

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (IM) WAGNER EMYGDIO RIBEIRO

ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE PLANO DIRETOR (SPD) AO PLANO PLURIANUAL
DO GOVERNO FEDERAL (PPA)

Rio de Janeiro

2010

CMG (IM) WAGNER EMYGDIO RIBEIRO

ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE PLANO DIRETOR (SPD) AO PLANO PLURIANUAL
DO GOVERNO FEDERAL (PPA)

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Política e Estratégia Marítimas – CPEM/2010, na Escola de Guerra Naval.

Orientador: CMG (RM1-IM) Reis Abrantes .

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2010

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha esposa, aos meus filhos e neto pela compreensão, incentivo e fonte de energia.

RESUMO

No final da década de 80, o Brasil vivendo sob o efeito da crise do petróleo, da dívida externa e dos altos índices de inflação é promulgada a Constituição Federal de 1988. Nela é delineado um novo sistema de planejamento, orçamento e gestão, atribuindo ao Plano Plurianual (PPA) o papel de protagonista. É o grande responsável pelo destino da nação em médio prazo. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) recebe o papel de ator coadjuvante para contracenar com a Lei Orçamentária Anual (LOA) as metas e as prioridades do PPA em capítulos anuais, durante um lapso de tempo que inicia no segundo ano de um mandato presidencial e encerra no primeiro ano do mandato subsequente.

A sinopse prevê o Estado com capacidade de planejar "o que fazer" e "como fazer" com eficácia, eficiência e efetividade os dinheiros públicos, principalmente, a partir do PPA 2000-2003, quando inicia a gestão por desempenho na administração pública federal. O Orçamento de 2000 passa a ser integrado ao plano pelo programa, também conhecido como a pedra de toque da Estrutura Funcional-Programática.

O emblemático Sistema do Plano Diretor (SPD) para não assumir o papel de antagonista e muito menos de um simples figurante, em decorrência da sua história e relevância, vem se adaptando na última década ao estilo do ator principal, para sanar as disfunções entre o SPD e o PPA. Entretanto, carece ainda de pequenos ajustes estratégicos, táticos e operacionais, no que tange à cultura, à mentalidade, à metodologia e aos procedimentos.

Dessa forma, o objetivo do estudo é apresentar sugestões de proposições, para minimizar as disfunções entre o SPD e PPA.

Palavras-chave: Adequação. Planejamento. Orçamento. Gestão. Resultado. Programa. Ação.

ABSTRATC

In the late 80's, Brazil lived under the influence of the oil crisis, foreign debt and high inflation is the Federal Constitution enacted in 1988. It is outlined a new system of planning, budgeting and management, giving the Multiyear Plan (PPA) the role of protagonist. It is largely responsible for the fate of the nation in the medium term. The Budget Guidelines Law (LDO) takes the role of supporting actor to play opposite the Annual Budget Law (LOA) the goals and priorities of the PPA into chapters annum for a period of time which starts in the second year of a presidential term and terminating in the first year of office thereafter.

The synopsis provides the state with the ability to plan "what to do" and "how to" effectively, efficiently and effectively public money, mostly from the PPA 2000-2003, when you start managing by performance in the federal public administration. The 2000 budget is being adopted to plan the program, also known as the touchstone of Structure-Functional Program.

The flagship System Master Plan (SPD) to not assume the role of antagonist, much less a mere extra, due to its history and relevance, has been adapted over the last decade the style of the main actor, to remedy the malfunctions between SPD and the PAP. However, it needs small adjustments strategic, tactical and operational, with regards to culture, mentality, methods and procedures.

Thus, the study objective is to present suggestions of propositions, to minimize the dysfunctions between the SPD and PPA.

