PEM) e Governança aos de valor público do mar e atividades sob a responsabilidade da MB, enquanto Autoridade Marítima.

Na sequência, apresentam-se as mudanças promovidas pela implementação da agenda de integração entre o planejamento e avaliação de políticas públicas, relacionados aos temas Economia Azul e à administração pública federal, com foco na Política de Governança Pública e no Plano Plurianual (PPA), assim como a de visão estratégica e foco em resultados no processo de tomada de decisão na alocação de recursos orçamentários do Governo Federal.

Após o embasamento teórico discutido são apresentados os resultados empíricos sobre a elaboração do PPA 2020-2023, que permitem a reflexão e identificação de oportunidades para a Força, dentro do crescente desafio do país de institucionalizar uma visão orçamentária de médio prazo em seu planejamento governamental (FORTIS; GASPARINI, 2017; IPEA, 2015; REZENDE; 2015; RESENDE; CUNHA, 2014; SARETA et al. 2015).

Ainda nesse capítulo, complementa-se a revisão bibliográfica e a análise documental da investigação por meio da coleta de dados empíricos, na observação direta das oficinas de formulação do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica (MARCONI; LAKATOS, 2003), sob coordenação do Ministério da Defesa (MD), nomeadamente por meio da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM), ocorridas na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), durante o processo de elaboração do Plano Plurianual 2020-2023.

Assim, expõem-se análises, discussões e detalhamento da dinâmica de atuação dos *stakeholders* durante a fase qualitativa de elaboração do PPA 2020-2023, tendo como pano de fundo os instrumentos de planejamento estratégico e de gestão orçamentária da MB.

Por fim, nas considerações finais, solidificam-se as conclusões parciais dos capítulos anteriores e apresenta-se a resposta da questão de estudo proposta, bem como considerações acerca de achados de pesquisa que, apesar de não comporem o escopo do trabalho, julgaram-se relevantes para futuros trabalhos e aprofundamentos acadêmicos.

2 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

Segundo Cardoso Jr. (2014, p.19), “planejamento é processo tecnopolítico (contínuo, coletivo e cumulativo) por meio do qual se dá concretude a projetos oriundos da própria sociedade, canalizados por grupos que disputam de forma legítima e democrática a condução das ações de governo”.

Dessa maneira, expectativas de contribuições oriundas do contemporâneo conceito de Economia Azul sugerem sua inserção no contexto da nova agenda de condução dos rumos do país, consoante a à transformação do *status quo* dessa atividade em prol da geração de renda, emprego e bem-estar social (SECCHI, 2017).

Nesse contexto e aspirando fundamentar o presente estudo, outros conhecimentos associados foram investigados, com destaque para a recém instituída Política de Governança Pública (BRASIL, 2017a) e para a proposta metodológica de elaboração do PPA 2020-2023, na sequência apresentados sob a forma de referencial.

2.1 Da Economia Azul

Segundo Patil *et al.* (2016), a Economia Azul se baseia no uso sustentável dos oceanos e seus recursos, voltado ao crescimento econômico, à segurança alimentar, à geração de emprego e na preservação do meio ambiente marinho.

Carvalho (2018, p.34), já sob a denominação de Economia do Mar, refere-se às “atividades econômicas que apresentam influência direta do mar, incluindo aquelas que não tem o mar como matéria-prima, mas que são realizadas nas suas proximidades”.

Por fim, Ehlers (2016, p.203) resume sua importância defendendo ser “inadequado chamarmos esse planeta de Terra quando claramente é Oceano”.

De fato, a expectativa de crescimento do setor é grande para os próximos anos, devido a cerca de 3 bilhões de pessoas vivendo em zonas costeiras, além das treze maiores mega metrópoles da pesca gerando US\$ 100 bilhões/ano na economia global (por exemplo, o mar da China respondeu por 10% do seu PIB em 2014) e das projeções da OCDE para 2030 (TAB. 1).

Logo, percebe-se um claro aumento do interesse no planejamento do uso do mar, com particular ênfase no ordenamento do espaço marítimo, seu enquadramento jurídico e político internacional e a necessidade crescente de um processo de integração de políticas públicas ligadas ao mar, no chamado Planejamento Espacial Marítimo (PEM).

No contexto da União Europeia, o ano de 2007 marcou o lançamento do “Livro Azul”, cuja finalidade foi tornar público o reconhecimento dos espaços marítimos e das costas como essenciais ao bem-estar, a prospe-

ridade e fator de integração da comunidade, além de alertar quanto o desafio da rápida globalização e das alterações climáticas no horizonte.

Assim, incluiu-se no arcabouço legal da comunidade a denominada Política Marítima Integrada, abrangendo políticas transversais como: (i) crescimento azul; (ii) conhecimento e dados sobre o meio marinho; (iii) ordenamento do espaço marítimo; (iv) vigilância marítima integrada; e (v) estratégias para as bacias marítimas (BEIRÃO; MARQUES; RUSCHEL, 2018).

Em 2012, a Estratégia de Crescimento Azul (*Blue Growth Strategy*) desenvolve cinco setores considerados de elevado potencial de crescimento econômico, criação de emprego e inovação, a saber: (i) transporte e turismo costeiro e marítimo; (ii) pesca e aquicultura; (iii) energia eólica offshore; (iv) biotecnologia marinha; e (v) mineração do fundo do mar (EHLERS, 2016).

Já em 2019, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia, em conferência intitulada “Oceanos, o futuro do Planeta Azul”, apresentaram como principais painéis de discussão: (i) a governança global dos oceanos para o futuro; (ii) a economia azul sustentável, para reduzir a pressão sobre os oceanos; e (iii) alcançar oceanos e mares limpos, saudáveis e seguros até 2030 (ERPS, 2019).

Outro estudo relevante é o de Douvere e Ehler (2009), onde defendem a gestão baseada em ecossistemas (*Ecosystem-based Management*), tudo em função do aumento das pressões de desenvolvimento no ambiente marinho e seu potencial para conflitos de múltiplo uso, em função compromissos com a conservação da biodiversidade.

Desse sintético quadro, a construção do conceito de governança sustentável dos oceanos ganha força, especialmente a partir do compromisso assumido por 193 Estados-membros na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) de 2015, ao aprovarem o documento intitulado “Transformando o nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”.

No Brasil, com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030, foi criada a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), por meio do Decreto nº 8.892, de outubro de 2016, com 32 representantes (titulares e suplentes) da sociedade civil e governos (FIG. 1).

Especificamente quanto ao ODS nº 14 – Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável - têm-se o compromisso de implementar o PEM, visando a garantia da soberania, o uso compartilhado e sustentável do ambiente marinho e a segurança jurídica para investidores em prol do desenvolvimento sustentável, assumido na Conferência dos Oceanos da ONU de 2017.

Contudo, diversos termos são inconscientemente utilizados na representação do ordenamento do espaço marítimo, da importância na gestão

sustentável do uso do mar e na preocupação na conservação das áreas biologicamente sensíveis ao planejamento multiuso do espaço oceânico.

Assim, o PEM ganha importância ao “criar e estabelecer uma organização mais racional do uso do espaço marinho e as interações entre seus usos, para equilibrar demandas de desenvolvimento com a necessidade de proteger o meio ambiente e alcançar objetivos sociais e econômicos de forma aberta e planejada”. (DOUVERE, 2008, p.766).

Estudos dessa natureza ainda são incipientes no país, com lacunas de discussões e entendimentos quanto a importância do processo de globalização, governança ou globalismo (entendido como a redução crítica da globalização à sua dimensão econômica) e da análise e alocação das atividades humanas no mar, fundamental no equilíbrio geopolítico entre Estados costeiros (GANDRA; BONETTI; SCHERER, 2018; MARRONI, 2017).

Nesse sentido, a FIG. 2 apresenta as principais áreas de estudo do PEM, permitindo a inferência quanto à necessidade de integrá-las, como políticas públicas, em um processo contínuo e cíclico.

Em vertente complementar, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) divulgou reflexões sobre a temática governança pública, dada a relevância e proeminência dos debates sobre conceitos, aspectos subjacentes e múltiplas aplicações no aprimoramento e desenvolvimento das capacidades de efetivação de políticas públicas no país. Recorrente, também, é o alerta à geração de simplificações de realidades complexas e assimétricas do setor público, por vezes recorrendo a princípios e diretrizes normativas e prescritivas, sem o devido embasamento teórico e que, conseqüentemente, podem vir a resultar em problemas de falta de consistência, correção e de própria replicabilidade de seus usos (IPEA, 2018a; IPEA, 2018b).

Ainda no fórum de discussões sobre Economia Azul, tem-se Pires e Gomide (2018) propondo uma modelagem organizacional para a condução de políticas públicas em ambientes político-institucionais específicos e complexos (FIG. 3), harmonizando à reflexão de Beirão, Marques e Ruschel (2018, p.10) de que “é preciso fomentar o conhecimento essencial para conscientizar os tomadores de decisão e sociedade em geral da importância da economia do mar para o crescimento do País. Se navegar é preciso, sozinhos não avançamos”.

Segundo Offe (2009, *apud* PIRES; GOMIDE, 2018, p.27):

a noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade (...) É possível pensar na existência de forças auxiliares na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público (...) podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz.

Considerando a necessidade de uma visão holística da importância dos oceanos em todas as suas dimensões (social, econômica, cultural, ambiental, científica, estratégia e geopolítica), tem-se nos arranjos institucionais “o local no qual as decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos e sociais (...) dedicado a capturar as capacidades derivadas da inclusão e as interações entre os múltiplos atores nos processos de políticas públicas” (PIRES; GOMIDE, 2018, p.28-29).

Assim, conceitos de legitimidade, aprendizagem e inovação estão ligadas à capacidade político-relacional do Estado, das habilidades e procedimentos de inclusão de múltiplos atores, a fim de construir consensos mínimos e coalizões que deem suporte aos seus planos, programas e projetos. Ademais, governança e seus usos se habilitam a lidar com “os desafios de coordenação e de implementação de programas governamentais em ambientes (interno e externo) cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos” (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p.9), quando mobilizados sob perspectiva analítico-operacional e não somente quando percebidos de maneira prescritivo-formal de “boa governança” (tipos predeterminados de reformas), possibilitando a visualização e a problematização do dinamismo das organizações públicas e da própria atuação estatal, por parte de sua agenda de Governo (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2014).

2.2 Da Política de Governança Pública e do Plano Plurianual (PPA)

Segundo o §1º do art. 165, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), ao PPA compete estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, além daquelas relativas aos programas de duração continuada. Assim, o legislador constituinte atribui ao plano “um papel central da organização da ação do Estado, uma vez que submete a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento às suas disposições” (PAULO, 2010, p.172).

Já o §1º do art. 174 da CF/88 prevê que competirá à lei ordinária estabelecer as diretrizes e bases do Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado (PDNE), devendo não só incorporar, mas também compatibilizar os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Para tal, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 9.163, de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal e busca suprir a ausência de instrumento norteador do processo de desenvolvimento sustentável de longo prazo no país.

Dentre seus instrumentos está a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), que tem por “objetivo orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejam-

to do desenvolvimento nacional equilibrado – planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União” no horizonte temporal de 2020 a 2031 (BRASIL, 2018d, p.5).

Essas considerações podem ser mais bem visualizadas, como Estrutura do Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado, na FIG. 4.

Diante desse cenário, observa-se que o PPA é o espaço institucional que objetiva conferir caráter estratégico ao planejamento governamental, um instrumento de gestão da ação governamental efetivo, transparente na apresentação de informações sobre subsídios, regionalização e investimentos plurianuais, alinhado com os princípios e diretrizes de Governança Pública, estabelecidos no Decreto nº 9.203, de 2017.

Para tal, o PPA 2020-2023 revisitou os conceitos de cadeia causal do Modelo Lógico, muito relevante nas discussões da reforma orçamentária de 2000, tendo como foco a resolução de problemas que afligem a sociedade e não na simples consecução de sucessos setoriais ou de monitoramento da execução físico-financeira (BRASIL, 2019a).

A FIG. 5 se refere às etapas para a caracterização da política pública, o que tem norteado o PPA em estudo neste trabalho

Garcia (2000) e Olenski et al. (2017) relembram que o PPA deixou de ser um mero instrumento de controle de gastos e intencionou ser protagonista na busca por efetivos resultados para a sociedade, mediante a caracterização e aprimoramento de políticas públicas (efeito causal), com fomento à participação popular, por meio de audiências públicas.

Já Lynn, Heinrich e Hill (2000) reconhecem a inevitável existência de suposições simplificadoras ou medições grosseiras de contextos complexos, que permeiam discussões sobre avaliação de impacto de políticas públicas. Porém, também argumentam que pesquisas dessa natureza têm maior probabilidade de produzir conhecimento duradouro sobre como, por que e, sobretudo, com quais consequências a intervenção estatal deve ser estruturada e gerenciada, quando são apropriadamente enquadradas e interpretadas por meio da lógica de governança, reconhecendo limitações atribuíveis aos modelos, métodos e dados empregados, podendo ser melhor entendidos, pela proposta do PPA 2020-2023 (FIG. 6)

Outros estudos destacam que a explicitação da cadeia de efeitos e premissas, em um quadro lógico, além de auxiliar na detecção de eventuais falhas na contextualização do desenho do problema, alicerçam metodologicamente o gestor no planejar, avaliar e comunicar sobre o funcionamento do Programa, permitindo aferir objetivamente os indicadores, o cumprimento do propósito da intervenção (política pública), e a resolução (ações) de problemas (causas) identificados e discutidos na sociedade, aprimorando o planejamento e a gestão do erário, bem como possibilitando a demonstração dos resultados esperados para as partes interessadas (CASSIOLATO; GUERESE, 2010; PINTO; HIRATA; NEVES, 2019).

