

Planejamento orçamentário da Marinha do Brasil: uma aplicação do conceito de orçamento-programa

Erivelton Araujo Graciliano (FACC/UFRJ) - eriveltonag@globbo.com

José Augusto Veiga da Costa Marques (UFRJ) - rmorch@terra.com.br

Resumo:

O planejamento orçamentário das entidades públicas consubstancia o orçamento público a ser aprovado pelo Poder Legislativo. Por meio do orçamento público é possível executar o planejamento das ações propostas pela administração, no intuito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Este estudo visa abordar, por meio de pesquisa bibliográfica, descritiva e documental, o planejamento orçamentário do Comando da Marinha, a partir da aplicação do conceito de orçamento-programa. Os resultados mostraram que o sistema de planejamento da Marinha, embora ainda adote terminologias e classificações diferentes das adotadas pela União, mantém a utilização do conceito de orçamento-programa, podendo servir como uma alternativa para benchmarking de planejamento dos recursos públicos das entidades.

Palavras-chave: *Orçamento público. Orçamento-programa. Planejamento orçamentário.*

Área temática: *Controladoria*

Planejamento orçamentário da Marinha do Brasil: uma aplicação do conceito de orçamento-programa

Resumo

O planejamento orçamentário das entidades públicas consubstancia o orçamento público a ser aprovado pelo Poder Legislativo. Por meio do orçamento público é possível executar o planejamento das ações propostas pela administração, no intuito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Este estudo visa abordar, por meio de pesquisa bibliográfica, descritiva e documental, o planejamento orçamentário do Comando da Marinha, a partir da aplicação do conceito de orçamento-programa. Os resultados mostraram que o sistema de planejamento da Marinha, embora ainda adote terminologias e classificações diferentes das adotadas pela União, mantém a utilização do conceito de orçamento-programa, podendo servir como uma alternativa para *benchmarking* de planejamento dos recursos públicos das entidades.

Palavras-chave: Orçamento público. Orçamento-programa. Planejamento orçamentário.

Área Temática: Controladoria

1 Introdução

O planejamento orçamentário possibilita o levantamento das necessidades do Estado, quantificando-as, de modo que se possa determinar a receita a ser obtida junto à sociedade e aplicar eficientemente os recursos captados.

O orçamento público formaliza a busca do planejamento, de modo que se classifiquem e padronizem as contas de receitas e de despesas de um exercício financeiro. No Brasil, podemos considerar como o primeiro orçamento brasileiro o que consta do decreto legislativo de 15 de dezembro de 1830. Este decreto fixou a despesa e orçou a receita de cada uma das antigas províncias, para o exercício de 1831 a 1832, e foi a primeira lei do orçamento formulada pelo corpo legislativo desde a fundação do Império (JAMESON, 1963, p.56).

A Constituição de 1891 atribuía competência privativa ao Congresso para orçar a receita e fixar a despesa. Além disso, a legislação da época determinava que toda e qualquer iniciativa de lei era de exclusiva competência do Poder Legislativo. Em 1926, através de uma reforma na Constituição foi realizada a transferência da elaboração da proposta orçamentária para o Poder Executivo. A competência transferida ao Executivo foi confirmada posteriormente pela Constituição de 1934, depois na Carta Política de 1936 e afinal normatizada pela Constituição de 1946 (*site*: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG/histórico).

Em 1964, a Lei n. 4.320 traçou os princípios orçamentários no Brasil e é ainda hoje, a principal diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União. Além disso, ela veio estimular a adoção do orçamento-programa, que apresenta o produto a ser obtido no final do exercício, em substituição ao orçamento tradicional, o qual enfatiza apenas os elementos de despesa, bem como padronizar a classificação orçamentária a todos os níveis de governo no Brasil. Ressalta-se que esta lei sofreu profundas atualizações pela Portaria n. 9/1974, da antiga Secretaria de Planejamento, pelo Decreto federal n. 2.829 de 1998 e pela Portaria n. 42/1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão.

Além da Lei n. 4.320/64, a Constituição Federal de 1988, a Lei Complementar n. 101/2000 (conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecem princípios básicos que possibilitam a aplicabilidade do orçamento-programa na administração pública.

Orçamento por programas é uma modalidade de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros para cada unidade orçamentária vinculam-se direta ou indiretamente aos objetivos a serem alcançados (KOHAMA, 2000, p.73). A concepção básica do orçamento-programa foi extraída da experiência federal americana obtida com a implantação do Orçamento de Desempenho (*performance budget*), sistema pioneiramente experimentado durante a Segunda Guerra Mundial. No final dos anos 50 e início dos anos 60, a Organização das Nações Unidas (ONU), através de seus diversos organismos, inclusive a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), patrocinou intensa programação de reuniões e debates das novas propostas visando a sua assimilação pelas equipes de orçamento dos países-membros. O manual básico elaborado pela ONU (*A manual for Program and Performance Budgeting*) foi publicado em 1965 e manteve a expressão clássica (*performance*) ao lado da outra que passaria a ser o rótulo do novo sistema: programa (GIACOMONI, 1997, p.142).

Desde o início do século XIII até os dias atuais o orçamento público vem sofrendo mudanças de aperfeiçoamento e transparência na aplicação dos recursos públicos. Aumenta-se a responsabilidade dos seus gestores, na idéia que esses deverão não somente ser éticos como também eficientes e eficazes nas suas funções. Em maio de 2000, é promulgada a LRF para regulamentar uma série de questões relacionadas à administração pública brasileira e para assegurar à sociedade que, doravante, todos os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e, sobretudo, transparente. Nesse contexto, Machado Jr e Reis (2002/2003, p.13) reforçam a sua importância:

A concepção moderna do orçamento em base gerencial traduz os órgãos como centros de responsabilidades ou de resultados e até de informações onde se identificam as responsabilidades decisórias dos respectivos gestores pela utilização dos recursos que lhes são confiados para possibilitar a execução das ações nas áreas de responsabilidade em que o Estado desempenha suas atribuições.