Keywords: Adequacy. Planning. Budget. Management. Result. Program. Action.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ABMS – Associação Brasileira de Marketing em Saúde

AMRJ – Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro

AND – Agenda Nacional de Desenvolvimento

AJB – Águas Jurisdicionais Brasileiras

BONO – Boletim de Ordens e Notícias

CA – Contra-Almirante

CEMA – Chefe do Estado-Maior da Armada

CGCFN – Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais

CGU – Controladoria-Geral da União

CM – Comandante da Marinha

CMA – Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual

CMG – Capitão-de-Mar-e-Guerra

COPLAN – Conselho do Plano Diretor

COFAMAR – Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha

COrM – Coordenadoria do Orçamento da Marinha

C-PEM – Curso de Política e Estratégia Marítimas

CTMSP – Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo

DAdM – Diretor de Administração da Marinha

DCoM – Diretoria de Contas da Marinha

DG – Direção Geral

EMA – Estado-Maior da Armada

END – Estratégia Nacional de Defesa

FRE – Fonte de Recursos Escriturais

GND – Grupo de Natureza de Despesa

IM – Intendente da Marinha

INACE – Indústria Naval do Ceará S.A.

IPqM – Instituto de Pesquisa da Marinha

LCRF – Lei de Crimes Fiscais

LDO – Lei Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MACAUD – Manual de Auditoria da Marinha

MB – Marinha do Brasil

MD – Ministério da Defesa

MPO – Ministério do Planejamento Orçamento

MPOG – Ministério do Planejamento e de Orçamento e Gestão

MRE – Ministério das Relações Exteriores

ODS – Órgão de Direção Setorial

OGU – Orçamento Geral da União

OIEE – Orçamento de Investimento das Empresas Estatais;

OM – Organização Militar

OMPS – Organizações Prestadoras de Serviços

ORCOM – Orientações do Comandante da Marinha

OSS – Orçamento da Seguridade Social

PA – Plano de Ação

PB – Plano Básico

PD – Plano Diretor

PEM – Plano Estratégico da Marinha

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PND – Planos Nacionais de Desenvolvimento

PNR – Próprio Nacional Residencial

POE – Plano de Obras e Equipamentos

PPA – Plano Plurianual

PT – Programa de Trabalho

PTRES – Programa de Trabalho Resumido

RM1 – Reserva Remunerada

SALTE – Saúde, alimentação, transporte e energia

SGM – Secretaria Geral da Marinha

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais

SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

SIPLAD – Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPD – Sistema do Plano Diretor

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos

SPOF – Sistema de Planejamento e Orçamento Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

UGE – Unidades Gestoras Executantes.

UGR – Unidades Gestoras Responsáveis

UJ – Unidade Jurisdicional

VA – Vice-Almirante

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	14
2.1	O orçamento por programa.....	14
2.2	O novo modelo orçamentário.....	18
3	O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL-SPOF.	21
4	OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DO SPOF.....	25
4.1	O Plano Plurianual (PPA).....	25
4.1.1	Os planos pré-Constituição.....	25
4.1.2	Os planos pós-Constituição.....	26
4.1.2.1	O plano 1991-1995.....	29
4.1.2.2	O plano 1996-1999.....	29
4.1.2.3	O plano 2000-2003.....	30
4.1.2.4	O plano 2004-2007.....	34
4.1.2.5	O plano 2008-2011.....	35
4.1.3	Atributos.....	37
4.1.4	Os processos de monitoramento, avaliação, revisão e alteração.....	43
4.1.5	A estrutura programática.....	48
4.2	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	49
4.3	Lei Orçamentária Anual (LOA).....	50
4.4	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	50
5	O SISTEMA DO PLANO DIRETOR (SPD) DA MARINHA.....	57
5.1	O Plano Diretor (PD).....	57
5.2	O sistema.....	57
5.3	Os princípios.....	59
5.4	A estrutura funcional.....	59
5.5	A estrutura documental.....	61
5.6	O Plano de Ação.....	63
5.7	A estruturas da Ação Interna.....	64
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	66
	REFERÊNCIAS.....	69
	APÊNDICE A – Entrevista com o Exm^o Sr. Contra-Almirante (IM) Anatalicio Risen Junior, Coordenador de Orçamento da Marinha, realizada em 17/06/2010.....	75