Nesse enquadramento, destaque aos quatro pilares que apoiam a metodologia:

a) Simplificação metodológica: foco na circunscrição de diretrizes, objetivos e metas, reduzindo a quantidade expressiva de categorias e atributos vigentes tornando-os claros, precisos e coerentes a um Objetivo, uma Meta e um Indicador para cada um dos 66 Programas, além de facilitar a comunicação entre os atores e a integração do planejamento (PPA) com o orçamento (LOA);

b) Realismo fiscal: compatibilizar o PPA ao espaço fiscal disponível (projeção), definido pelo Novo Regime Fiscal (NRF), instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, onde o crescimento das despesas públicas (“Teto de Gastos”) não poderá ser superior à inflação do período;

c) Integração entre planejamento e avaliação: aprimorar a governança do PPA, procurando acoplar a avaliação à gestão orçamentária e acompanhar, sistematicamente, a execução das políticas públicas - processo de monitoramento indispensável para detecção de possíveis falhas e indicação tempestiva para mudanças de rumo; e

d) Visão estratégica e foco em resultados: tornar o PPA um *locus* estratégico de decisão governamental e realização de escolhas alocativas, prioritárias e com efetivo impacto sobre a realidade social do país.

A FIG. 7 apresenta um comparativo entre as estruturas metodológicas dos PPA 2016-2019 e 2020-2023, onde a principal mudança está na supressão dos atributos Objetivo e Iniciativa Setorial como link entre o planejamento do governo (PPA) e sua orçamentação (Lei Orçamentária Anual - LOA), passando tal função ao Programa Finalístico.

Neste formato, reforça-se que compete ao atributo “Programa” a função de integração da Dimensão Estratégica da agenda de governo (refletida nas Diretrizes e Temas dos eixos estratégicos da ENDES) com a Dimensão Operacional das políticas públicas, a serem detalhados nas LOA. Portanto, convergem-se os instrumentos de planejamento do Núcleo de Governo e de seus Ministérios, onde os Programas do PPA deverão viabilizar o atingimento dos objetivos, alinhados às diretrizes centrais, não mais alinhados às diretrizes setoriais (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000; MARTINS; MARINI, 2010).

A FIG. 8 sintetiza esse alinhamento estratégico, onde o arcabouço técnico-legal possibilitará órgãos e entidades a explicitarem como seus objetivos contribuirão para a resolução do problema identificado na elaboração do Programa, a constar de documentos infra legais, passíveis de ajustes e adaptações situacionais à revelia da necessidade de projetos de lei ao Congresso Nacional, flexibilizando e fomentando a “boa governança” dos programas do PPA. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008; QUADE, 1989; WILDAVSKY, 1969)

Diante desse quadro, depreende-se que setores clássicos do PEM, como transporte marítimo, pesca, aquicultura, defesa, conservação e proteção marinha, exploração de óleo e gás, mineração, quando alinhados, coordenados e com planejamentos estratégicos elaborados em consonância com direcionadores estratégicos expressos na ENDES, nos

planos setoriais e, principalmente no PPA 2020-2023, alcancem a transversalidade e a multisetorialidade das políticas públicas, diminuindo a atual assimetria de informações. Com isso, reduzem-se os custos de agências, aumentando a eficiência e a eficácia da ação governamental (ANSOFF; DECLERCK; HAYES, 1990; NETO; CARDOSO JR, 2018; PETERS; PIERRE, 2010).

2.2.1 Etapas da fase qualitativa de elaboração do PPA 2020-2023

A nova metodologia foi apresentada aos representantes das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) e Secretários-Executivos dos Ministérios no final de março de 2019. Na sequência, reuniões complementares entre equipes técnicas e a Subsecretaria de Planejamento Governamental da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (SEPLA/SECAP/ME) foram necessárias, a fim de destacar a integração das etapas de planejamento e avaliação. Naquele momento, reforçou-se a importância da reavaliação do papel dos Programas sugerida para cada órgão e entidade da administração pública federal, além da necessidade de um cuidadoso e contextualizado exercício de diagnóstico² dos problemas e demandas sociais, detalhado no anexo B.

Ainda no mês de abril, foi disponibilizado pela Escola Virtual de Governo (EVG) da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), um curso *online* de elaboração do PPA 2020-2023³, com carga horária de 20 horas, cujo propósito foi capacitar essas mesmas equipes técnicas, fazendo com que cada órgão pudesse internalizar a metodologia e adequar suas peculiaridades às premissas do plano, ou seja: ser mais estratégico para o país; direcionado para resultados; mais útil para a sociedade; mais integrado com a LOA; ter maior realismo fiscal; e ter um processo de construção simplificado.

O processo de construção coletiva de Programas, Objetivos, Indicadores e Metas contou com a realização de 53 oficinas ao longo do mês de maio, em cerca de 1.000 horas de capacitação para servidores, especialistas e colaboradores dos órgãos envolvidos no processo de elaboração do plano, reunidos por dois dias na ENAP, em Brasília.

Nessa oportunidade, cada ministério pode indicar representantes funcionais que, na composição de um grupo sinérgico e cooperativo, pu-

² No anexo V do Manual Técnico do Plano Plurianual 2020-2023 consta a reprodução do check-list para análise *ex ante* de problema, recomendado pelo inciso I, art. 32 do Decreto nº 9.191, de novembro de 2017 quando da criação, expansão e aperfeiçoamento de política pública.

³ Disponível em: <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/229>>. Acesso em 07 jun. 2019

dessem refletir sobre a formulação de cada Programa, baseado na identificação de um problema para a sociedade, potencializados na exploração, adequação e reconhecimento técnico. Isso está em consonância com a atual agenda de governo, desconstruindo embasamentos processuais suportados em atribuições institucionais, até então observados nos últimos PPA.

Na próxima seção será apresentado o detalhamento da Oficina de elaboração do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica. O atual contexto político, econômico e social, suportado pelas pesquisas bibliográficas e documentais realizadas, reforçaram a decisão de se fomentar a reflexão com a sociedade, representada pelos técnicos dos órgãos componentes da Política Nacional de Recursos do Mar (dentre outras que se relacionam), tendo como pano de fundo a valorização do conceito de Amazônia Azul e as responsabilidades da MB como Autoridade Marítima e na Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Portanto, novamente registra-se a relevância do momento desse estudo, uma vez que o planejamento e a orçamentação de políticas públicas são, invariavelmente, atividades complexas, em especial quando relacionadas ao ciclo de avaliação da gestão, adequação a novos rumos e a busca por informações de desempenho. As discussões sobre Economia Azul e seu transbordo em benefícios para o desenvolvimento social, econômico e ambiental são oportunidades para o protagonismo daqueles que demonstrarem melhor estrutura e ciência de suas responsabilidades (COSTA, 2017; MARRONI, 2014; MORE, 2018; WBG, 2018).

3 (RE)PENSANDO O PAPEL DA MB NA AGENDA DE GOVERNO

As palavras abaixo, proferidas na aula inaugural do Chefe do Estado-Maior da Armada, Almirante de Esquadra Liseo Zampronio, aos Oficiais dos Cursos de Altos Estudos Militares (C-AEM) da Escola de Guerra Naval (EGN), no dia 18 de fevereiro de 2019 são emblemáticas quanto ao alinhamento da força naval aos desafios de planejamento requeridos pelo governo, em uma agenda de Estado.

Hoje irei discorrer sobre os instrumentos que a Força dispõe para suportar seu Planejamento Estratégico e Orçamentário, assim como trazer à audiência a importância de seu devido alinhamento, a fim de subsidiar o processo decisório da Alta Administração Naval. (ZAMPONIO, 2019)

Naquela ocasião, ao apresentar “os grandes desafios que a Marinha do Amanhã e a Marinha do Futuro impõem à Marinha do Presente”, o Alte. Lizeo externou a preocupação da Força para que “necessidades es-

tratégicas sejam devidamente reconhecidas, priorizadas e atendidas pelo Estado” (ZAMPRONIO, 2019).

Logo, diante dos pressupostos teóricos apresentados, entende-se que a estrutura de alinhamento do Sistema de Planejamento Estratégico da Marinha (SisPEM) ao Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SI-PLAD) atende, diretamente, aos pilares (i) da integração entre planejamento e avaliação e (ii) da visão estratégica e foco em resultados constantes da proposta metodológica do PPA 2020-2023 (BRASIL, 2014; 2017b; 2019a).

Ao possibilitar avaliar, por meio de indicadores de desempenho, o alcance dos objetivos estratégicos do Plano Estratégico da Marinha, assim como monitorar física e financeiramente as metas do Sistema do Plano Diretor (SPD), a MB contribui com o entendimento do núcleo de governo de que “a visão estratégica com foco em resultados são requisitos importantes para fortalecer a atuação governamental e aumentar o impacto das políticas públicas sobre a realidade social” (OCDE, 2015 *apud* BRASIL, 2019a, p.30).

Portanto, esta seção discorre sobre esses instrumentos planejamento e gestão que suportam o processo decisório da MB e, na sequência, com fonte primária de coleta de dados ao estudo, detalha a dinâmica de atuação dos órgãos setoriais e demais colaboradores da fase qualitativa de elaboração do PPA 2020-2023, mais especificamente na definição dos atributos que compuseram o Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, sob a coordenação da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM).

3.1 O alinhamento entre o planejamento estratégico e orçamentário da Marinha

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) esclarece que “um eficiente sistema de Defesa Nacional requer investimentos de grande vulto e de longo prazo” (BRASIL, 2018a, p.156). Logo, constata-se que, normalmente, projetos de Defesa têm caráter plurianual, esbarrando no “conflito político entre o controle mais amiúde que o Congresso deseja exercer e o tempo mais longo que o Executivo gostaria de dispor para executar, adequadamente, as políticas públicas” (BRASIL, 2013; FORTIS; GASPARINI, 2017, p.30).

Assim, desse desacordo institucional, da “realização das escolhas alocativas, prioritárias e com maior impacto positivo na sociedade (...) cabe ao PPA zelar pela qualidade do desenho dos programas de governo” (BRASIL, 2019a, p.30), corroborado na reflexão de Paulo (2010, p.174):

(...) o PPA foi concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, na medida em que estabelece um compromisso político para além do mandato presidencial, que vai orientar a formulação das leis orçamentárias e planos setoriais e regionais. É também um instrumento de gestão estratégica, uma vez que o cumprimento das metas estabelecidas deve ser avaliado pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. (grifo próprio)

De fato, constata-se vertiginosa queda dos recursos orçamentários destinados ao MD para custeio e investimentos nos últimos anos, impactando os projetos de recuperação da capacidade operacional e modernização das Forças (GRAF. 1). Além disso, consequência natural insuficiência orçamentária, torna-se razoável inferir pela tendente priorização de atividades de manutenção da capacidade operacional das Forças singulares em detrimento às de cooperação ao desenvolvimento nacional, podendo afetar as demais funções do Estado (BRASIL, 2017c).

Nessa perspectiva, reforça-se a importância do instituto da Política de Governança Pública que, ao final de 2017, disponibilizou instrumentos de avaliação, direcionamento e monitoramento aos órgãos federais, fomentando a coordenação de políticas públicas focadas na prestação de serviços de interesse social (BRASIL, 2017a; 2018b; 2018c).

Todavia, apesar de estudos apontarem para um papel coadjuvante do Poder Legislativo na elaboração e discussão do processo orçamentário, não há que se discutir que sua participação significa o aval da sociedade quanto ao destino dos recursos do governo, reforçando-se a idealização de que conscientizar a população quanto ao valor público das atividades desempenhadas pela Autoridade Marítima é fundamental para qualquer pleito orçamentário por parte da MB (BOUERI; ROCHA; RODOPOULOS, 2015; MACHADO, 2009; PEREZINHO, 2008; PIRES; SATHLER, 2018; REZENDE; CUNHA, 2013).

Assim, resta coerente a visão de Rezende (2015, p.163), segundo o qual “a insatisfação com o baixo retorno que os pesados impostos devolvem à sociedade é uma mina a ser explorada. E o instrumento adequado para explorar essa mina é o orçamento”.