Os órgãos públicos, ao serem contemplados pelos créditos orçamentários, deverão possuir um instrumento de planejamento, execução e controle que defina, oriente e acompanhe as ações a serem empreendidas nos seus diversos escalões. E esse mesmo instrumento irá subsidiar dados para que a Secretaria de Orçamento insira suas necessidades na proposta orçamentária para o exercício financeiro seguinte.

Com o intuito de se verificar a forma com que um órgão possa montar esse instrumento de planejamento, é que surge a seguinte pergunta: **Como é aplicado o conceito de Orçamento-Programa no Comando da Marinha, como instrumento de planejamento orçamentário?**

2 Objetivos e Metodologia

O objetivo deste trabalho é apresentar o uso do planejamento orçamentário do Comando da Marinha de acordo com a técnica do orçamento-programa utilizada pela administração pública federal. São objetivos intermediários: identificar a inserção da técnica do Orçamento-Programa no Brasil, em âmbito federal; expor a importância do Orçamento-Programa no Orçamento Geral da União; e evidenciar a visão gerencial que um órgão possa obter com um sistema de planejamento baseado no conceito de Orçamento-Programa.

Este trabalho se refere a um estudo de caso e uma pesquisa bibliográfica e descritiva, onde, através da análise da bibliografia existente, é demonstrada a técnica de orçamento-programa. Na medida em que se pretende expor a sua aplicabilidade no Comando da Marinha, são apresentadas as normas regulamentares existentes. Para classificação da pesquisa, tomou-se como base o critério proposto por Vergara (2000). Quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa descritiva e explicativa. Descritiva porque expõe a classificação funcional-programática do Sistema de Planejamento da Marinha; explicativa porque se propõe identificar a técnica utilizada com a técnica do orçamento-programa. Quanto aos meios, a pesquisa é bibliográfica, documental e estudo de caso. Bibliográfica porque, para a fundamentação teórico-metodológica do estudo, é realizada a investigação sobre abordagens de diversos autores; documental quando expõe os principais documentos legais e normativos internos; e estudo de caso porque tem como objeto de estudo o Comando da Marinha, a fim de se obter uma melhor compreensão da técnica de orçamento-programa.

A fonte de pesquisa envolveu consulta a livros nacionais, periódicos e *sites* da *internet* sobre o tema, além de verificação das normas regulamentares do órgão a ser analisado. Os referidos dados foram tratados qualitativamente.

3 Orçamento-programa

A teoria econômica do Estado de Whynes & Bowles apresenta um modelo de Estado formado por indivíduos que cooperam entre si e que delegam as decisões sociais ao Poder Legislativo para que este, em conjunto com o Poder Executivo, estabeleça e implemente melhorias políticas, visando o resultado máximo possível, ou seja, a maximização do orçamento público. Em busca desta maximização é que, a partir de 1965, os Estados Unidos passou a adotar o orçamento-programa, sendo utilizado por grande número de países, inclusive o Brasil (WHYNES & BOWLES *apud* KOSCIANSKI, 2003).

O orçamento-programa é o principal instrumento legal de planejamento da administração pública, por meio do qual o Estado define seu plano de governo para um exercício financeiro, em perfeita vinculação com as suas funções constitucionais, estimulando as receitas e planejando com prévia fixação das despesas.

Nesse sistema são detalhadas em primeiro nível todas as funções precípua do Estado, tais como educação, segurança, saúde, saneamento e defesa. Essas funções por sua vez são subdetalhadas através dos programas de governo – daí o nome Orçamento-Programa – desmembrados em projetos, em atividades (manutenção dos serviços já implantados) e em operações especiais (dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins).

A criação de programas nas unidades administrativas deve representar segmentos lógicos das funções governamentais, e atividades que agrupem operações de trabalho homogêneo, servindo aos propósitos dos programas individuais. Os programas identificam produtos finais dos Ministérios e suas unidades e permitem avaliação de resultados dos objetivos. As atividades, por sua vez, servem de ponto focal para a administração das operações que contribuem para obtenção dos produtos finais dos programas (NAÇÕES UNIDAS, 1971, p.210).

O orçamento-programa possui os seguintes elementos essenciais (GIACOMONI, 1997, p.143):

- a) os objetivos e propósitos perseguidos pela instituição e para cuja consecução são utilizados os recursos orçamentários;
- b) os programas, isto é, os instrumentos de integração dos esforços governamentais no sentido da concretização dos objetivos;
- c) os custos dos programas medidos através da identificação dos meios ou insumos (pessoal, material e serviços) necessários para a obtenção dos resultados; e

- d) medidas de desempenho com a finalidade de medir as realizações (produto final) e os esforços despendidos na execução dos programas.

3.1 Orçamento-programa no Brasil

O primeiro desenvolvimento da idéia do orçamento-programa foi produzido no Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América do Norte, durante a Administração de Robert MacNamara. Foi concebido e operado como verdadeiro processo de descentralização do planejamento à execução. Cunhou-se a sigla PPBS, para traduzir a denominação *Planning Programming Budgeting System* (MACHADO JR, 1979, p.14). Em 1965, o então Presidente Lyndon Johnson estendeu tal técnica aos Departamentos civis, como um sistema de Orçamento-Programa (GIACOMONI, 1997, p.149).

Com as contribuições do PPBS e de diversas correntes, a idéia inicial do orçamento-programa, patrocinado pela ONU no final dos anos 50 e início dos anos 60, desenvolveu-se e incentivou o Brasil a implantar a partir de 1965 sua técnica, no âmbito do governo federal, como instrumento de apoio à política econômico-financeira (NAÇÕES UNIDAS, 1971, p.7).