APÊNDICE B – Entrevista com o Sr. Capitão-de-Mar-e-Guerra (RM1- IM) Mário Carrazza, Assessor do PPA do Estado-Maior da Armada, realizada em 22/07/2010.....	80
ANEXO A – Mensagem R-171603Z/JUL/2006 de ADMSTR para DICONTE TEMSP info RELPBU.....	83
ANEXO B – Mensagem R-281842Z/JUL/2006 de ADMSTR para AMRJRJ info SGERAL DRGMAT.....	85
ANEXO C – Mensagem R-161212Z/FEV/2007 de ADMSTR para INSPEQ info DRGMAT DICONTE.....	87
ANEXO D – Entrevista com o Sr. Capitão-de-Mar-e-Guerra (RM1- IM) Mário Carrazza, Assessor do PPA do Estado-Maior da Armada, concedida ao CMG (IM) Agostinho Santos do Couto, em 2007.....	89

1 INTRODUÇÃO

No final da década de 1980, o Brasil adota um novo modelo de planejamento, orçamento e gestão com a promulgação da Constituição Federal de 1988, conferindo ao Poder Executivo a responsabilidade da iniciativa dos projetos de lei: da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme previsto no seu artigo 165:

§ 1º - 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.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [...]

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o 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;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o 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. [...]

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. (BRASIL, 1988)

Esse novo modelo, formado por uma tríade de diplomas legais, estabelece o atual sistema de planejamento e orçamento. Constituído de planejamento plurianual dos planos e dos programas de governo interagindo “com a execução dos orçamentos anuais e com os instrumentos de controle fiscal” (PARES; VALLE, 2006, p. 229).

Essa sinergia do plano com o orçamento, segundo Tolosa Filho (2001, p. 32) passa a funcionar como bússola, orientando para o Norte as ações da administração pública, ou seja, os gestores públicos traçam o rumo do planejamento, visando a alcançar os objetivos com eficiência, eficácia e efetividade, além de legalidade, legitimidade e economicidade.

Na busca do Norte verdadeiro¹, o PPA tem recebido uma atenção especial do Governo Federal, em decorrência da sua importância em definir as metas da proposta orçamentária durante o segundo ano do mandato presidencial até o primeiro ano mandato do governo seguinte, possibilitando a continuidade das ações de um governo para o outro.

Em 1999, a Portaria nº 42 do Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) resgata a metodologia do orçamento-programa ao adotar a gestão por programas. Para tal, assume como pressupostos: a realidade problematizada da sociedade e a gestão focada no monitoramento e avaliação de resultados (MARINHO, 2001).

Essa gestão por programas acarreta uma mudança estrutural significativa na forma de planejar o patrimônio econômico público, que na opinião de Marinho (2001) “[...] implica o fim de um planejamento no qual a avaliação se restringe aos meios e aos processos, ressaltando quase sempre o esforço e raríssimas vezes o desempenho, sem nenhum foco nos resultados trazidos pelos serviços públicos à sociedade”, ou seja, deixa de ser uma gestão departamental e passa a ser uma gestão por objetivos.

Todavia, um quartel de século antes de existir o PPA, o Plano Diretor (PD) é concebido, em 1963, com a ótica de orçamento-programa e implementado, em 1965, de forma pioneira, deixando para o passado o orçamento tradicional.

O emblemático Sistema do Plano Diretor (SPD) está enraizado na cultura

¹ **Norte verdadeiro** é uma direção geográfica representada nos mapas e globos pelas linhas da **longitude**. Cada linha de longitude começa e termina nos pólos da Terra e representa o percurso direto norte e sul. As bússolas, por outro lado, levam você ao **norte magnético**, um ponto nas regiões árticas do Canadá que muda constantemente de lugar com base na atividade dos campos magnéticos da Terra. Disponível em: <<http://ciencia.hsw.uol.com.br/norte-verdadeiro.htm>>. Acesso em: 6 jul. 2010.

organizacional da Marinha, bem como ostenta uma expertise na gestão orçamentária.

Essa cultura induz a Marinha do Brasil (MB) a adotar o PPA de forma gradual e paralela, porém, atribuindo uma prioridade secundária.

Apesar das alterações cirúrgicas realizadas no SPD nos últimos cinco anos para se adaptar ao PPA, ainda são observadas disfunções entre os dois sistemas.