Nesse propósito, destaque ao Plano Diretor da MB que, criado pelo Aviso nº 1.923, de 25 de setembro de 1963, estabelece políticas e diretrizes básicas que permitem à Alta Administração Naval coordenar as ações de planejamento, execução e controle das atividades orçamentárias. Além disso, tem-se no SIPLAD seu suporte tecnológico, correlacionado ao Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), que possibilita a produção de informações gerenciais qualificadas à tomada de decisão da Força, além de dar credibilidade à Força para apresentar suas demandas ao Poder Legislativo. (BRASIL, 2014)

Já do Planejamento Estratégico da Marinha - formulado com base nas diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Defesa (PND) e cujo instrumento de auxílio é o SisPEM – reconhece-se a busca pela orientação

ao planejamento de médio e longo prazo, por meio de objetivos estratégicos organizados em uma cadeia de valor, orientados pela Visão de Futuro da Força (BRASIL, 2017b). Importante distinguir que este é elaborado com horizonte temporal de vinte anos e que utiliza como conceitos de curto, médio e longo prazos a equivalência de um, três e até cinco PPA, respectivamente, apesar de revisto e atualizado, sistematicamente, a cada quatro anos.

Enfim, da FIG. 9, apresentada na aula inaugural da EGN, percebe-se que esse alinhamento entre o SisPEM e o SPD está baseado nos conceitos de avaliação, monitoramento e direção de governança, assim como nos de planejar, executar, controlar e agir da gestão, doutrinariamente defendidos pelo controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2014).

Na oportunidade, resta destacar que os objetivos nacionais de defesa, constantes da PND, têm como principais áreas de interesse para o Brasil a Amazônia e o Atlântico Sul; fato este que reforça o entendimento da necessidade de melhor explorarmos o conceito de Economia Azul.

3.2 A construção do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica no PPA 2020-2023

Entre os dias 22 e 23 de maio de 2019, foram realizadas as oficinas de elaboração do atual Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, com representantes dos Ministérios da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), de Minas e Energia (MME), da Defesa (MD), do Desenvolvimento Regional (MDR) e do Meio Ambiente (MMA), além de especialistas do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e da Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

Em discussão está o futuro do Programa, cuja atribuição de órgão coordenador, por se enquadrar como programa multissetorial, foi inicialmente atribuída ao MCTIC, mas que, em face de reuniões técnicas com os Ministérios, foi redirecionado para a Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM).

O Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica tem origem no PPA 2008-2011, quando foram criados o “Programa Recursos do Mar” e o “Programa Antártico Brasileiro” (PROANTAR). No ciclo seguinte (PPA 2012-2015), as políticas públicas referentes às temáticas “Mar e Antártica” foram aglutinadas no Programa denominado “Mar, Zona Costeira e Antártica” e que, no PPA 2016-2019, foi apenas rebatizado com a denominação atual de “Oceanos, Zona Costeira e Antártica”.

Cabe ressaltar, ainda, o registro do alinhamento entre os pilares metodológicos do PPA 2020-2023, as diretrizes da governança do setor público

(art. 4º, Decreto nº 9.203, de 2017) e a lógica de organização do Sistema de Planejamento e Orçamento do governo federal (art. 2, Lei nº 10.180, de 2001), uma vez que a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criada pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974 (BRASIL, 2019e), tem como finalidade primeira a coordenação de assuntos relativos a Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), além de gerenciar do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), inserido na Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), melhor visualizada no organograma da Comissão, disponível na FIG. 10.

Compete ao Comandante da Marinha, enquanto Autoridade Marítima, a função de Coordenador da CIRM (art. 3º, Decreto nº 6.979, de 2009). Ele é, portanto, o natural responsável pelos arranjos institucionais necessários e convenientes à gestão dessa política pública, envolvendo os diversos *stakeholders* e os objetivos intermediários que compõem o Programa, segregados em planos setoriais e mais bem detalhados no apêndice A.

Retornando à construção do Programa e sob o amparo do modelo lógico, por se tratar de uma política pública já em execução, o tratamento se torna mais desafiador, uma vez que há, de antemão, a necessidade de quebra de paradigmas e pré-conceitos que compõem a teoria do “sempre foi assim”. Ocasionalmente, cria-se certa “miopia funcional” no gestor, especialmente observada nos programas multissetoriais. Por exemplo, no modelo do PPA 2016-2019, ao privilegiar a segregação funcional por metas e iniciativas individualizadas, obscureceu-se o pensar “fora da caixa”, ou seja, o pensar no objetivo final, que é a produção de resultados para a sociedade (BRASIL, 2018c; CASSIOLATO; GUERESI, 2010; IPEA, 2015; MCLAUGHLIN; JORDAN, 2010).

Para minimizar tal dificuldade, o MD, por meio da SECIRM, reforçou a necessidade do preenchimento do *check list* (anexo B) apresentado nas reuniões iniciais do processo, realizando um encontro prévio entre os potenciais participantes da oficina. Importante registrar que, naquele momento, em que pese a ausência do moderador e da base conceitual do modelo lógico, observou-se grande valia para a percepção de todos quanto à necessidade da cooperação, de sinergia e da especialização em prol do todo, principalmente da coordenação com foco em resultado.

Percebeu-se que o problema de um passou a ser problema de todos, e que as diversas causas, consequências e possíveis soluções propostas, necessariamente perpassariam a competência de todos os órgãos e entidades componentes do Programa. Com isso, o pano de fundo da governança, mesmo que de que forma empírica, fez-se presente e reforçou suas bases de liderança, controle e estratégia para a elaboração e, futuramente, o monitoramento e avaliação da política pública.

A dinâmica de construção do modelo lógico passa por três fases sequenciais: (i) a explicação do problema e referências básicas do Progra-

ma; (ii) a estruturação do Programa para o alcance de resultados; e (iii) a identificação dos fatores de contexto.

Os apêndices B, C e D detalham os produtos intermediários das discussões e o Anexo C retrata o ambiente de reflexão ocorrido na Oficina, cujo produto final (anexo A) foi o acordo quanto aos atributos que representam os desafios do novo arranjo institucional, sob a coordenação da SECIRM, resultado consistente à proposta metodológica de orientação e elaboração do PPA 2020-2023.

Na perspectiva de um programa multissetorial, ou seja, daquele que possui mais de um Ministério participando de seu desenvolvimento, mas sob a coordenação de apenas um deles (no caso em tela, o MD), importante o registro de algumas questões, como subsídios iniciais para futuros aprofundamentos de pesquisa:

a) Quanto a análise situacional: metodologicamente, não cabem questionamentos futuros, uma vez que seriam formulados com base em diferentes explicações, de outros atores não presentes naquele contexto de discussões. Assim, não é razoável replicar a definição do problema central pactuado do Programa em realidades distintas.

Os *stakeholders* ali presentes construíram sua explicação situacional a partir das informações, conhecimentos, percepções, valores, ideologias, teorias e interesse diverso. Esse passo inicial de se definir qual é o problema a ser enfrentado na elaboração do Programa deve ser respeitado, situado a partir da perspectiva dos atores que o explicam, uma vez que essa definição viabilizou a identificação do objetivo geral de mudança da situação identificada e negociada deste mesmo problema (ABREU; GOMES, 2018; HUEDAS, 2007).

b) Quanto à estruturação do Programa: a pertinência e a consistência com a proposta de mudança da situação do problema são os critérios nortearam a análise.

Observou-se clareza quanto à pertinência das ações, em que pese o recorrente questionamento quanto sua atual forma de execução, ficando evidente sua não orientação para resultados para a sociedade, sendo inconsistente ao problema identificado. Logo, a estrutura do Programa pôde ser desdobrada em: (i) recursos, orçamentários ou de parceiros; (ii) atividades, gerando pelo menos um produto que contribua para o resultado; (iii) produtos, que podem contribuir para mais de um resultado intermediário; (iv) resultados intermediários, que podem ser consequência de um ou mais produtos; e (v) resultado final, este apenas um enunciado relacionado ao objetivo geral do Programa, que espelha a mudança da situação problema.

c) Quanto aos fatores de contexto: aqueles que podem vir a comprometer ou a contribuir com o progresso das ações sugeridas para a solução do problema; reflexões sobre possíveis influências na implementação do Programa e a compreensão da sustentabilidade das hipóteses assumidas, quando da estruturação lógica ao alcance de resultados para a sociedade.

Sendo assim, ao término do processo de elaboração do projeto de lei do PPA, constitucionalmente previsto para 31 de agosto de 2019, estará disponível na base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)⁴ o espelho final do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, com todos esses atributos e subsídios para a montagem dos Planejamentos Estratégicos dos Ministérios componentes, assim como para o devido escrutínio pelos controles interno, externo e social.

Em resumo, sob a diretriz governamental nº 8 de “promoção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais” (BRASIL, 2019, p.69), pactuou-se que o principal problema da sociedade, a ser combatido pelo Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, nos próximos quatro anos (2020-2023), é o do aproveitamento limitado do potencial socioeconômico, ambiental e científico; existência de conflitos de uso nos espaços costeiros e marinho; e a necessidade de garantir a presença e os interesses do Brasil nos oceanos e na Antártica.

Logo, sob o enfoque transversal de que a exploração sustentável dos recursos do mar, sejam eles vivos, não vivos e energéticos estão diretamente ligados ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil, o que gera interesses dos diversos órgãos governamentais para a implementação de suas atividades, na agenda governamental constará um Programa que espera obter como resultado o aumento do conhecimento e melhoria da gestão, contribuindo para a garantia dos interesses do Brasil nos oceanos, zona costeira e Antártica.

4 OS PRÓXIMOS PASSOS: PPA E A ECONOMIA AZUL EM PERSPECTIVAS FUTURAS

Esta pesquisa se baseou em dados obtidos até 31 de junho de 2019, em face da limitação temporal do trabalho final a ser apresentado para a conclusão do C-Sup. Todavia, isso não impediu uma maior análise da fase qualitativa do processo de elaboração do PPA 2020-2023, momento em que foram definidos os atributos da política pública constante da nova agenda governamental. Portanto, não houve interferência no objetivo principal de discutir o protagonismo da MB na cooperação para o desenvolvimento nacional, emprestando visibilidade e valor público às suas atribuições subsidiárias, oportunizando assim o pleito por estabilidade, regularidade e previsibilidade de recursos orçamentários perante a sociedade brasileira.

Diferentemente do processo 2016-2019, onde os empreendimentos foram individualizados em função da simples informação de valor de refe-

⁴ Disponível em: < <https://www.siop.planejamento.gov.br/> Acesso em 02 jul. 2019.

rência⁵, para o processo do PPA 2020-2023 houve a definição, no âmbito do Comitê Interministerial de Governança (CIG), de critérios de seleção e priorização daqueles que comporiam anexo específico da Lei do PPA, a princípio denominado “anexo de prioridades do Governo Federal”.

Simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação, visão estratégica e foco em resultados são os pilares que resultaram na decisão de se fazer constar do instrumento legal apenas os empreendimentos que, após uma análise objetiva e coerente do Núcleo de Governo, compatível com a agenda proposta pelo Poder Executivo, levassem à sociedade aquilo que se julgou prioritário e passível de execução ao longo do mandato.

Destaca-se a análise de vulnerabilidade das hipóteses assumidas na estruturação lógica do Programa que se espera poder ser patrocinada nos moldes da Oficina ENAP. Assim, como na definição de seus atributos, por se tratar de uma aferição qualitativa, tem-se no grau de subjetividade a geração de incertezas, atreladas a falhas na capacidade de análise dos *stakeholders* (participantes da montagem da ferramenta). Daí a importância da SECIRM na coordenação do grupo, nas discussões sobre tais vulnerabilidades (alto, médio ou baixa), com possíveis efeitos combinados de probabilidade e impacto, buscando, com isso, atenuar tais incertezas e potencializando seu protagonismo na gestão da política pública.

Registra-se, também, que a definição de indicadores de desempenho tornou-se peça fundamental dentro da nova metodologia proposta ao PPA 2020-2023, pois “se os produtos e resultados não estiverem bem definidos e se as informações forem precárias, de forma que mensurações inapropriadas sejam realizadas, o monitoramento da execução poderá levar a decisões equivocadas” (CASSIOLATO; GUERESI, 2010; FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009, p.25)

Dentro dessa lógica, a fim de mitigar um recorrente histórico de execução de programas multissetoriais marcado por duplicidade de esforços entre partícipes e consequente perda de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais, tem-se na capacidade de coordenação da MB (conforme relato da elaboração do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica), assentada nos instrumentos de apoio à tomada de decisão (alinhamento do SisPEM com o SPD) a consistência e estrutura metodologicamente esperadas pelo governo para a execução de sua agenda, planejada e orçamentada a partir do PPA 2020-2023.

Portanto, o arranjo institucional da política pública do PPA 2020-2023, voltada às demandas da Economia Azul, propõe como objetivo central

⁵ **Valor de Referência:** parâmetro financeiro utilizado para fins de individualização de empreendimento como iniciativa de anexo próprio da lei do PPA, estabelecido por Programa Temático e especificado para as esferas Fiscal e da Seguridade Social e para a esfera de Investimentos das Empresas Estatais. (Inc. IV, art. 6º, Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016 – Institui o Plano Plurianual para o período 2016-2019)

promover o conhecimento científico e tecnológico, a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos recursos naturais, a gestão efetiva dos espaços costeiros e marinho e os interesses do país nos oceanos a Antártica.