Desde o Império o Brasil vem se esforçando no sentido da modernização orçamentária. Desse período em diante a legislação vem buscando aprimorar as técnicas de orçamentação e, em 17 de março de 1964, na continuação do processo de aperfeiçoamento dos sistemas orçamentários e contábeis no Brasil, é promulgada a Lei n. 4.320. Nesta altura, seus idealizadores já conheciam a teoria e, muitos deles, a prática do orçamento-programa.

A Lei n. 4.320/64 representa um marco importante na história da Contabilidade Pública brasileira e, apesar de não introduzir formalmente o orçamento-programa, estimulava a sua adoção. Porém, em 25 de fevereiro de 1967, o Decreto-lei n. 200, que estabeleceu as normas básicas para a reforma administrativa no âmbito do Governo federal, abriu seu Título III para tratar do Planejamento, do Orçamento-Programa e da Programação Financeira (MACHADO JR, 1979, p.22).

3.2 Classificação orçamentária

As classificações das contas públicas são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. Pela classificação é possível visualizar o orçamento por Poder, por função de governo, por subfunção, por programa e por categoria econômica (*site*: MPOG/classificações orçamentárias).

O Art. 2º da Lei 4.320/64 estabeleceu que a Lei de Orçamento será integrada pelo sumário geral da despesa pública por funções do Governo, consagrando a Classificação Funcional. Em 28 de janeiro de 1974, através da Portaria n. 9 do então Ministro de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, foi atualizada a discriminação da despesa por funções estabelecidas na lei retrocitada, em face da necessidade de se estabelecer um esquema de classificação que fornecesse informações mais amplas sobre as programações de governo, inclusive para implementação do processo integrado de planejamento e orçamento, bem como uniformizar a terminologia em nível do Governo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Esta Portaria atualizou as funções e padronizou os programas e os subprogramas nas três esferas de governo, em uma tentativa de se implantar efetivamente o orçamento-programa no Brasil, instituindo uma classificação por programas de trabalho ou por objetivos. Surgia, então, a Classificação Funcional-Programática.

A classificação funcional-programática foi atualizada em abril de 1999, por meio da Portaria n. 42 do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão. O objetivo desta atualização foi estimular a adoção, em todas as esferas de governo, do uso do gerenciamento por programas, na forma preconizada pelo Decreto federal n. 2.829/1998, facilitar a compreensão dos gastos públicos, tornar mais prática a classificação desses gastos, dar maior transparência ao

orçamento-programa, permitir uma maior interligação das ações entre o plano plurianual de investimentos e os orçamentos anuais e enfatizar a função de planejar do orçamento, bem como ajustar a estrutura do orçamento-programa à necessidade de modernização da administração pública.

Dessa forma, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passam a apresentar as ações de governo identificadas nos seguintes termos (Figura 1): Funções; Subfunções; Programas; Projetos; Atividades e Operações Especiais.

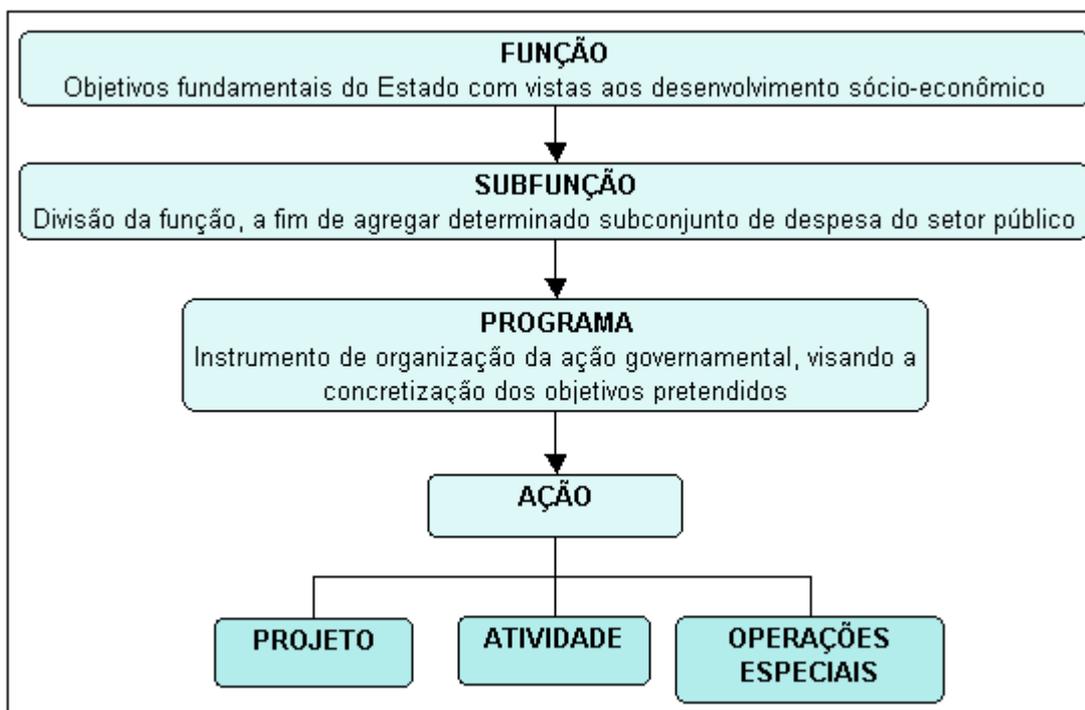


Figura 1 – Classificação Funcional-Programática
Fonte: própria

A Função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público executar; a Subfunção pode ser combinada com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas; e o Programa representa os objetivos que se pretende alcançar através das Ações, as quais podem ser um projeto, uma atividade ou operações especiais. Cada esfera de governo deverá adotar uma disposição própria de programas, devidamente concatenados com a solução dos problemas e demandas sociais de cada região (Manual Técnico de Orçamento/2008 da SOF).