Visando a sanar essas disfunções, o Comandante da Marinha, mais uma vez, edita, em 2010, a orientação específica para temática, que é explicitada nas Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM) de 2010:

Manter o acompanhamento e a rigorosa gestão do PPA 2008-2011, envidando o máximo esforço no sentido de que sejam empreendidas as ações que venham ao encontro dos interesses da MB.

Prosseguir no aprimoramento do Sistema do Plano Diretor (SPD), visando a compatibilizá-lo, ao máximo, com o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) e com os respectivos Sistemas de Informações Gerenciais (SIPLAD, SIGPLAN e SIOP).

Promover a modernização do SIPLAD, visando ao continuado aprimoramento do Sistema, no que diz respeito às novas tecnologias de informação e a adequação do SPD ao PPA.

Prosseguir no aprimoramento da sistemática de utilização da Fonte de Recursos Escriturais (FRE), a fim de minimizar conflitos de classificação dos créditos reais distribuídos às Unidades Gestoras Responsáveis (UGR)/Unidades Gestoras Executantes (UGE) [...]. (BRASIL, 2010g, p. 6)

À guisa de sugestões, o presente estudo visa a propor alterações no Sistema de Plano Diretor para minimizar as suas disfunções em relação ao PPA, que é operacionalizado pelo Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), observando, além da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os principais dispositivos legais do processo de planejamento e de orçamento, ou seja, a Constituição Federal e as leis decorrentes do seu art. 165, que atualmente encontra-se em vigor. A Lei nº 11.653, de 07 de agosto de 2008, é a Lei do PPA

2008-2011, a Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009 é a LDO de 2010 e a Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010 é a LOA para 2010.

O trabalho está estruturado em seis capítulos, apresentando, de forma entremeadada, as sugestões do pesquisador para adequar o SPD ao PPA durante a exposição dos capítulos. Para tal, no capítulo inaugural é apresentada uma breve introdução, seguida de uma abordagem da evolução do Orçamento Público no segundo capítulo.

O terceiro capítulo apresenta o sistema, a estrutura e as diretrizes do SPOF. No quarto capítulo são vistos os principais instrumentos do SPOF, com foco especial no PPA.

No penúltimo capítulo é reservado para o SPD e no derradeiro capítulo são consolidadas as proposições do pesquisador para minimizar as disfunções existentes.

2 O ORÇAMENTO PÚBLICO

O Orçamento Público é provavelmente o instrumento de gestão mais antigo da atividade administrativa e o de maior importância que a Administração Pública usa para organizar e controlar os dinheiros públicos (BRASIL, 2007a, p. 5).

2.1 O orçamento por programa

No Brasil, o orçamento tradicional ou clássico surge em 1817, em decorrência dos impostos criados por D. João VI. Oficialmente é estabelecido na Constituição Federal de 1824 e executado pela primeira vez na peça orçamentária de 1830 (NOGUEIRA, 2009). Aprovada pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, fixa a despesa e orça a receita das antigas províncias para o período de 1 de julho de 1831 a 30 de junho de 1832 (GIACOMONI, 2005, p. 52).

Esse modelo orçamentário é um simples instrumento contábil com ênfase no gasto. Está limitado em discriminar a previsão da receita e o emprego da despesa, não havendo a preocupação de estabelecer as “necessidades bem formuladas da coletividade ou da própria Administração Pública. Nem mesmo ficam claros os objetivos econômicos e sociais que motivaram a elaboração da peça orçamentária” (BRASIL, 2007a, p. 5).

Segundo Caminha (1989, p. 99), a partir do Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940, o orçamento tradicional evolui para o orçamento de desempenho, passando a valorizar as coisas que o governo faz e não mais as coisas que o governo compra (BRASIL, 2007a, p. 6). Essa evolução é considerada por Sant’anna (2004) de relevância, porém carece do comprometimento do orçamento com o planejamento público, ou seja, falta a vinculação do orçamento ao plano.

O quadro começa a ser alterado na esfera federal, quando surge o primeiro traço genético do orçamento-programa na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ao ter mencionado no seu art. 2º a presença do programa de trabalho do Governo na lei de orçamento, além da política econômica financeira (TRISTÃO, 2002).