Para apreciação do Poder Legislativo, no segundo semestre de 2019, observa-se um Programa construído de forma colaborativa, a partir da identificação, discussão, compreensão e pactuação das seguintes causas, transversais e multissetoriais, em atendimento ao Modelo Lógico proposto: (i) vulnerabilidade frente a eventos extremos, aumento do nível do mar e aquecimento da água do mar; (ii) vulnerabilidade das pesquisas que garantam a presença do Brasil na Antártica e nas decisões sobre o futuro do continente; (iii) conhecimento insuficiente e não integrado e suas aplicações; (iv) mentalidade marítima e visão estratégica aquém do desejável; (v) integração de programas e projetos deficitários; (vi) insuficiente ordenamento das potencialidades do espaço marinho e costeiro; e (vii) monitoramento insuficiente – oceanográfico, climatológico, de recursos vivos marinhos e das atividades econômicas desenvolvidas.

Para tal, a meta dos órgãos e entidades componentes do Programa é de executarem, no mínimo, 80% das ações previstas para o período de 2020-2023, no Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), nos Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI-Antártica e PACTI-Oceanos) e no Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), conforme detalhados no apêndice A.

Cenários de austeridade econômica são celeiros de oportunidades ao pensamento estratégico, onde a proposta metodológica do PPA 2020-2023 exige dos órgãos e entidades da administração pública federal tomadas de decisões mais realistas do ponto de vista fiscal e de suas próprias capacidades organizacionais. Com isso, a consolidação da governança fortalece sistemas de gestão de risco, monitoramento e avaliação, transparência e *accountability* das ações governamentais.

O primeiro passo foi dado, a partir da compreensão dos *stakeholders* quanto a construção colaborativa do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica, assim como de sua capacitação para elaborarem seus planejamentos estratégicos e orçamentarem seus objetivos ministeriais. Enfim, cabe relembrar que “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (art. 165, §1º da CF/88), assim como “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual (...) sob pena de crime de responsabilidade” (art. 167, §1º, da CF/88).

Isto posto, enquanto ao PPA compete consolidar a agenda estratégica e prioritária do Governo Federal para os próximos quatro anos (2020 a

2023), ao Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica compete implementar o melhor arranjo institucional para o alcance de metas e resultados almejados pela sociedade brasileira no campo da Economia Azul, potencializando o uso mais eficiente dos recursos públicos disponíveis às políticas públicas e ela afetas, agora formalmente coordenadas pela Autoridade Marítima nacional.

4 CONCLUSÃO

O ano de 2019 marca o início de um novo governo com novas ideias e propostas em termos de políticas públicas e de gestão do erário. Contudo, traz consigo um velho desafio: buscar o equilíbrio das contas públicas.

Da falta de consenso sobre o que é uma política pública, razoável foi pensar ser esta uma diretriz elaborada para enfrentar um problema entendido como coletivamente relevante, uma decisão necessária quando o status quo é considerado inadequado. E quanto à expectativa de melhora social, o que se observa é um Estado impelido pela grande dificuldade alocativa e orçamentária, apostando na gestão do erário como oportunidade para se buscar qualidade e justiça no gasto público.

Os pressupostos teóricos sustentam o fato de que os instrumentos do planejamento e análise sistemática das políticas públicas são pré-requisitos de uma atuação efetiva, eficaz e eficiente do Estado no fomento ao desenvolvimento econômico e redução das desigualdades sociais, assim como fortalecem o pensar orçamento de forma estratégica.

Primeiramente, o estudo contribui para reflexões quanto à importância da MB nos debates sobre Economia Azul, além de exprimir visibilidade às responsabilidades perante a sociedade, que podem vir a assegurar os recursos orçamentários necessários à adequada manutenção e conclusão de projetos estratégicos, com vistas à consolidação de uma Força Naval moderna, equilibrada e balanceada, capaz de garantir a soberania e os interesses nacionais nesse espaço oceânico.

Reitera-se a constatada a fase embrionária do país em termos de estudos e políticas públicas voltadas para as potencialidades de seu vasto litoral, pouco mensuradas quanto à efetiva contribuição econômica dos recursos ofertados pelo mar para a geração de renda, emprego e bem-estar social. Soma-se a este fato, a percepção de ausência de efetivo ordenamento do espaço marítimo, o que vem a reforçar o entendimento de que a exploração do intitulado cluster marítimo é oportunidade legítima de atuação da Autoridade Marítima na ocupação dessa lacuna de poder decisório. Dessa forma, busca-se alertar a sociedade sobre a importância estratégica desse imenso espaço marítimo, o que a Marinha do Brasil fez ao denominá-lo Amazônia Azul⁶.

⁶ Site institucional MB, disponível em < https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_

Depreende-se, pois, que essa identidade Amazônia Azul, explorada nas suas vertentes científica, ambiental, econômica e de soberania, permite uma visão holística dos desafios e oportunidades da sociedade. Portanto, tem-se um ambiente propício à candidatura do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica como benchmarking da Política de Governança Pública, além de protagonista no processo de institucionalização do Planejamento Espacial Marítimo (PEM) na agenda de governo, alinhado às diretrizes da ENDES e ao caráter estratégico que se objetiva conferir ao PPA, como instrumento de gestão da ação governamental de médio prazo no País.

Do conceito de governança sustentável dos oceanos, especialmente difundido pela Agenda 2030 e capitaneado pela Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), observa-se a relevância dos órgãos participantes e do arranjo institucional de implementação do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica (coordenado pela MB, no PPA 2020-2023), na vanguarda dos fóruns de discussão do ODS nº 14, de implementação do PEM, visando à garantia da soberania, uso compartilhado e sustentável do ambiente marinho e a segurança jurídica para investidores em prol do desenvolvimento mundial.

Isto posto, entende-se que a MB possui um potencial exemplo de “melhores práticas” diante das mudanças propostas pela nova agenda do poder central, de integração entre planejamento e avaliação de políticas públicas. Recorrer à estrutura organizacional e instrumentos de suporte ao processo decisório - como os que permitem o alinhamento do planejamento (SisPEM) e da gestão orçamentária e financeira (SPD) – corroboram com a proposta metodológica do Plano Plurianual 2020-2023 de visão estratégica e foco em resultados no espaço político-decisório de orçamentação do Governo Federal.

Discutir seu protagonismo no constitucional Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado (PDNE) lança luzes sobre o valor público das atividades ditas subsidiárias, criando, conseqüentemente, um ambiente de confiança social, próprio e oportuno ao pleito por estabilidade, regularidade e previsibilidade de recursos do orçamento público, à altura da crescente relevância político estratégica do Brasil no cenário internacional.

Sendo assim, processualmente detalhado e metodologicamente acompanhado em sua fase qualitativa, na elaboração do PPA 2020-2023 (durante o primeiro semestre do mandato presidencial, iniciado em 01 de janeiro de 2019), o Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica incrementa o protagonismo da MB nas arenas de planejamento e orçamentação da agenda governamental, uma vez que retrata a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM) dentre outras que deverão ser implementadas

no enfrentamento de problemas e aproveitamento de oportunidades da Economia Azul pelos próximos quatro anos.

O claro transbordo de benefícios proporcionados por esta nova fonte de recursos para o desenvolvimento social, econômico e ambiental do país é uma oportunidade para aquele arranjo institucional que esteja alinhado à proposta metodológica do PPA, de se buscar alinhar as melhores práticas de planejamento, que valorizem a eficiência alocativa, a preocupação da distribuição regional dos recursos públicos e o foco em resultados para a sociedade. O que se depreende são possibilidades que a coordenação de um Programa finalístico do plano de governo pode vir a resultar, quanto ao devido reconhecimento, priorização e atendimento de demandas da Força Naval junto ao Estado, institucionalizando uma visão orçamentária de médio prazo em seu planejamento.

Por fim, conclui-se que, mesmo diante da limitação temporal para aprofundamento das pesquisas e acompanhamento da fase quantitativa do processo de elaboração do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica (a ocorrer entre os dias 01 de julho a 31 de agosto de 2019), além da compulsória necessidade de redução de escopo de um tema tão amplo de possibilidades, a rica experiência nas Oficinas da ENAP trouxe consigo informações, valores, conceitos e percepções que habilitam a sugestão por novos trabalhos que passam por desafios complementares ao preenchimento da lacuna de conhecimentos sobre a Economia Azul, voltados à temática políticas públicas e contemporizados pelos efeitos da governança e fortalecimento dos pilares metodológicos do PPA 2020-2023. Essas sugestões resultam na busca pela sustentabilidade estratégica e orçamentária para a MB quando da esperada retomada do crescimento econômico brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M.; GOMES, R. C. Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. *Revista de Administração Pública (RAP)*, v.52, n.4, pp.593-609, jul./ago. Rio de Janeiro, RJ, 2018.

ANSOFF, H. I.; DECLERCK, R. P.; HAYES, R. L. (Org.). *Do Planejamento Estratégico à Administração Estratégica*. Editora Atlas, São Paulo, SP, 1990. 271 p.

BEIRÃO, A. P.; MARQUES, M.; RUSCHEL, R. R. *O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano no Brasil*. Editora Essencial Idea, São Paulo, SP, 2018. 259 p.

BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPOULOS, F. *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração de eficiência*. Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Brasília, DF, 2015. 463 p.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Decreto nº 8.907, de 2016. Aprova o IX Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 de novembro de 2016.

_____. Decreto nº 9.203, de 2017. Dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 de novembro de 2017a.

_____. Decreto nº 9.858, de 2019. Dispõe sobre a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 de junho de 2019e.

_____. Decreto Legislativo nº 179, de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 de dezembro de 2018a.

_____. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-ante - vol.1*. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG/PR). Brasília, DF, 2018b.

_____. *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex-post - vol.2*. Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais (SAG/PR). Brasília, DF, 2018c.

_____. *Marinha do Brasil. Amazônia Azul: a última fronteira*. Centro de Comunicação Social da Marinha (CCSM). Brasília, DF, 2013.

_____. SGM-401: Normas para a gestão do Plano Diretor. Brasília, DF, 2014.

_____. EMA-300: Plano Estratégico da Marinha (PEM). 3 rev. Brasília, DF, 2017b.

_____. Memorando nº 06/2019: Diretrizes para a continuidade da reestruturação da Marinha. Brasília, DF, 2019d.

_____. Ministério da Defesa. Cenário de Defesa 2020-2039: Sumário Executivo. Assessoria Especial de Planejamento (ASPLAN/MD). Brasília, DF, 2017c.

_____. Ministério da Economia. Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023. Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA). Brasília, DF, 2019a.

_____. Metodologia para elaboração do PPA 2020-2023. Apresentação. Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA). Brasília, DF, 2019b.

_____. Capacitação de Servidores Públicos Federais: Metodologia PPA 2020-2023. In: OFICINAS DE CAPACITAÇÃO DA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP), Brasília, Apresentação. Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA). Brasília, DF, 2019c.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Sumário Executivo. Brasília, DF, 2018d.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds). *Varieties of Governance: Dynamics, Strategies, Capacities (Studies in the Political Economy of Public Policy)*. Palgrave Macmillan - Springer, Berlin, Alemanha, 2014. 265 p.

CARDOSO JR, J. C. *Política e Planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2016-2019. Textos para Discussão nº 2020*, Editora IPEA, Brasília, DF, dez. 2014. 43 p.

CARVALHO, A. B. *Economia do Mar: conceito, valor e importância para o Brasil. 200f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, RS, 2018.*

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. *Como elaborar Modelo Lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica nº 6*, Editora IPEA, Brasília, DF, 2010. 35 p.

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. *Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental*. In: IPEA.

Boletim de Análise Político-Institucional nº 19: Governança Pública. Editora IPEA, Brasília, DF, dez. 2018.

COSTA, J. A. A Amazônia Azul e o domínio marítimo brasileiro. Revista USP, n.113, pp.27-44, abr./mai./jun. São Paulo, SP, 2017.

DOUVERE, F. The importance of marine spatial planning in advancing ecosystem-based sea use management. *Marine Policy*, v. 32, pp. 762-772, Paris, França, 2008

_____; EHLER, C. N. New Perspectives on sea use management: Initial findings from European experience with marine spatial planning. *Journal of Environmental Management*, v.90, ed.1, pp. 77-88, 2009.

EHLERS, P. Blue growth and ocean governance – how to balance the use and the protection of the seas. *WMU Journal of Maritime Affairs*, v.15, pp.187-203, out. 2016

EPRS – EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. Ocean governance and blue growth: challenges, opportunities and policy responses. In: HIGH-LEVEL CONFERENCE OCEANS: THE FUTURE OF THE BLUE PLANET, Bruxelas, 2019, Briefing ..., Bruxelas, Bélgica, mar. 2019.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o Modelo Lógico do Programa Segundo Tempo. Textos para Discussão nº 1.369, Editora IPEA, Brasília, DF, 2009. 47 p.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Política orçamentária no presidencialismo de coalizão. Editora FGV, Rio de Janeiro, RJ, 2008. 184 p.

FORTIS, M. F. A; GASPARINI, C. E. Plurianualidade orçamentária no Brasil: diagnósticos, rumos e desafios. Editora ENAP, Brasília, DF, 2017. 338 p.

GANDRA, T. B. R.; BONETTI, J.; SCHERER, M. E. G. Onde estão os dados para o Planejamento Espacial Marinho (PEM)? Análise de repositórios de dados marinhos e das lacunas de dados geoespaciais para a geração de descritores para o PEM no Sul do Brasil. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente (RDMA)*, ed. especial: X Encontro Nacional de Gerenciamento Costeiro, v. 44, pp. 405-421, fev. 2018.