O Projeto representa um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Ele caracteriza-se especificamente pela criação de um novo elemento econômico na composição dos bens públicos. A Atividade corresponde a um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. As Operações Especiais, agregadas, integralmente, na função “Encargos Especiais”, englobam as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

4 Orçamento-Geral da União

É no Orçamento que o cidadão identifica a destinação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de impostos; nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no Orçamento. O Orçamento Geral da União é elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão central do sistema orçamentário federal - em conjunto com os demais órgãos dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. As metas para a elaboração da proposta orçamentária são definidas pelo Plano Plurianual (PPA) e priorizadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

O PPA precisa ser elaborado pelo governo e encaminhado ao Congresso, para ser discutido e votado, até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada presidente. Depois de aprovado, o PPA é válido para os quatro anos seguintes. O PPA estabelece as diretrizes, os objetivos e as metas, de forma regionalizada, da administração pública federal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias prioriza as metas do PPA e orienta a elaboração do Orçamento Geral, que terá validade para o ano seguinte. O projeto da LDO é elaborado pelo Poder Executivo, sob a direção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a coordenação da SOF, e precisa ser encaminhado ao Congresso até o dia 15 de abril de cada ano.

Com base na LDO, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, com a participação dos Ministérios (órgãos setoriais) e das unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o projeto de lei do orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. No Congresso, os deputados e senadores discutem a proposta que o Executivo preparou, fazem as mudanças que consideram necessárias e votam o projeto. A Constituição Federal determina que o Congresso deve votar o Orçamento até o encerramento da sessão legislativa de cada ano.

Depois da aprovação pelo Legislativo, o projeto é enviado ao Presidente da República para ser sancionado e transformado em lei. A Constituição Federal prevê os seguintes orçamentos para compor a Lei Orçamentária Anual: orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Utilizando o Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor), a SOF acompanha e avalia a execução orçamentária, procedendo a alterações, por meio de créditos adicionais, quando necessário. A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) registra no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) a execução orçamentária realizada pelos órgãos da administração pública.

Para que a SOF consolide na proposta orçamentária as solicitações dos Ministérios, estes devem receber informações das suas unidades subordinadas, a fim de se obter o levantamento das necessidades para o exercício seguinte. Essas informações são enviadas eletronicamente, via Sidor, com base nos planejamentos de cada unidade orçamentária. O Comando da Marinha está integrado no orçamento fiscal, devendo, portanto subsidiar a elaboração da proposta orçamentária setorial para constar no orçamento federal.

5 O Comando da Marinha

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na

disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Art. 142 da Constituição Federal de 1988).

O Poder Executivo aprovou, em agosto de 1999, a criação do Ministério da Defesa. A nova pasta incorporou os ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. O orçamento do Ministério da Defesa contempla as prioridades da política de defesa nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e identifica as dotações próprias das três Forças (Art. 12 da Lei Complementar n. 97/1999).

A consolidação das propostas orçamentárias das Forças é feita pelo Ministério da Defesa, obedecendo-se às prioridades estabelecidas na política de defesa nacional, explicitadas na LDO. As Forças fazem a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes são destinados no orçamento do Ministério da Defesa.

Para atendimento de sua competência legal, o Comando da Marinha possui uma estrutura composta por órgãos de direção geral, órgãos de direção setorial, órgãos de assessoramento, órgãos de apoio e Forças navais e aeronavais. A Secretaria-Geral da Marinha (SGM), órgão de direção setorial com a finalidade de contribuir para o preparo e aplicação do poder naval, no tocante às atividades relacionadas com a economia, finanças, abastecimento, patrimônio, informática, administração e controle interno, possui competência para superintender as atividades de administração orçamentária e de programação financeira da Marinha, por meio das seguintes diretorias especializadas:

- Diretoria de Administração da Marinha (DAdM), unidade administrativa responsável pela distribuição dos créditos destinados ao Comando da Marinha, consignados no Orçamento Geral da União; e
- Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), unidade responsável pela programação financeira na Marinha, mantendo interface com a Secretaria do Tesouro Nacional.

Portanto, cabe à DAdM a implantação, manutenção e aperfeiçoamento do sistema de planejamento, execução e controle dos recursos orçamentários destinados à Marinha do Brasil (SGM-101/MB).

6 Planejamento orçamentário no Comando da Marinha

A classificação institucional corresponde aos órgãos setoriais e suas respectivas unidades orçamentárias. Cada poder é dividido em órgãos e cada órgão subdividido em unidades orçamentárias (PISCITELLI, 2002, p.97).

O Órgão Setorial desempenha o papel de articulador do processo no âmbito de seus respectivos órgãos, atuando verticalmente com o processo decisório e integrando os produtos gerados no nível subsetorial, coordenado pelas unidades orçamentárias.

A Unidade Orçamentária desempenha o papel de coordenadora do processo de elaboração da proposta orçamentária no seu âmbito de atuação, integrando e articulando o trabalho das unidades administrativas componentes.

Os órgãos e entidades que constam dos Orçamentos da União são identificados na classificação institucional, que relaciona os órgãos orçamentários e suas respectivas unidades orçamentárias, sendo acompanhados de códigos de identificação orçamentária. Esta identificação tem como finalidade evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa fixada no Orçamento Geral da União.

Dos quarenta órgãos orçamentários que constam no Orçamento de 2008, 24 são do Poder Executivo. Dentre os órgãos do Poder Executivo, destacamos o Ministério da Defesa (código 52000) que subordina 16 unidades orçamentárias - quatro delas são administradas pela Marinha do Brasil: Comando da Marinha (código 52131); Secretaria da Comissão

Interministerial para os Recursos do Mar (código 52133); Fundo Naval (código 52931); e Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (código 52932).

6.1 Instrumento de planejamento do Comando da Marinha

Em virtude da instituição em análise administrar quatro unidades orçamentárias, sendo uma delas de mesmo nome, toda menção do nome Comando da Marinha neste trabalho é tratada como a instituição Marinha do Brasil (MB) e não como a unidade orçamentária.