Corroborando essa teoria, a SGM-101 enuncia o seguinte:

[...] foi sancionada a Lei nº 4.320 que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Neste momento foi introduzido no Brasil o conceito de orçamento-programa*, contendo programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público. (BRASIL, 2009e, p. X, ênfases nossas)

Esse entendimento é defendido também por Couto (2003, p. 185), quando afirma que o conceito de orçamento-programa está contido na Lei supramencionada, justificando que “[...] os recursos orçamentários são alocados a áreas programáticas, ao invés de distribuídos por unidades administrativas, visando ao cumprimento de metas preestabelecidas”, e finaliza o raciocínio atribuindo ao Decreto-Lei nº 200, de 23 fevereiro de 1967, apenas a sua implantação legal.

Apesar de existir algumas divergências sobre a presença do traço genético do orçamento-programa na Lei nº 4.320, há uma convergência de opiniões em atribuir o marco da institucionalização do orçamento-programa à promulgação do Decreto-Lei nº 200, por este ter usado expressamente, pela primeira vez, a denominação orçamento-programa, conforme explicitado no art. 7º:

A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso. (KASHIWAKURA, 1997, p. 14)

Tristão (2002, p. 2) complementa, fazendo alusão ao art. 16, ainda do mesmo Decreto, “em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

Finalmente, a partir de 1967, o Orçamento Geral da União (OGU) é elaborado sob a forma de orçamento-programa, que tem como principal característica a vinculação do orçamento ao planejamento (TRISTÃO, 2002).

Em decorrência da obrigatoriedade, interdependência e compatibilidade entre si da sua tríade de diplomas legais (o PPA, a LDO e a LOA), essa associação entre planejamento e orçamento é cristalizada na Constituição de 1988 (MEDEIROS, 2008). Embora ela não cite ou determine explicitamente “o tipo de orçamento a ser adotado pela administração pública, já que tal assunto é considerado de matéria técnico-financeira e não de Direito Financeiro” (TRISTÃO, 2002, p. 3).

Todavia, há quem atribua esse marco à Portaria Ministerial nº 9, de 28 de janeiro de 1974, do então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral⁴, ao instituir a classificação funcional-programática. Artifício adotado para evidenciar os objetivos pretendidos pelo Governo, durante certo período, e unificar a linguagem entre o planejamento e o orçamento (BRASIL, 2007a, p. 6).

Tal artifício é aperfeiçoado pela Portaria Ministerial nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, ao estabelecer a mais moderna das classificações orçamentárias da despesa, a classificação funcional e a estrutura programática, utilizando o programa como módulo de ligação entre as estruturas do planejamento e do orçamento (BRASIL, 2007a, p. 6).

A inovação alavanca o orçamento-programa, rompendo a fronteira do orçamento.

⁴ Em 1967, o Decreto-Lei nº 200 alterou o nome do Ministério do Planejamento para Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=229&sec=24>>. Acesso em: 10 jul. 2010.

Adota um perfil de plano, executando as ações do Governo, planejadas e priorizadas, a partir do PPA 2000-2003 e nas LDO, respectivamente, porém depende dos seguintes elementos críticos para ter a êxito na sua implantação:

- 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 por meio da identificação dos **meios** ou **insumos** (pessoal, material, equipamentos, serviços etc.) 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. (GIACOMONI, 2005, p. 155)

Segundo Angélico (1995, p. 23), essa nova modalidade de orçamento por programas, evidencia o que se pretende realizar. Trata-se de um “programa de trabalho, definindo objetivos a serem alcançados, seus custos e as fontes dos recursos”.

A sua elaboração é dividida em quatro etapas: planejamento, programação, projeto, orçamentação. Inicialmente, na fase de planejamento são definidos os objetivos a serem atingidos. Na fase seguinte, a programação estabelece quais as atividades necessárias para alcançar os objetivos. A terceira fase, projeto consiste em estimar “os recursos de trabalho necessários à realização das atividades”. Na última fase, orçamentação é estimado os recursos financeiros para custear a aplicação “dos recursos de trabalho e prever as fontes de recursos” (ANGÉLICO, 1995, p. 23).