GARCIA, R. C. Reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Textos para Discussão nº 726, Editora IPEA, Brasília, DF, mai. 2000. 43 p.

HUERTAS, F. O Método PES: entrevista com Matus, 4. ed., Editora Fundap, São Paulo, SP, 2007. 139 p.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS. Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? - contribuições para um debate de longo prazo. MARCIAL, E. C. (Org.), Editora IPEA, Brasília, DF, 2015. 184 p.

_____. Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. NETO, A. M.; CASTRO, C. N.; NUNES, C. A. (Org.), Editora IPEA, Rio de Janeiro, RJ, 2017. 482 p.

_____. CMAP 2016 a 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. SACCARO JR., N. L.; ROCHA, W. M.; MATION, L. F. (Org.), Editora IPEA, Rio de Janeiro, RJ, 2018a. 226 p.

_____. Boletim de Análise Político-Institucional nº 19: Governança Pública. Editora IPEA, Brasília, DF, dez. 2018b. 109 p.

LYNN, L. E.; HEINRICH, C. J.; HILL, C. J. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.10, 2. ed., pp.233-262, abril de 2000.

MACHADO, A. R. O processo de elaboração da proposta da Lei Orçamentária Anual: responsabilidade compartilhada entre os Poderes Executivo e Legislativo. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental (RESPUBLICA)*, vol.8, n.1, pp.53-64, jan./jun., Brasília, DF, 2009.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Fundamentos de Metodologia Científica, 5. ed. Editora Atlas, São Paulo, SP, 2003. 310 p.

MARRONI, E. V. The importance of public policy for Blue Amazon marine spatial planning. *Development Studies Research*, v.1, pp.161-167, set. 2014.

_____. O equilíbrio do poder e a geopolítica oceânica: breves considerações. In: 6º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – SEGURANÇA INTERNACIONAL, ESTUDOS ESTRATÉGICOS E POLÍTICA DE DEFESA, 2017, Belo Horizonte, Anais ..., Belo Horizonte, MG, jul. 2017.

_____; VERZENHASSI, D. C.; KIMURA, B. O; REIS, T. S.; CORREA, I. S. Planejamento Espacial Marinho: estudos básicos na graduação. In: II CONGRESSO IBERO AMERICANO DE GESTÃO INTEGRADA DE ÁREAS LITORAIS – GIAL, Florianópolis, Anais ..., Florianópolis, SC, 2016

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Um guia de governança para resultados na administração pública. Editora Publix, Brasília, DF, 2010. 210 p.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social (APGS)*, vol.2, n.1, pp. 109-134, jan./mar, Viçosa, MG, 2010.

MCLAUGHLIN, J.; JORDAN, G. Using Logic Models. WHOLEY, J. S.; HATRY, H. P.; NEWCOMER, K. E.; (Ed.). *Handbook of Pratical Program Evaluation*, 3. ed. Jossey-Bass, San Francisco, CA, USA, pp. 55-80, 2010.

MORE, R. Economia Azul: crescimento azul. In: SIMPÓSIO AMAZÔNIA AZUL: PATRIMÔNIO BRASILEIRO A PRESERVAR E PROTEGER, Brasília, Apresentação. Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha (CEPE-MB). Brasília, DF, 2018.

MINTZBERG, H; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Editora Bookman, Porto Alegre, RS, 2000. 299 p.

NETO, R. M.; CARDOSO JR. J. C. Nem causalidade, nem casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, vol.8, n.1, pp. 57-80, Brasília, DF, 2018.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Policy shaping and policy making: the governance of inclusive growth*. Paris: OCDE Publishing, 2015, apud BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023*. Subsecretaria de Planejamento Governamental (SEPLA). Brasília, DF, 2019a.

OFFE, C. Governance: no “empty signifier”? *Constellations*, v.16, pp. 550-562, 2009, apud PIRES, R. R. C; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional nº 19: Governança Pública*. Editora IPEA, Brasília, DF, dez. 2018

OLENSCKI, A. R.; COELHO, F. S.; PIRES, V. A.; TERENCE, A. C. F.; PERES, U. D. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no Brasil: uma abordagem analítico-metodológica de PPA e de variáveis político-administrativas. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia (RACE)*, v.16, n.3, pp. 911-932, set/dez. 2017.

PATIL, P.; VIRDIN, J.; DIEZ; S. M.; ROBERTS, J.; SINGH, A. *Toward a Blue Economy: a promise for sustainable growth in the Caribbean*. World Bank Group. Washington, 2016.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público (RSP)*, v.61, n.2, pp.171-188, abr./jun. Brasília, DF, 2010.

PEREZINHO, L. F. M. A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário. 113f. Trabalho de Conclusão de Curso (Programa de Pós-graduação em Direito Legislativo) - Universidade do Legislativo Brasileiro (UNILEGIS), Brasília, DF, 2008.

PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org). Administração Pública: coletânea. Editora ENAP, Brasília, DF, 2010. 700 p.

PINTO, R. C. C.; HIRATA, E. S.; NEVES, L. F. C. Conceitos e metodologias de avaliação aplicáveis ao financiamento de exportações de serviços. Textos para discussão nº 149, Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), jun. 2019. 52 p.

PIRES, R. R. C; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional nº 19: Governança Pública. Editora IPEA, Brasília, DF, dez. 2018

PIRES, V.; SATHLER, A. R. Gestão Orçamentária Inovadora: desafios e perspectivas no Brasil. Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, Brasília, DF, 2018. 471 p.

QUADE, E. S. Analysis for Public Decisions, 3. ed. Prentice Hall, New Jersey, USA, 1989. 409 p.

REZENDE, F. A política e a economia da despesa pública: escolhas orçamentárias, ajuste fiscal e gestão pública - elementos para o debate da reforma do processo orçamentário. Editora FGV, Rio de Janeiro, RJ, 2015. 166 p.

_____; CUNHA, A. (Org.). A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento. Editora FGV, Rio de Janeiro, RJ, 2013. 340 p.

_____. A reforma esquecida II: obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Editora FGV, Rio de Janeiro, RJ, 2014. 348 p.

_____; ALMEIDA, M. Desequilíbrios fiscais, reforma orçamentária e ajuste estrutural das contas públicas. Fundação Getúlio Vargas, Centro de Estudos Fiscais – Rede de Pesquisa e Conhecimento Aplicado (RP/CEFIS – Paper – FGV EBAPE), Rio de Janeiro, RJ, jun. 2015.

SARETTA, C. B.; CARVALHO, F. G.; CARVALHO, B. E. F. C.; MARTINS, W. J. Avaliação do desenho institucional, dos recursos e das capacidades para concretização do planejamento de longo prazo no Brasil. Textos para Discussão nº 2.129, Editora IPEA, Brasília, DF, set. 2015. 70 p.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, 2. ed. Editora Cengage Learning, São Paulo, SP, 2017. 169 p.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial básico de Governança, aplicável a órgãos e entidades da administração pública, 2. ver., Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Brasília, DF, 2014.

WBG - WORLD BANK GROUP. Blue Economy: Growing Ocean Wealth. In: EMBAIXADA DA NORUEGA, Apresentação. Brasília, DF, nov. 2018.

WILDAVSKY, A. B. Rescuing policy analysis from PPBS. Public Administration Review, New Jersey, v.29, n.2, p.189-202, mar./apr., 1969.

ZAMPRONIO, L. Alinhamento do Planejamento Estratégico com o Sistema do Plano Diretor e perspectivas orçamentárias para a Marinha. In: AULA INAUGURAL DOS CURSOS DE ALTOS ESTUDOS MILITARES (C-AEM). Rio de Janeiro. Escola de Guerra Naval (EGN). Apresentação. Rio de Janeiro, RJ, 2019.

ANEXO A

Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica

| | |
|--|---|
|  <p>Ministério da Economia SIOP - Módulo Qualitativo</p> | <p>Mapeamento de Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2020</p> |
| <p>Programa N16C - Oceanos, Zona Costeira e Antártica</p> | |
| <p>Orgão: S1606 - Ministério da Defesa</p> | |
| <p>Momento do Programa: Órgão Central</p> | |
| <p>Tema:</p> | |
| <p>Defesa:</p> | |
| <p>Diretriz:</p> | |
| <p>Proteção do uso sustentável e eficiente dos recursos naturais, considerando custos e benefícios ambientais</p> | |
| <p>Problema:</p> | |
| <p>Aproveitamento limitado da potencial socioeconômica, ambiental e científica; existência de conflitos de uso nos espaços costeiro e marinho, e a necessidade de garantir a presença e os interesses do Brasil nos oceanos e na Antártica.</p> | |
| <p>Causa do problema:</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Vulnerabilidade frente a eventos extremos, aumento do nível do mar e aquecimento de água do mar; - Vulnerabilidade das pesquisas que garantem a presença do Brasil na Antártica e nas decisões sobre o futuro do continente; - Conhecimento insuficiente e não integrado e suas aplicações; - Mentalidade marítima e visão estratégica aquém do desejável; - Integração de programas e projetos deficitários; - Insuficiente ordenamento das potencialidades do espaço marinho e costeiro; - Monitoramento insuficiente (oceanoográfico, climatológico, de recursos vivos marinhos e das atividades econômicas desenvolvidas). | |
| <p>Evidências do problema:</p> | |
| <ul style="list-style-type: none"> - Baixa participação do PIB ambiental no PIB total. - As mudanças climáticas ocorridas no planeta nos últimos anos, principalmente o aquecimento global; - O Brasil atualmente reconhece 74 espécies marinhas e costeiras como Vulneráveis, 33 Em Perigo e 31 Criticamente Ameaçadas; - Apenas 3,27% do total de processos minerais do País se localizam no mar; - Apenas 0,12% do total de concessões de lavra do País se localizam no mar e estão concentradas em poucas substâncias em relação à diversidade de substâncias encontradas no continente. | |
| <p>Justificativa para a intervenção:</p> | |
| <p>A primeira razão para que o governo interaja nas questões relacionadas ao Problema é o fato de o Oceano Atlântico Sul e Tropical e a Zona Costeira Brasileira serem estratégicos para o desenvolvimento e a segurança nacional, em razão da sua extensão e potencial econômico do País.</p> <p>Além disso, a permanência do Brasil na Região Antártica justifica-se não somente por preocupações estratégicas, mas também por sua relevância para as pesquisas científicas nacionais. Nesse sentido, a geração de novos conhecimentos científicos garante papel ativo do País nas decisões sobre a preservação ambiental e sobre o futuro do continente Antártico e do Oceano Austral, em conformidade com o Artigo III do Tratado de Antártica. Em relação ao conhecimento geológico e de recursos minerais na Plataforma Continental Jurídica Brasileira-PCJB, a criação do País em levantamentos geológicos marinhos é justificada por ser o principal meio para novas descobertas minerais. Principalmente considerando que menos de 5% da PCJB é conhecida na escala 1:250.000, o que impacta na atratividade para atividades de mineração sustentável.</p> <p>Outra razão para a interferência nas questões relacionadas ao Problema, é que os bens e serviços ecossistêmicos marinhos e costeiros são importantes ameaças que podem comprometer as bases para uma economia azul sustentável. O monitoramento, fiscalização e controle das embarcações pesqueiras é realizado pelo Sistema de Rastreamento de Embarcações – PREPS (rastreamento por satélites), importante ferramenta para o combate à pesca ilegal e para a conservação dos ecossistemas marinhos e costeiros.</p> <p>Por fim, há evidências científicas mostram que áreas marinhas protegidas como as dos arquipélagos de São Pedro e São Paulo e Trindade & Martin Vaz podem ajudar peixes e outros espécies marinhas a se recuperarem e a repovoar áreas de pesca adjacentes. Assim, um dos desafios é o de garantir a implementação efetiva dessas áreas protegidas marinhas, ordenando o uso sustentável dos recursos naturais nesses territórios, bem como protegendo áreas mais representativas da biodiversidade marinha brasileira.</p> | |
| <p>Evolução histórica:</p> | |
| <p>A Política relativa aos assuntos do mar passou a constar da programação plurianual a partir do ciclo 2008-2011, com a criação de uma Programa denominado "Recursos do Mar". Da mesma forma, foi criado também o "Proantar", com o objetivo de efetuar pesquisas na Região Antártica. No ciclo seguinte (2012-2015), as Políticas do "Mar e da Antártica" passaram a ser tratadas em um único programa, sendo ainda incluída neste rol, também, a vertente da zona costeira. Essa aglutinação deu origem ao Programa multiteemático "Mar, Zona Costeira e Antártica", mais tarde, no PPA 2016-2019, denominado "Oceanos, Zona Costeira e Antártica".</p> <p>O Programa é coordenado pelo Ministério da Defesa, por intermédio da Secretaria Interministerial para os Recursos do Mar (SECRM), do Comando da Marinha, com a participação dos Ministérios do Meio Ambiente, da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, de Minas e Energia, das Relações Exteriores e Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais (CPRM).</p> | |
| <p>Comparações internacionais:</p> | |
| <p>Os índices brasileiros relacionados às questões ambientais podem ser comparados, em nível internacional, com os da Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura</p> | |
| <p>02/07/2019, 13:46</p> | <p>Página 1</p> |

(Espelho do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SIOP)



Ministério da Economia
SIOP - Módulo Qualitativo

Mapeamento de Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2020

(UNESCO) e Comissão Internacional para a Conservação dos Tundice do Atlântico ICCAT, dentre outros.