A DAdM é a unidade administrativa responsável pela inserção dos dados compilados das demais unidades subordinadas da MB, bem como distribuição dos créditos autorizados. A MB utiliza desde 1963 (um ano antes da Lei nº 4.320) uma sistemática de planejamento orçamentário dotada da técnica de orçamento-programa, chamada de Sistema do Plano Diretor (SPD). Desde então a Marinha vem planejando de modo plurianual, considerando o estabelecimento de uma prioridade integrada e única, a fim de otimizar a aplicação dos recursos recebidos, e a necessidade de continuidade administrativa.

O SPD estabelece os conceitos básicos, a estrutura e o funcionamento do Plano Diretor, evidenciando a atuação dos diversos usuários (estrutura funcional) nos processos de planejamento, execução e controle. O *software* Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), gerenciado pela DAdM, é apoiado em tecnologia de banco de dados e reúne os recursos de informática para viabilizar, de modo prático e ágil, os conceitos presentes no SPD.

O Plano Diretor (PD) é um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, que define, orienta e acompanha as ações a serem empreendidas nos diversos escalões da Marinha, relacionadas à administração orçamentária e financeira, de modo a atender às necessidades da Marinha com o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis. É constituído sobre a estrutura administrativa do Comando da Marinha pelo arranjo apropriado dos órgãos e organizações militares e pelos procedimentos específicos, visando alcançar os propósitos para o qual foi criado. São propósitos do Plano Diretor (SGM-101/MB):

- contribuir para a administração da Marinha, visando ao cumprimento de sua destinação constitucional;
- condicionar processos e meios que visem à consecução de metas compatíveis com a Política Básica da Marinha;
- harmonizar o planejamento orçamentário e financeiro desenvolvido na Marinha com os planos e programas de governo;
- possibilitar a economia de meios, integração e eficácia na aplicação dos recursos; e
- propiciar continuidade administrativa, em todos os níveis organizacionais, no que tange ao planejamento, aplicação e controle dos recursos financeiros disponíveis.

As atividades relacionadas com o Plano Diretor se desenvolvem segundo uma dinâmica própria, compreendendo a realização anual de dois ciclos distintos e interdependentes, com vistas ao planejamento das ações e metas que se pretende alcançar e à execução dos recursos distribuídos para o exercício, incluindo o controle da ação planejada e a introdução de alterações ao Plano de Ação (PA): **ciclo de planejamento**, onde são realizadas as atividades destinadas a produzir o PA a ser executado no ano subsequente - é desenvolvido em duas fases consecutivas (revisão dos Planos Básicos e montagem do Plano de Ação); e, **ciclo de execução**, onde são executados os projetos ou parcelas de projetos que foram contemplados com dotações de crédito.

6.2 Estrutura do Sistema do Plano Diretor

De acordo com as Normas para execução do Plano Diretor da MB (SGM-101), fazem parte da estrutura documental do SPD os seguintes documentos condicionantes: Política Básica da Marinha (PBM); Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM); Orientação Setorial (ORISSET); Programa de Reaparelhamento da Marinha (PRM); Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha (PDCTM); Elementos para o Planejamento Logístico; Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA); e Outros Planos e Programas Navais. Quanto à estrutura funcional, compõem o SPD:

- a) **Direção Geral** - exercida pelo Comandante da Marinha;
- b) **Assessoria Geral** - prestada por dois órgãos consultivos, de caráter permanente: Conselho do Plano Diretor e Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha;
- c) **Direção Setorial** - exercida pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS);
- d) **Direção Executiva** - exercida pelas Diretorias especializadas;
- e) **Direção Executiva Adjunta** - exercida por algumas Organizações Militares (OM) previamente selecionadas, na função de Relatores Adjuntos de Planos Básicos;
- f) **Assessoria Especializada** - exercida pelas Comissões dos Planos Básicos (constituídas por oficiais superiores especialmente designados);
- g) **Gerência de Projeto ou de Empreendimento Modular** - desempenhada por OM ou por pessoa especialmente designada;
- h) **Secretaria Executiva** - exercida pela SGM e, por delegação desta, pela DAdM; e
- i) **Gestoria Executiva** - exercida por Unidades Gestoras (UG) responsáveis pela execução de projetos ou parcelas de projetos.

O SPD possui uma estrutura hierárquica e interdependente formada por Planos Básicos, onde: cada Plano Básico é composto por Programas; cada Programa é composto por Projetos; cada Projeto é composto por Fases; cada Fase é composta por Itens; cada Item pode ser composto por Etapas; e cada Etapa pode ser composta por Subetapas. O menor nível para o acompanhamento financeiro é o Item. O menor nível para o acompanhamento físico é a Subetapa.

No SPD são identificadas as atividades básicas para o funcionamento do Comando da Marinha: Renovação e ampliação dos meios Flutuantes, Aéreos e de Fuzileiros Navais, Pessoal Militar e Civil, Bases navais e aérea, Sistemas de armas e sensores, Saúde, Ensino, Serviços de hidrografia e pesquisas oceânicas, Serviços de portos e costas, Serviço Social, Serviço de relações públicas, Telecomunicações, Sistemas nucleares, Recursos do mar e atividades antárticas, Manutenção e operação de forças e distritos navais, Abastecimento e Administração. Para cada uma dessas atividades básicas é associado um responsável pelo planejamento plurianual, acompanhamento da execução e avaliação dos resultados, denominado Relator. O documento que consolida o planejamento da atividade básica é denominado Plano Básico (PB). O PB reúne as informações e considerações a respeito das necessidades de uma determinada área de atuação e orienta as ações a empreender nos programas e projetos, para a realização das diversas atividades naquela área. Cada PB é dirigido por um Diretor executivo, denominado Relator de PB. Os PB são codificados para efeito de referência e identificados por uma das seguintes letras maiúsculas do alfabeto: A, B, C, D, E, F, H, I, J, L, N, O, P, Q, T, U, W, X e Z (SGM-101/MB).