Nesse compasso, Kohama (2008, p. 49) define o orçamento por programas, sendo “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”.

Em síntese, o orçamento-programa veste o manto do planejamento para realizar um caleidoscópio de ações do governo, organizado por um plano de trabalho, que identifica a

origem e a aplicação dos dinheiros públicos, mitigando a demanda de necessidades da sociedade, porém com ênfase nas realizações.

2.2 *O novo modelo orçamentário*

No orçamento de 2000, o Governo Federal altera os conceitos e a metodologia na elaboração e gestão do PPA e dos orçamentos públicos, introduzindo diversas modificações com a edição do Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, da Portaria nº 117, de 12 de novembro de 1998, do então Ministério do Planejamento Orçamento (MPO)⁵, revogada pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MPOG, e da Portaria nº 51, de 16 de novembro de 1998, também do MPO (GARCIA, 2000, p. 21).

O novo modelo orçamentário é forjado por um tripé legal, ficando a cargo do Decreto apresentar as diretrizes sobre:

- Normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União;
- Inserção do conceito de ação finalística - aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade;
- Ação finalística estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA; e
- Estabelecimento de informações qualitativas para os Programas (objetivo, órgão responsável, valor total, prazo de conclusão, fonte de financiamento, indicadores sobre a situação a ser alterada, ações e metas regionalizadas). (BRASIL, 2009b)

A segunda perna, a Portaria mantém os conceitos básicos e realiza ajustes nas classificações das dotações utilizadas no PPA, LDO e LOA, substituindo a classificação funcional-programática, estabelecida em 1974, pela nova Classificação Funcional e Estrutura Programática, composta em:

- Classificação Funcional – dividida em Funções (maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público) e Subfunções

⁵ Em 1º de janeiro de 1999, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a modificação feita pela Medida Provisória nº 1.795, o MPO passa a se chamar Ministério do Orçamento e Gestão (MOG). A partir de 30 de julho de 1999, com a Medida Provisória nº 1.911-8, o MOG recebeu o nome atual de Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=229&sec=24>>. Acesso em: 6 jul. 2010.

(partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público);

- Estrutura Programática - Programa, Atividade, Projeto e Operações Especiais. (BRASIL, 2009b)

A terceira perna, a Portaria nº 51/1998, determina o recadastramento dos projetos e atividades presentes no OGU.

Em decorrência da relevância das mudanças, Barcelos (2004) considera que o Decreto e as Portarias são marcos normativos, enquanto a reforma gerencial ou programática e a LRF são os principais adventos da revisão e da remodelagem do sistema de planejamento e orçamento públicos.

Essa remodelagem é decorrente de duas iniciativas: da LRF como instrumento de gestão; e da criação de programas para todas as ações de governo e da adoção como módulo comum entre o Planejamento e o Orçamento no PPA 2000-2003.

A primeira iniciativa, a LRF, empresta credibilidade ao Plano, resultado do equilíbrio fiscal dos gastos à luz de um planejamento.

A segunda iniciativa, o Plano, denominado Avança Brasil, rompe com a tradicional administração burocrática e inaugura a era da gestão por resultados na administração pública federal (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2006), permitindo considerar o programa como a pedra de toque da Estrutura Funcional-Programática, que na avaliação de Diniz (2009) declara que:

Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. O programa age como único módulo integrador, e os projetos e as atividades, como instrumento de realização dos programas.

A estrutura funcional-programática, também chamada de “classificação funcional e estrutura programática” (BRASIL, 2009b), passa a ser utilizada a partir da elaboração e execução do PPA 2000-2003 e dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos seguintes termos:

Função – Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público;

Subfunção – A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público;

Programa – o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;

Projeto – 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;

Atividade – 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; e

Operações Especiais – as despesas 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 e serviços. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006, p. 154)

A classificação funcional, formada por uma coleção de funções e subfunções, age como elemento agregador das despesas públicas por setor de ação governamental, permitindo consolidar as estatísticas desses gastos por setor (DINIZ, 2009).