Relação com as ODS:

Objetivo 14. Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável;
Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável;
Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.

Resultados Esperados:

Resultados Intermediários:

- Ampliação do conhecimento sobre a realidade dos oceanos, zonas costeiras e Antártica;
- Aumentar a capacidade de prevenção e resposta perante eventos extremos;
- Ampliação das redes de observação;
- Fornecimento de informações para o sistema de monitoramento global;
- Assegurar o direito do Brasil em participar das decisões sobre o futuro da Antártica no STA;
- Aplicação e uso do conhecimento científico;
- Mentalidade marítima mais desenvolvida e disseminada;
 - Ampliação do conhecimento sobre a realidade dos oceanos, zonas costeiras e Antártica;
 - Aumentar a capacidade de prevenção e resposta perante eventos extremos;
 - Ampliação das redes de observação;
 - Apoio ao fornecimento de informações para o sistema de monitoramento global (oceanoográfico, climatológico, recursos marinhos vivos e das atividades econômicas desenvolvidas);
 - Assegurar o direito do Brasil em participar das decisões sobre o futuro da Antártica no STA;
- Aplicação e uso do conhecimento científico;
- Mentalidade marítima mais desenvolvida e disseminada;
- Revisões ambientais mais práticas, garantindo a efetividade das respostas frente aos eventos extremos;
- Aprimoramento da gestão territorial costeira e marinha;
- Definição da linha de costa;
- Integração das informações e dados da zona costeira e marinha;
- Evolução do conhecimento geológico.

Resultado final:

Aumento do conhecimento e melhoria da gestão, contribuindo para a garantia dos interesses do Brasil nos oceanos, Zona Costeira e Antártica.

Agentes Envolvidos:

Ministério da Defesa, Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, do Comando da Marinha; Ministérios do Meio Ambiente; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; da Minas e Energia; das Relações Exteriores; da Infraestrutura; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Economia; da Saúde; da Cidadania; do Desenvolvimento Regional; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Secretaria de Agricultura e Pecuária); do Turismo; da Educação e do Meio Ambiente; Casa Civil e Companhia do Petróleo de Pesquisa de Recursos Minerais; Petrobras; CAPES, CNPq e ICTs (INPE, LNCC e Universidades brasileiras).

Articulação federativa:

No que diz respeito ao Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), por intermédio dos Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e dos Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro (PMGC).

Enfoque Transversal:

A exploração sustentável dos recursos do mar sejam eles vivos, não vivos e energéticos estão diretamente ligados ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil, o que gera interesses dos diversos órgãos governamentais para a implementação de suas atividades.

Público Alvo:

Comunidade científica e acadêmica, Comunidades tradicionais, Agente econômicos envolvidos com recursos marinhos e costeiras, Setor público com incidência na zona costeira e marinha.

Marco Legal

Artigo 23.176 a 219 da Constituição Federal de 1988; Lei nº 13.502, de 1 de novembro de 2017; Lei 13.245, de 11 de abril de 2016; Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988; Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967; Decreto nº 8.190, de 1º de novembro de 2017; Decreto nº 8.307 de 22 de novembro de 2018; Decreto nº 5.377, de 25 de fevereiro de 2005; Decreto nº 4.793, de 21 de maio de 2003; Decreto nº 4.338, de 22 de agosto de 2003; Decreto nº 3.838 de 28 de setembro de 2001; Decreto nº 64.401 de 03 de junho de 1987; Decreto nº 74.357, de 12 de setembro de 1974; Decreto nº 75.953 de 11 de julho de 1975.


Planos nacionais, setoriais e regionais:

Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação para Antártica e para Oceanos (PACTI-Antártica e PACTI-Oceanos) e Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC).


Tipo de Programa: Finalístico

Valor de referência para Investimentos Plurianuais

(Espelho do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SIOP)

| | | | |
|---|---|--|------|
|  Ministério da Economia SIOP - Módulo Qualitativo | | Planejamento de Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2020 | |
| Objetivo | | | |
| 1163 - Promover o conhecimento científico e tecnológico, a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos recursos naturais, a gestão efetiva dos espaços costeiro e marinho e os interesses da país nos oceanos e Antártica. | | | |
| Momento do Objetivo | Órgão Central | | |
| Órgão | 52000 - Ministério da Defesa | | |
| Meta | 8588 - Executar, no mínimo, 60% das ações previstas para o período de 2020-2023, no Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), nos Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (FACTI-Antártica e FACTI-Oceanos) e no Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC). | | |
| Meta quantificável? | Sim | | |
| Unidade de Medida | percentual | | |
| Limite de base | 0 | | |
| Data de referência da linha de base | 05/06/2019 | | |
| Cumulativa? | Não | | |
| Sentido desejável do resultado da meta | Decrescente | | |
| Instituição Responsável pela Apropriação | | | |
| Método de Apropriação | | | |
| Meta prevista para: | | | |
| 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| 30 | 50 | 70 | 80 |
| Justificativa para ausência de regionalização: | | | |
| | Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) | Meta ODS | |
| Indicador | Índice de realização das ações previstas nos planos setoriais, no período de 2020 a 2023 | | |
| Código | 8858 | | |
| Sigla | RPS | | |
| Órgão | 52000 - Ministério da Defesa | | |
| Classe | | | |
| Unidade de Medida | percentual | | |
| Índice de Referência | 0 | | |
| Nº casas decimais | | | |
| Data de Referência | 05/06/2019 | | |
| Finalidade | | | |
| 02/07/2019, 13:46 | | Página 3 | |

(Espelho do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SIOP)

|  Ministério da Economia SIOP - Módulo Qualitativo | | Mapeamento de Programas Integrantes da Lei Orçamentária de 2020 |
|---|--|--|
| Descrição | <p>O indicador mede o percentual de realização das ações previstas no Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), nos Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI-Antártica e PACTI-Oceano) e no Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC).</p> <p>Cada Plano tem suas especificidades e metodologias próprias de mensuração de realização dos planos de ação. Dessa forma, será repassado para a Secretaria Interministerial para os Recursos do Mar - SECIRM, com o resultado apurado de cada um deles, os quais se constituirão nos variáveis de cálculo do Indicador.</p> | |
| Período ou data a que se refere o Indicador | 31/12 | |
| Data de Divulgação/Disponibilização | 90 dias após apuração | |
| Organização responsável pelo Cálculo | | |
| Periodicidade | Anual | |
| Mínima Desagregação Geográfica | | |
| Outras Desagregações Possíveis | - | |
| Polaridade | Quanto maior melhor | |
| Fórmula de Cálculo | $\frac{\text{PSRM} + \text{PNGC} + \text{PACTI ANTÁRTICA} + \text{PACTI OCEANO}}{4}$ | |
| Variáveis de Cálculo | ações previstas e ações realizadas nos planos setoriais: Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM); Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC); Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI-Antártica e PACTI-Oceano); e Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC). | |
| Fonte de Dados das Variáveis de Cálculo | Relatório dos planos setoriais em vigor (Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM), no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), nos Planos de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI-Antártica e PACTI-Oceano) e no Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC). | |
| Forma de Disponibilização do Indicador | Relatório a ser apresentado na primeira sessão ordinária anual da ORM. | |
| Procedimento de Cálculo | <ol style="list-style-type: none"> 1 - apuração dos percentuais de execução das ações de cada plano, pelo órgão responsável; 2 - Cálculo da média aritmética dos percentuais de execução atingidos por cada plano; e 3 - consolidação dos resultados da apuração. | |
| Limitações | Devido à diversidade e à subjetividade dos Planos abrangidos ao Programa, não é possível obter um indicador que represente todo o esforço representado em cada Plano. Dessa forma, utilizar a razão da soma percentual de execução em cada Plano é uma forma objetiva de observar que as ações necessárias para atender ao objetivo geral do Programa estão sendo efetivamente executadas e, com isso, espera-se que essas ações contribuam em resultados futuros que atendam a existência do Programa Oceano, Zona Costeira e Antártica. | |
| Notas de usuário para esta Meta | | |
| Data | 06/06/2019 | |
| Notas de usuário | A linha de base foi considerada 0%, tendo em vista a nova metodologia de cálculo da meta. | |
| Notas de usuário para Programa | | |
| Data | 13/06/2019 | |
| Notas de usuário | Programa multissetorial, coordenado pelo Ministério da Defesa, tendo como parceiros as seguintes órgãos: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, do Comando da Marinha, Ministérios do Meio Ambiente, de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, de Minas e Energia, das Relações Exteriores, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Secretaria de Aquicultura e Pesca) e Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais. | |
| Data | 18/06/2019 | |
| Notas de usuário | Valor de Referência para Investimentos Plurianuais, será informado posteriormente, nos termos do Ofício Circular BEI nº 2019/045/IN/SECART/AFEMD-ME, de 13/02/2019. | |

(Espelho do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal – SIOP)

ANEXO B

CHECK LIST PARA ANÁLISE EX ANTE (Fonte: MTPPA 2020-2023, ANEXO V)

1. Diagnóstico do problema ou da situação que demanda providências

- 1.1- Qual problema ou necessidade a proposta visa solucionar?
- 1.2- Quais as causas que acarretam o problema?
- 1.3- Quais são as evidências da existência do problema na realidade brasileira?
- 1.4- Apresentar, se cabível, a comparação internacional do problema.
- 1.5- Quais as razões para que o governo federal intervenha no problema?
- 1.6- Apresentar breve levantamento de políticas anteriormente adotadas para combater o mesmo problema e as razões pelas quais foram descontinuadas, quando cabível.

2. Identificação dos objetivos, das ações e dos resultados esperados

- 2.1- Qual o objetivo da proposta?
- 2.2- Quais são os resultados e os impactos esperados para a sociedade?
- 2.3- Quais são as ações a serem implantadas?
- 2.4- Quais são as metas de entrega dos produtos?
- 2.5- Apresentar a relação existente entre a(s) causa(s) do problema, as ações propostas e os resultados esperados.
- 2.6- Apresentar a existência de políticas públicas semelhantes já implantadas no Brasil ou em outros países, reconhecidas como casos de sucesso.

3. Desenho, estratégia de implementação e focalização

- 3.1- Quais são os agentes públicos e privados envolvidos e como atuarão na proposta?
- 3.2- Apresentar possíveis articulações com outras políticas em curso no Brasil.
- 3.3- Apresentar possíveis impactos ambientais decorrentes da execução da proposta.
- 3.4- Apresentar estimativa do período de vigência da proposta.
- 3.5- Qual o público-alvo que se quer atingir?
- 3.6- Apresentar características e estimativas da população elegível à política pública.
- 3.7- Apresentar critérios de priorização da população elegível, definidos em função da limitação orçamentária e financeira.
- 3.8- Descrever como será o processo de seleção dos beneficiários.

4. Impacto orçamentário e financeiro

4.1- Apresentar análise dos custos da proposta para os entes públicos e os particulares afetados.

4.2- Se a proposta de criação, expansão e aperfeiçoamento da ação governamental implicar aumento de despesas ou renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia, apresentar:

- 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
- 2) se as medidas foram consideradas nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias;
- 3) se as medidas de compensação, no período mencionado, foram consideradas na proposta, ocasionando a renúncia de receitas e benefícios de natureza financeira e creditícia; e
- 4) demonstração da origem dos recursos para seu custeio quando se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado.

4.3- Apresentar declaração de que a medida tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual, compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4.4- Quais são os potenciais riscos fiscais da proposta?

5. Estratégia de construção de confiança e suporte

5.1- O conjunto de cidadãos e cidadãs apoia a política proposta por confiar que ela é relevante e que as instituições responsáveis irão levá-la a cabo?

5.2- Quais são as razões ou as evidências de que há envolvimento dos interessados, que levem os agentes internos e externos à política a apoiarem a sua execução e a estarem alinhados?

5.3- Como os envolvidos participam ou se manifestam na elaboração da proposta?

5.4- A política proposta é uma prioridade das lideranças políticas? Já foram identificadas as lideranças que podem endossá-la?

5.5- Quais seriam as possíveis oposições ativas para a execução dessa política?

6. Monitoramento, avaliação e controle

6.1- A política pública poderia ser implementada a partir de projeto-piloto?

6.2- Como será realizado o monitoramento e quais serão os indicadores desse monitoramento ao longo da execução da política?

6.3- Posteriormente, como será realizada a avaliação dos resultados da política?

6.4- Como se dará a transparência e a publicação das informações e dos dados da política?

6.5- Quais serão os mecanismos de controle a serem adotados?