Os programas agrupam projetos com objetivos semelhantes que, uma vez executados contribuem para alcançar o propósito do PB. Eles são codificados pela letra do PB a que pertencem e por dois algarismos, que representam a sua ordem dentro deste mesmo PB. Os programas são criados ou extintos pelo Comandante da Marinha, por sua iniciativa ou por proposta dos Relatores de PB, ouvidos o ODS, a SGM e o Estado-Maior da Armada (EMA).

O Projeto é o conjunto harmônico de ações definidas e quantificadas quanto ao propósito, características, metas, custos e tempo de realização, visando ao atendimento de uma necessidade específica da Marinha. Constitui numa forma flexível de planejamento, adaptável a inúmeras situações e indispensável para atender a qualquer tipo de Atividade ou de Investimento. O SIPLAD atribuirá automaticamente o código identificador do Projeto, o que ocorre após a aprovação da respectiva proposta de projeto pelo Comandante da Marinha. É assegurada, em qualquer época e a qualquer OM, a mais ampla iniciativa para apresentação de necessidades de projeto aos Relatores de PB ou aos Relatores adjuntos, a quem cabe a responsabilidade pela sua apreciação e, quando for o caso, pela sua transformação em propostas de projeto. Os Projetos podem ser de dois tipos: de Investimento e de Atividade. O Projeto de investimento tem caráter eventual e temporário, modifica, qualitativa ou quantitativamente, o patrimônio da Marinha. Os Projetos de atividade tem caráter permanente, visam manter em funcionamento a estrutura operativa e administrativa da Marinha e são classificados em:

- Padronizado - atendimento das necessidades usuais relacionadas com o funcionamento e a manutenção das OM;
- Homólogo - atendimento das necessidades inesperadas ou fortuitas surgidas durante o exercício financeiro; e
- Não-Padronizado - atendimento das necessidades específicas de algumas OM ou relacionadas a uma tarefa individualizada.

7 Ciclo de planejamento no Sistema do Plano Diretor

A revisão de Plano Básico é realizada considerando as modificações conjunturais no contexto econômico-financeiro nacional e no contexto naval, as atualizações dos documentos condicionantes do Plano Diretor e a avaliação efetuada durante as fases de execução e controle dos projetos integrantes dos planos básicos. O processo de revisão tem por propósito a correção da ação planejada.

Os planos básicos são revistos anualmente nas datas estabelecidas no Calendário de Trabalho do Plano Diretor (CTPD) e, extraordinariamente, quando determinado pelo Comandante da Marinha, ou mediante proposta do EMA ou dos Órgãos de Direção Setorial. As revisões anuais balizam-se, de forma geral, pelos documentos condicionantes do Plano Diretor e, de forma específica, pelas Diretrizes emanadas pelo EMA.

O processo de revisão dos planos básicos dá origem ao plano diretor atualizado, com abrangência plurianual, que orientará o planejamento da Marinha. Concomitantemente com a revisão do PB é realizada a revisão dos projetos, destinada à atualização de dados e prazos com vistas à sua possível execução no ano seguinte.

O Plano de Ação (PA) é o conjunto dos projetos dos diversos PB aos quais tenham sido dotados recursos financeiros no exercício. É a parcela do plano diretor correspondente a um exercício financeiro.

Paralelamente à montagem do plano de ação pela Marinha, a área econômica do governo federal elabora a Proposta Orçamentária, que transita por vários setores, sobretudo pelo Congresso Nacional, antes de se transformar na Lei Orçamentária Anual (LOA), sancionada pelo Presidente da República; ao longo de todo o processo, o PA é dependente das variações ocorridas na proposta orçamentária.

A montagem do plano de ação se desenvolve após a revisão dos PB, no ano anterior ao ano de execução, quando serão conhecidas as necessidades gerais e específicas da Marinha para o ano seguinte, as prioridades setoriais e os recursos considerados suficientes para atendê-las. É resultado de, pelo menos, três reuniões ordinárias do Conselho do Plano Diretor (COPLAN).

É com base nesse levantamento de recursos necessários, dentro de uma ótica realista, que será montada a proposta orçamentária da Marinha para o exercício fiscal seguinte, a ser

apresentada ao governo federal em meados do ano corrente. O “teto” orçamentário estabelecido pela área econômica do governo, por sua vez, limitará os recursos disponíveis e, conseqüentemente, aquilo que efetivamente poderá ser incluído no plano de ação do ano seguinte.

O EMA, com base no plano de ação elaborado na fase do ciclo de planejamento, elabora a proposta de Programação de Recursos Financeiros (PRF) e a proposta do Plano de Distribuição de Recursos (PDR), que são submetidas à apreciação do COPLAN e à aprovação do Comandante da Marinha.

Cada vez mais a Marinha se depara com a complexa tarefa de atender as necessidades crescentes com os recursos disponíveis. Daí a importância da elaboração de uma Prioridade Única da Marinha (PUMAR) dos projetos "vivos" (em execução). Uma dificuldade para a atribuição de prioridade e distribuição dos escassos recursos financeiros disponíveis consiste em decidir quais as metas físicas que serão executadas, e qual a quantidade adequada de recursos para cada projeto. Para resolver esse problema, foram criados os níveis de prioridade de cada projeto, também conhecidos como montantes: mínimo e desejável.

As metas físicas e os recursos financeiros correspondentes são divididos, de acordo com a sua prioridade dentro de cada projeto, pelos dois montantes. A execução dos demais projetos, classificados no nível de prioridade desejável, deve ser discutida nas Reuniões do COPLAN, diante dos recursos alocados para este fim.

A PUMAR, então, é definida com base na ordenação de 0001 a "n" de cada montante, projeto a projeto. Os montantes dos projetos que recebem recursos para sua execução constituem o “teto” do PA. Como a montagem do PA pode não contemplar todos os montantes mínimos e desejáveis, devido a escassez de recursos orçamentários, os projetos ou parcelas de projetos aos quais não forem alocados recursos constituirão o “extrateto”, verificado na montagem preliminar do PA a ser avaliada na 1ª Reunião do COPLAN. No decorrer do processo de montagem, os setores podem apresentar novas necessidades de recursos destinadas a projetos já contemplados ou para projetos que não foram dotados na montagem preliminar da 1ª COPLAN. Essas novas necessidades passam a constituir o “extrateto”, que será contemplado, caso existam novas disponibilidades de créditos.

Para o processo de gradativa montagem do Plano de Ação, embora todos os PB revistos devam ser apreciados pela DAdM, ODS e EMA (para posterior análise do planejamento feito pelos Relatores de PB), o que interessa, inicialmente, são os Quadros Propostas de Programação de Recursos (QPPR) contendo a distribuição dos recursos previstos para cada projeto revisto. A consolidação de todos os QPPR produzirá a primeira versão do PA, também conhecido como "PA dos sonhos".

Com base no resultado da 1ª Reunião do COPLAN, constante do SIPLAD, a SGM prepara a orçamentação, que constituirá o ponto de partida para a proposta orçamentária da Marinha, levando em consideração a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), votada e aprovada pelo Congresso até o encerramento do primeiro período de sessão legislativa.

As informações sobre a proposta preliminar são repassadas para o Ministério da Defesa por meio do Sidor (Sistema Integrado de Dados Orçamentários), a fim de que este Ministério aglutine as informações dos três Comandos Militares e reenvie para a SOF.

O relatório preliminar da 2ª COPLAN será preparado, levando-se em conta os “tetos” do Tesouro Nacional, do Fundo Naval e do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM) estabelecidos pela área econômica do governo federal. Caso existam cortes a serem realizados nos valores aprovados na 1ª COPLAN, caberá ao EMA sugerir quais os projetos em que, parcial ou totalmente, tais cortes serão aplicados, observando a PUMAR. Nesta ocasião (setembro a outubro do ano da proposta orçamentária), os ODS poderão reavaliar suas prioridades, propor remanejamento de recursos, incluir ou excluir projetos em detrimento de outros. Ao final dessa reunião, são definidos os projetos

que serão atendidos pelo “teto” do Tesouro Nacional, do Fundo Naval e do FDEPM. Em seguida é emitido o relatório final da 2ª COPLAN com os valores acertados naquela reunião e que serão submetidos à aprovação do Comandante da Marinha.

Os projetos que, em face da escassez de recursos, forem excluídos do relatório nessa reunião, constituirão o “extrateto”, que poderá ser atendido caso ocorra algum reforço orçamentário ou obtidas autorizações adicionais do Comandante da Marinha para sua inclusão no Plano de Ação, mediante aumento da participação do Fundo Naval.

A montagem final do plano de ação é realizada na 3ª Reunião do COPLAN (dezembro do ano anterior ao ano de execução). Ao tomar conhecimento da parcela definitiva de recursos da LOA disponível para a MB, o EMA preparará o relatório preliminar para a 3ª Reunião do COPLAN, quando serão discutidos, portanto, os valores finais a serem observados no Plano de Ação, na PRF e no PDR. Serão definidos, também, os valores da Reserva de Contingência, o índice de correção a ser aplicado ao planejamento, quando for o caso, o CTPD e a PUMAR para o ano seguinte. As propostas finais do PA, PRF, PDR e da Reserva, elaboradas pelo EMA ao término da 3ª Reunião do COPLAN, são submetidas à apreciação do Comandante da Marinha.

Uma vez que os recursos distribuídos, por projetos, foram estabelecidos na 3ª COPLAN e aprovados pelo Comandante da Marinha, caberá aos Relatores de PB redistribuí-los pelas Fases e Itens dos Projetos, utilizando o ajuste de QPPR, via SIPLAD. A DAdM, ao término do ajuste, terá o Plano de Ação do ano de execução e, posteriormente, introduzirá as células de crédito orçamentadas por Projeto/Fase/Item no SIAFI, encerrando, deste modo, o Ciclo de Planejamento do ano corrente.

8 Execução e controle do Plano de Ação

Os créditos orçamentários destinados ao Comando da Marinha são alocados por Ações pré-definidas no Sidor, como por exemplo: Apoio Administrativo; Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil; Tecnologia de Uso Naval; e Ensino Profissional da Marinha (*site*: SOF/cadastro de ações). A MB sub-relaciona os seus projetos definidos no Plano de Ação conforme as Ações Orçamentárias a serem cumpridas, já que os projetos do PA somente são inseridos no SIPLAD e este não é interligado com aquele sistema. As Ações do Orçamento Geral da União poderão ser revistas para atualização do seu elenco no Sidor.

A DAdM distribui os créditos correspondentes e as UG iniciam a execução dos projetos, independentemente de qualquer outra autorização. Essa distribuição de crédito, realizada por intermédio do SIAFI, é chamada de provisionamento.

Os Relatores de PB e os Relatores adjuntos poderão propor alterações ao Plano de Ação, no decorrer de seu período de execução, por Alterações do Plano de Ação (ALTEPA). As ALTEPA podem ser de três tipos: remanejamento de créditos dentro de um mesmo projeto ou entre diferentes projetos, desde que não se altere o valor total do PA; suplementação de créditos aos projetos, alterando o valor total do PA; e anulação, por meio de redução dos créditos dotados a um projeto.

A execução do Plano de Ação se concretiza com a atuação diária das Organizações Militares que possuem execução financeira - acesso e operação do SIAFI. As necessidades são determinadas, o processo de obtenção segue o trâmite determinado pela Lei n. 8.666/1993 e o pagamento é efetuado após o empenho e a liquidação da despesa. O pagamento é realizado por meio de ordens bancárias, após a solicitação de numerário correspondente. Esta solicitação (sub-repasse) é feita por meio do SIAFI à DFM, que por sua vez solicita (repasse) à STN.