ANEXO C

Memória fotográfica das Oficinas na ENAP (22 e 23 de maio de 2019)



Foto nº 01: discussões em grupo (produto final da Oficina)

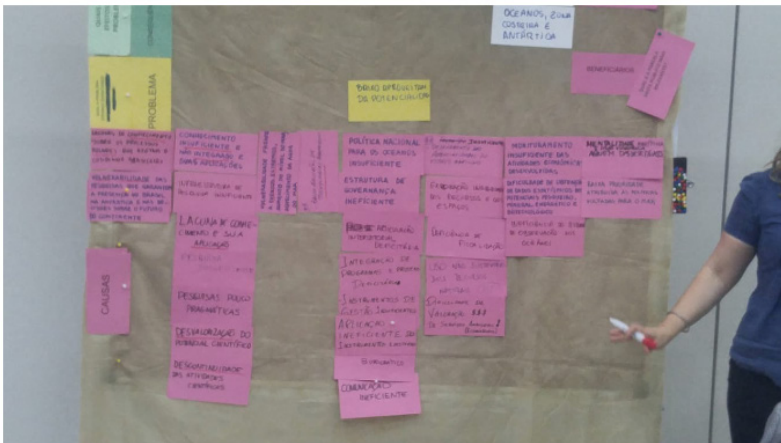


Foto nº 02: Quadro inicial (discussão do problema, causas, consequências, ...)

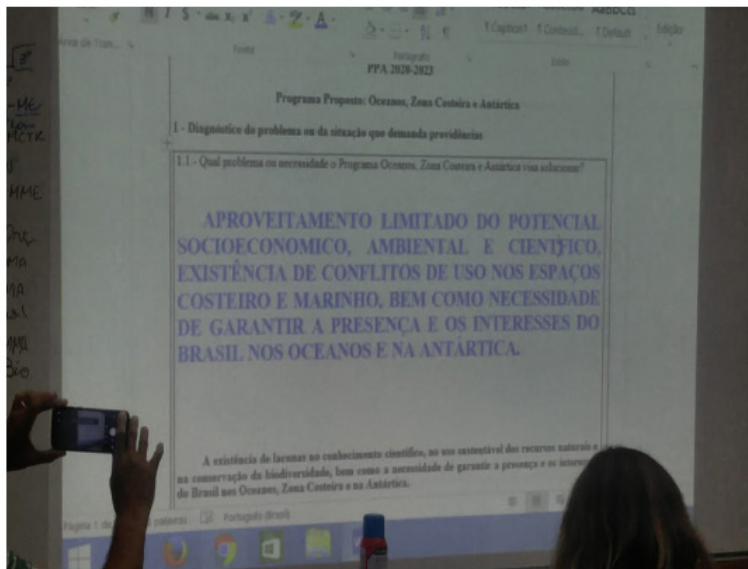


Foto nº 03: Resultado final da definição do Problema



Foto nº 04: Quadro de subsídios para definição do Objetivo do Programa

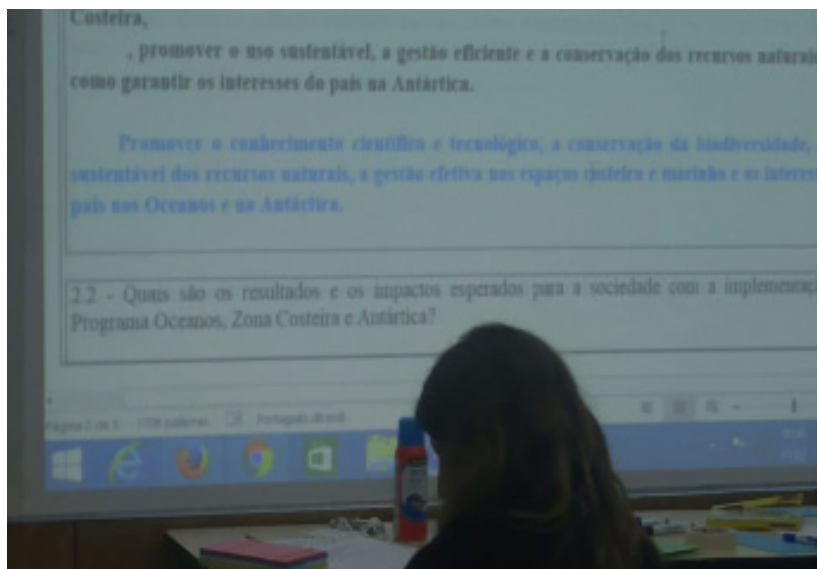


Foto nº 05: Resultado final da definição do Objetivo do Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica

ANEXO D

Ilustrações



FIGURA 1: Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Fonte: Secretaria de Governo da Presidência da República - SEGOV

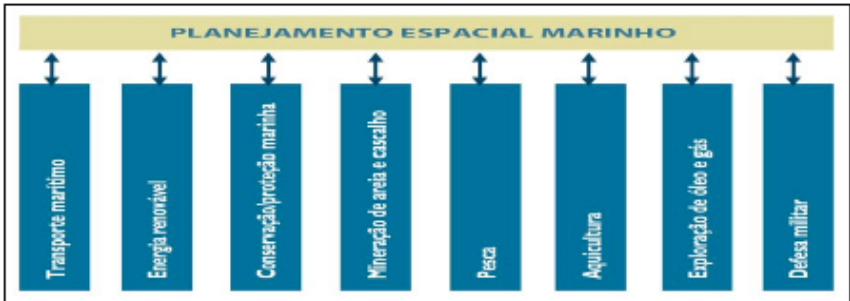


FIGURA 2: Setores clássicos do Planejamento Espacial Marinho (PEM)

Fonte: MARRONI et al., 2016

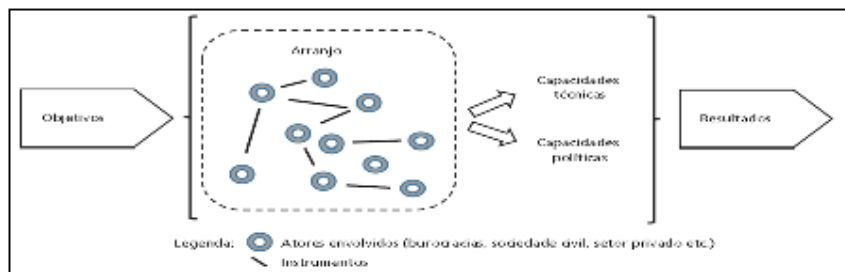


FIGURA 3: Abordagem dos arranjos institucionais de implementação
 Fonte: PIRES; GOMIDE, 2018, p.30



FIGURA 4: Estrutura do Planejamento do Desenvolvimento Nacional Equilibrado
 Fonte: BRASIL, 2018d, p.5

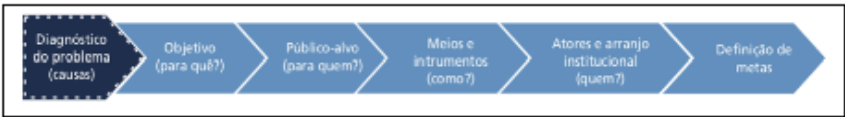


FIGURA 5: Etapas para a caracterização da política pública

Fonte: BRASIL, 2019b

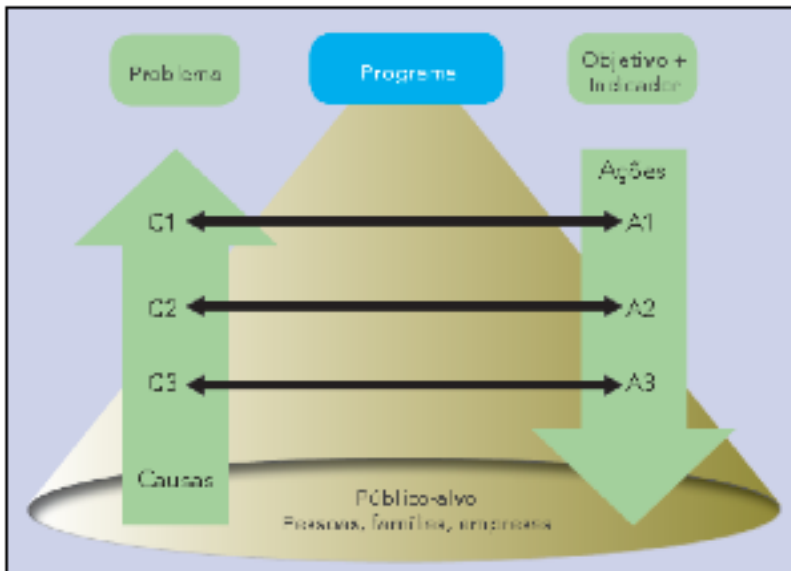


FIGURA 6: Modelo Lógico de construção dos Programas do PPA 2020-2023

Fonte: BRASIL, 2019a, p.61

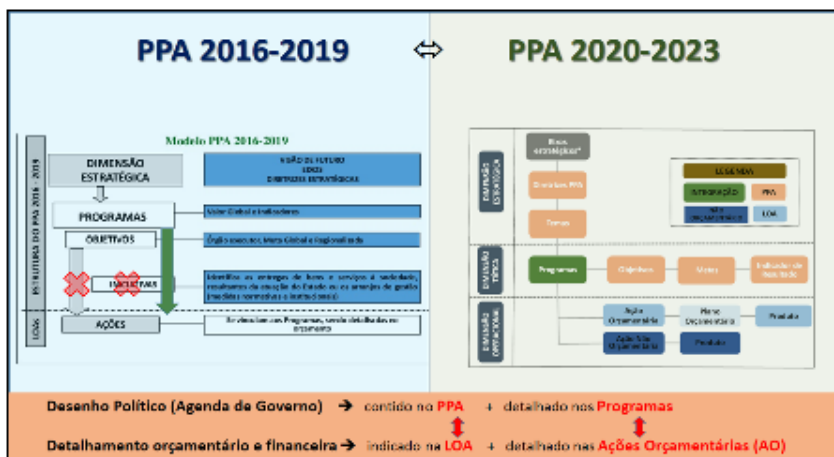


FIGURA 7: Comparativo PPA 2016-2019 e PPA 2020-2023

Fonte: Elaboração própria (adaptado de BRASIL 2019a)

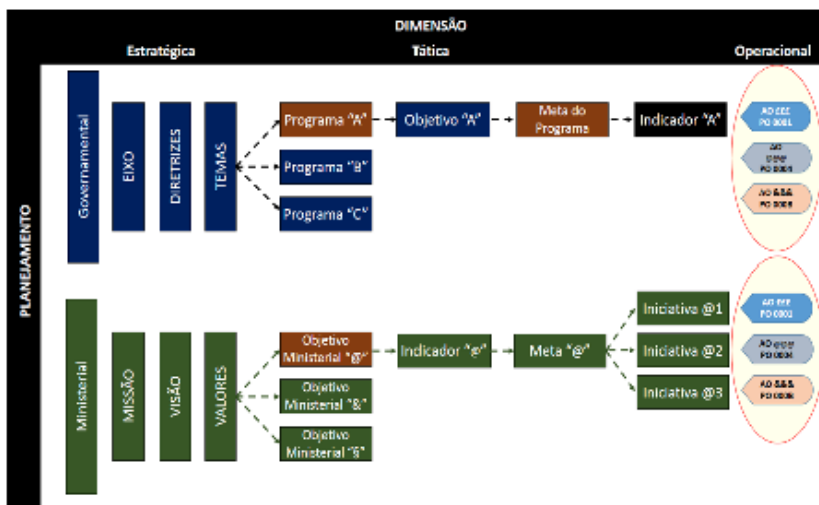


FIGURA 8: Alinhamento do Planejamento Governamental (PPA) com o Ministerial (PE)

Fonte: Elaboração própria (adaptado de BRASIL, 2019c)



FIGURA 9: Alinhamento SisPEM e SPD

Fonte: ZAMPRONIO, 2019.