O controle do Plano de Ação tem como propósito acompanhar as metas estabelecidas nos projetos em execução, proporcionando a correção de desvios em tempo hábil e permitindo a otimização do emprego dos recursos disponíveis para a MB no ano a que se refere. O

controle será realizado, no mais alto nível, pelo Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR), valendo-se das informações prestadas pelo EMA e complementadas pelos ODS.

No nível setorial, os ODS exercerão o controle de todos os projetos de responsabilidade dos Relatores subordinados incluídos no Plano de Ação. Para tanto, deverão realizar o acompanhamento físico e financeiro, valendo-se de informações fornecidas pelos Relatores de PB e de relatórios obtidos no SIPLAD.

No nível de Plano Básico, cada Relator de PB, assessorado pelos Relatores adjuntos nos projetos afetos às suas organizações militares subordinadas, exercerá o controle das metas estabelecidas nos seus Projetos, mantendo o acompanhamento físico das Fases, Itens, Etapas e Subetapas em execução pelas Unidades Gestoras. O acompanhamento financeiro, no nível de Fases e Itens, poderá ser correlacionado com as parcelas de metas físicas correspondentes.

O acompanhamento físico consiste no acompanhamento da realização física dos projetos do Plano Diretor, identificando as condições de cada parcela detalhada, seus desvios entre o planejado e o executado, permitindo a identificação de anormalidades ocorridas, a reprogramação de parcelas e quaisquer outras medidas necessárias à regularização da execução dos mesmos.

O acompanhamento financeiro consiste no acompanhamento da execução financeira dos projetos do Plano Diretor, por meio do SIPLAD, em valores absolutos ou de forma relativa, representada por percentuais correspondentes à comparação de diversas contas contábeis utilizadas no Plano de Contas do Siafi.

9 Conclusão

O presente trabalho descreveu a aplicação do Orçamento-Programa em um dos órgãos do Ministério da Defesa: o Comando da Marinha. Para isso, foram mencionadas premissas básicas sobre Orçamento, técnicas de Orçamento-Programa, Orçamento Geral da União e as atividades orçamentárias da Marinha do Brasil.

O orçamento-programa na administração pública brasileira ainda sofre significativa ineficiência de propósito quando levamos em consideração a capacidade técnico-gerencial da maioria dos agentes envolvidos, especialmente quando se trata dos âmbitos estadual e municipal. E mesmo no âmbito federal, deixa a desejar quando fatores políticos sobressaem sobre as técnicas empregadas.

O Governo federal, por não conseguir prover os órgãos públicos com um fluxo constante de recursos, necessários ao cumprimento eficiente das metas planejadas, vem tornando o Orçamento um instrumento por vezes ineficaz. Como vem sendo aplicado, ainda está distante de atingir a otimização do bem-estar social. Entretanto, não se pode abandonar o seu funcionamento sem antes tentar minimizar as deficiências de aplicação, haja vista não haver muitas alternativas. Bem oportuno destacar que a aplicação do conceito do orçamento-programa no Comando da Marinha, como instrumento de planejamento orçamentário, torna-se bem apropriado se considerarmos os seguintes aspectos:

- A estrutura militar permite uma delimitação clara de linhas de autoridade e responsabilidade;
- O preparo e a disseminação do conhecimento de procedimentos são rápidos, em razão da existência de Diretorias com atribuições definidas para normatização;
- O fato de alguns projetos não serem inseridos em um Plano de Ação não significa que sejam descartados, sendo, para isto, atualizados e definidos no extrateto orçamentário da Marinha;
- A estrutura de planejamento orçamentário na Marinha é flexível, na medida em que as macro-funções podem ser criadas ou extintas sem autorização legislativa;

- O SIPLAD permite tramitação rápida das decisões e está acessível a todos os gestores financeiros;
- Há um compromisso ativo por parte dos executivos do alto escalão, com reuniões definidas desde o planejamento até o controle do Plano de Ação; e
- A PUMAR orienta a utilização dos escassos recursos, priorizando as necessidades mais urgentes.

Em face do exposto, conclui-se que o planejamento orçamentário do Comando da Marinha utiliza a técnica do Orçamento-Programa no gerenciamento dos recursos orçamentários, o que facilita o acompanhamento das políticas internas para consecução da competência legal atribuída pela Constituição Federal. Entretanto, este trabalho não tem a pretensão de esgotar o assunto tratado, haja vista a possibilidade de outros órgãos públicos necessitarem de mecanismos de gerenciamento de recursos.

Referências bibliográficas

CLASSIFICAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. Acesso em 07/07/2008. Disponível em <www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/classificacoes_orcamentarias.htm>.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 1997.

HISTÓRICO DAS ATIVIDADES ORÇAMENTÁRIAS. Acesso em 07/07/2008. Disponível em <www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/sistema_orcamentario/historico.htm>.

JAMESON, Samuel Haig. *Orçamento e Administração Financeira*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 1963.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade Pública*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 2000.

KOSCIANSKI, Rogério. *O orçamento-programa como instrumento de planejamento e gerenciamento públicos*. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2003. 184f.

MACHADO Jr., José Teixeira. *A Técnica do Orçamento-Programa no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal. 1979.

MACHADO Jr., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 31ª Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003.

MARINHA DO BRASIL. Secretaria Geral da Marinha. *SGM-101 – Normas para Execução do Plano Diretor*. 2. rev. Brasília, DF, 2003.

NAÇÕES UNIDAS. *Manual de Orçamento por Programas e Realizações*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. 1971.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; e ROSA, Maria Berenice. *Contabilidade Pública*. 7ª edição. São Paulo: Atlas. 2002. Pág.97.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Cadastro de Ações*. Acesso em 07/07/2008. Disponível em <www.portalsof.planejamento.gov.br>.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento MTO-2008*. Brasília-DF. Versão 2008. Pág. 91.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Editora Atlas, 2000.