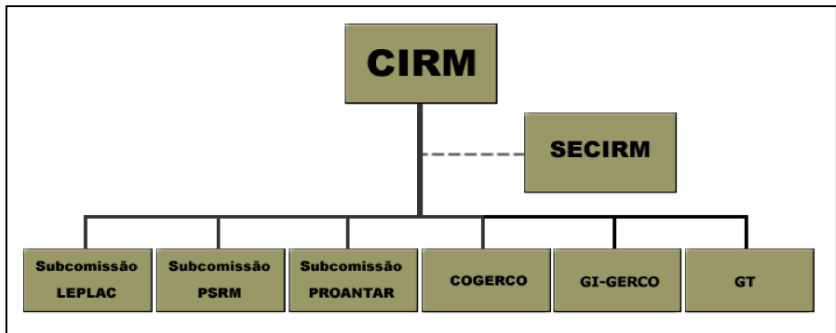


FIGURA 10: Organograma da CIRM

Fonte: Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos

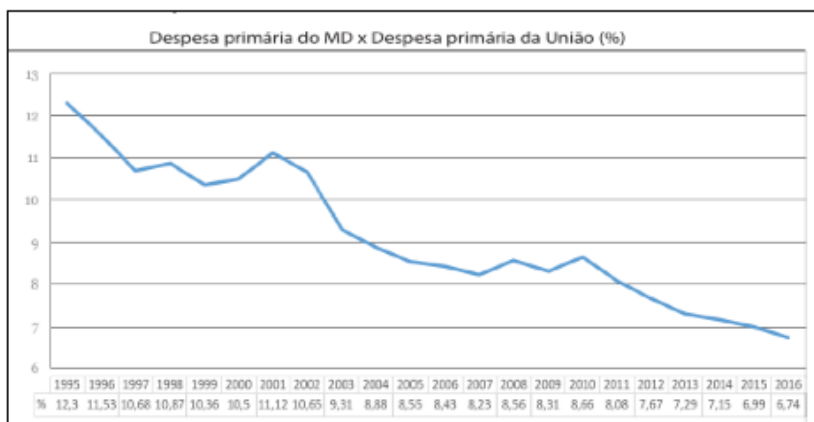


GRÁFICO 1: Evolução da Despesa Primária do MD vs. União (1995-2016)

Fonte: BRASIL, 2017c, p.43

TABELA 1
Projeções OCDE sobre mudanças na Economia Azul para 2030

| INDUSTRY | SHARE OF OCEAN ECONOMY (%) | | CHANGE IN OCEAN ECONOMY SHARE (%) | GROSS VALUE ADDED (US\$, BILLIONS) | | GROSS VALUE ADDED INCREASE (US\$, BILLIONS) |
|----------------------|----------------------------|------|-----------------------------------|------------------------------------|-------|---|
| | 2010 | 2030 | 2010-2030 | 2010 | 2030 | 2010-2030 |
| Tourism | 25 | 26 | 1 | 375 | 780 | 405 |
| Ports | 13 | 16 | 3 | 195 | 480 | 285 |
| Fisheries | 6 | 11 | 5 | 90 | 330 | 240 |
| Marine renewables | 1 | 8 | 7 | 15 | 240 | 225 |
| Shipping | 20 | 17 | -3 | 300 | 510 | 210 |
| Offshore oil and gas | 34 | 21 | -13 | 510 | 630 | 120 |
| Aquaculture | 1 | 1 | 0 | 15 | 30 | 15 |
| Total | 100 | 100 | | 1,500 | 3,000 | 1,500 |

Fonte: OCDE apud PATIL et al. 2016, p.69

APÊNDICE A

Programa Oceanos, Zona Costeira e Antártica: Planos Setoriais (detalhamento)

| Programa / Plano Setorial | Descrição (sucinta) | Coordenação |
|---------------------------|--|---|
| PROANTAR | O Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) ⁷ é o instrumento de execução da Política Nacional para Assuntos antárticos (POLANTAR), aprovada pelo Decreto nº 94.401, de 1987, e tem como propósito a realização de substancial pesquisa científica na região antártica, com a finalidade de compreender os fenômenos que ali ocorrem e sua influência sobre o território brasileiro, contribuindo, assim, para a efetivação da presença brasileira na região. O PROANTAR possui três segmentos: a) Científico: fomento/coordenação de pesquisas científicas por universidades/instituições; b) Logístico: Operações Antárticas / Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF); e c) Ambiental: Grupo de Avaliação Ambiental | Científico: MCTIC e CNPq Logístico: SECIRM/MB Ambiental: MMA |
| PSRM | O Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM) ⁸ , com vigência plurianual ⁷ , constitui um dos desdobramentos da PNRM, tendo por objetivo conhecer e avaliar as potencialidades do mar, bem como monitorar os recursos vivos e não vivos e os fenômenos oceanográficos e do clima das áreas marinhas sob jurisdição e de interesse do Brasil, visando à gestão, o uso sustentável desses recursos e à distribuição justa e equitativa dos benefícios derivados dessa utilização. São ações desenvolvidas no âmbito do PSRM: a) Avaliação, monitoramento e conservação da biodiversidade marinha – REVIMAR; b) Aquicultura e pesca – AQUIPESCA; c) Avaliação da potencialidade mineral da Plataforma Continental jurídica brasileira – REMPLAC; d) Sistema Brasileiro de Observação dos Oceanos e Estudos do Clima – GOOS-BRASIL; e) Pesquisas científicas nas ilhas oceânicas – ILHAS OCEÂNICAS; f) Programa de pesquisas científicas na Ilha da Trindade – PROTRINDADE; g) Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo – PROARQUIPÉLAGO; h) Biotecnologia marinha – BIOMAR; i) Formação de recursos humanos em ciências do mar – PPG-Mar; E j) Prospecção e exploração de recursos minerais da área internacional do Atlântico Sul e Equatorial – PROAREA; e k) Avaliação do potencial sustentável de recursos vivos na Zona Econômica Exclusiva – REVIZEE. | REVIMAR: MMA AQUIPESCA: MAPA REMPAC: SECIRM/MB GOOS-BRASIL: DHN/MB ILHAS OCEÂNICAS: MCTIC PROTRINDADE: MCTIC PROARQUIPÉLAGO: MCTIC BIOMAR: MCTIC PPG-Mar: CAPES/MEC PROAREA: MME REVIZEE: MMA |
| LEPLAC | O Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC) ⁹ , instituído pelo Decreto nº 98.145, de 1989, tem o propósito estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental brasileira no seu enfoque jurídico, isto é, atendendo os preceitos da Carta das Nações Unidas sobre o Direito da Mar (art. 76 e 77 da CNUDM) para incorporação de área marítima para além das 200 milhas, onde o país exercerá direito de soberania para exploração e aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinho. | SECIRM/MB |
| PROMAR | O Programa Mentalidade Marítima (PROMAR) ⁸ , criado em 1997, busca promover, por meio de ações planejadas, objetivas e continuadas, um maior conhecimento do mar e seus recursos, da sua importância para o Brasil, da responsabilidade de sua exploração racional e sustentável e da consciência da necessidade de preservá-lo. | SECIRM/MB |
| GERCO | O Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) ⁸ , instituído pela Lei nº 7.661, de 1988, expressa o compromisso do Brasil com o desenvolvimento sustentável em sua Zona Costeira, a partir do estabelecimento de normas gerais e lançando bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais. | Grupo de Integração de Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO/MMA) |

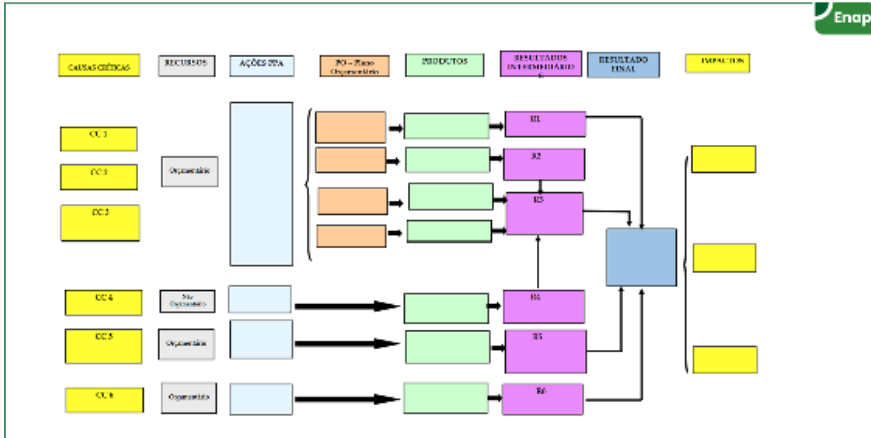
Links úteis:

- (i) PROANTAR: <https://www.marinha.mil.br/secirm/proantar>
- (ii) PSRM: <https://www.marinha.mil.br/secirm/psrm>
- (iii) LEPLAC: <https://www.marinha.mil.br/secirm/leplac>
- (iv) PROMAR: <https://www.marinha.mil.br/secirm/promar>
- (v) PNGC: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_sigercom/_arquivos/pngc2_78.pdf

⁷ O IX PSRM tem sua vigência de 2016 a 2019, sob modelo de gestão participativa e ações conjuntas integrada por ministérios, órgãos de fomento, comunidade acadêmica e científica e iniciativa privada (BRASIL, 2016). Disponível em <https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br/secirm/files/publicacoes/IXPSRM.pdf>

APÊNDICE B

Modelo lógico: explicação do Problema identificado para o Programa

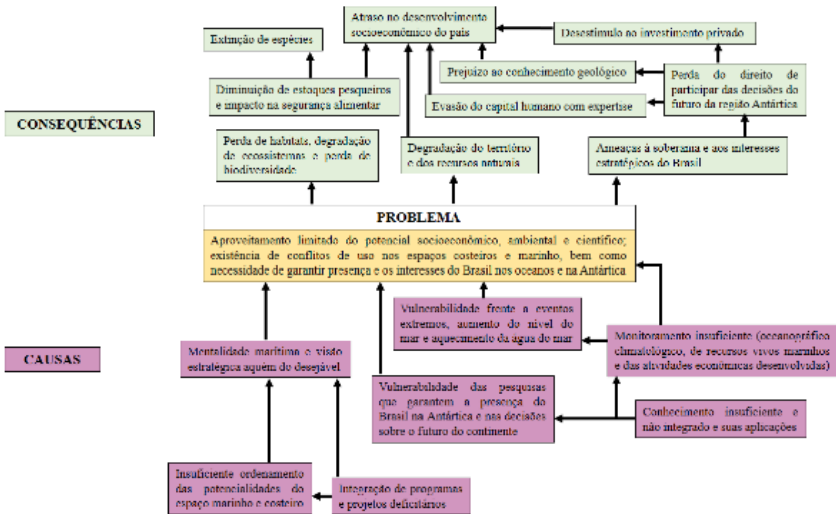


| CAUSA CRÍTICA | RECURSOS | AÇÕES DO PPA | PRODUTO | RESULTADO INTERMEDIÁRIO |
|--|--------------|---|--|---|
| Vulnerabilidade frente a eventos extremos, aumento do nível do mar e aquecimento da água do mar | Orçamentário | Fomento à pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia da zona costeira, do mar, oceanos, clima e Antártica | Pesquisas desenvolvidas | Ampliação das redes de observação |
| | Orçamentário | Apoio à pesquisa e ao monitoramento oceanográfico e climatológico da Amazônia Azul, oceanos e Zona Costeira | Infraestruturas mantidas | Ampliação do conhecimento sobre a realidade dos oceanos, zona costeira e Antártica |
| | Orçamentário | Sistema de observação permanente dos oceanos, Zona Costeira e Antártica | Sistema mantido | Fortalecimento de informações para o sistema de monitoramento Global |
| | Orçamentário | Políticas para a gestão ambiental e conservação da linha de costa | Modelagem para avaliação de perigos e riscos costeiros (erosão e inundações) | Aumento da capacidade de prevenção e resposta perante eventos extremos |
| Vulnerabilidade das pesquisas que garantem a presença do Brasil na Antártica e nas decisões sobre o futuro do continente | Orçamentário | Participação nos fóruns internacionais relacionados ao sistema do Tratado Antártico | Participação em fóruns do STA | Previsões ambientais mais precisas garantindo a efetividade das respostas frente aos eventos extremos |
| | | | | Assegurar o direito do Brasil em participar das decisões sobre o futuro da Antártica no STA |

| | | | | |
|---|------------------|--|---|---|
| Conhecimento insuficiente e não integrado e suas aplicações | Orçamentário | Apoio logístico e manutenção da Estação Antártica Comandante Ferraz à pesquisa científica na Antártica | Infraestrutura marítima | Aplicação e uso do conhecimento científico |
| | Orçamentário | Fomento à pesquisa e desenvolvimento em ciência e tecnologia nos oceanos, zona costeira e Antártica. | Conhecimento científico sistematizado | |
| | Orçamentário | Fomento à infraestrutura de laboratórios nacionais embarcados | Conhecimento científico sistematizado | |
| | Não orçamentário | Implantação do Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas | Instituto implementado | |
| Mentalidade marítima e visão estratégica além do desejável | Orçamentário | Inclusão da mentalidade marítima no currículo do ensino fundamental | Plano de ensino incluído nas diretrizes básicas | Mentalidade marítima mais desenvolvida e disseminada |
| | Orçamentário | Sensibilização pública para valorização do ambiente marinho costeiro | Plano de Comunicação | |
| | Orçamentário | Desenvolvimento da mentalidade marítima no centro de governo | Campanha interna nas diferentes instâncias do Governo | |
| | Não orçamentário | Elaboração de um plano estratégico para consolidar a Amazônia Azul | Documento do Plano da Amazônia Azul | |
| Integração de programas e projetos deficitários | Não orçamentário | Reinstituição da CIRM como colegiado de alto nível de decisão | Proposta de novo decreto instituindo comissão de alto nível | Ampliação de programas e projetos mais integrados |
| Insuficiente ordenamento das potencialidades do espaço marinho e costeiro | Orçamentário | Levantamento geológico e do potencial mineral do espaço marinho e costeiro | Projetos realizados | Evolução do conhecimento geológico e do potencial mineral |
| | Orçamentário | Gestão ambiental e territorial da zona costeira | Projeto implementado | Definição da linha da costa |
| | Orçamentário | Implementação de políticas para ordenamento do território costeiro e marinho | Políticas implementadas | Aprimoramento da gestão territorial costeira e marinha |
| | Orçamentário | Criação de sistema de informações geográficas com base de dados integradas da zona costeira e marítima | Sistema implantado | Integração das informações e dados da zona costeira e marinha |

APÊNDICE C

Modelo lógico: estruturação do Programa para o alcance de Resultados



APÊNDICE D

Modelo lógico: identificação dos fatores de Contexto