Adicionalmente, como escopo secundário, a classificação funcional permite a combinação de subfunções com funções distintas daquelas que está vinculada, possibilitando saber a função e a subfunção por intermédio da ação (projetos, e atividades ou operação especial) (DINIZ, 2009).

Na estrutura programática, os programas perdem o caráter de classificador e cada nível de governo passa a “ter a sua estrutura própria, adequada à solução dos seus problemas, e originária do processo de planejamento desenvolvido durante a formulação do Plano Plurianual” (DINIZ, 2009).

Após dez anos, essa estrutura está mantida e consagrada, os custos das funções, dos programas e dos objetivos são mostrados, independente da vinculação institucional.

3 O SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL - SPOF

Conforme visto anteriormente, o modelo de planejamento, orçamento e gestão delineado pela Constituição Federal de 1988 define três peças para sua condução: o PPA, a LDO e a LOA, inaugurando um marco na atribuição de competências no processo orçamentário, que podem ser distribuídas em três grupos.

O primeiro grupo é a tentativa de resgatar a imagem do planejamento na administração pública brasileira, por meio do casamento do plano com o orçamento. Essa união ocorre mediante a criação do Plano Plurianual (PPA) e da LDO (ROCHA, 2007).

O segundo grupo é a “conclusão do processo de unificação orçamentária”, ou seja, o novo OGU é composto de três orçamentos: o Orçamento Fiscal (OF), o Orçamento da Seguridade Social (OSS) e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE) (ROCHA, 2007).

O Orçamento Fiscal está relacionado aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades das administrações direta e indireta; o OSS abrange todos os órgãos e entidades vinculadas, “da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público”; e o OIEE engloba as empresas em que a União, “direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (BRASIL, 2007a, p. 49).

O terceiro grupo é a inclusão da participação do Poder Legislativo para tratar sobre a matéria orçamentária, ou seja, participar, ao longo de todo o ciclo orçamentário, na definição das prioridades do PPA e das diretrizes anuais na LDO e na aprovação da LOA (ROCHA, 2007).

Esse novo modelo integrado, denominado Sistema de Planejamento, Orçamento Federal (SPOF) é, segundo Gondim (2004, p. 81), uma coleção de instrumentos com

atribuições independentes, porém harmônicos, atuando “na administração pública federal no sentido de viabilizar o desenvolvimento de ações e a tomada das decisões relativas aos processos de planejamento e orçamento”.

O Sistema encontra-se organizado e disciplinado pela Lei nº 10.180, de 6 fevereiro de 2001, compreendendo “as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas” (BRASIL, 2001a, art. 3º).

O órgão central do SPOF é o MPOG. As unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República são os órgãos setoriais. Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento (BRASIL, 2001a, art. 4º).

As finalidades estão espelhadas no art. 2º da Lei supramencionada, prevendo: a formulação do “planejamento estratégico nacional”; a formulação dos “planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social”; o estabelecimento do “plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais”; “gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal”; e o incentivo “da articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal” (BRASIL, 2001a).

O ciclo orçamentário, constituído das etapas de planejamento, elaboração, execução e controle, está dividido em dois subsistemas:

Quanto ao processo federal de planejamento, pode ser entendido como o conjunto de ações e decisões que ocorrem no SPOF com vistas à elaboração, aprovação e gerenciamento do PPA. De forma análoga, o processo federal de orçamento é entendido como o conjunto de ações e decisões que ocorrem no SPOF com vistas à elaboração, aprovação e gerenciamento dos Orçamentos da União. (GONDIM, 2004, p. 81)

O art. 7º, na seção denominada “Do Planejamento Federal”, da Lei nº

10.180/2001, estabelece as seguintes competências às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos:

- I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
- II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;
- III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;
- IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;
- V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;
- VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;
- VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;
- VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais. (BRASIL, 2001a)

De forma semelhante, a Lei nº 10.180/2001, em seu art. 8º, na seção denominada “Do Orçamento Federal”, estabelece as seguintes competências às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento, sob a coordenação da Secretaria de Orçamento Federal:

- I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;
- II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;
- III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;
- IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;
- V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;
- VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo. (BRASIL, 2001a)

Nota-se a importância estratégica do MPOG em centralizar as funções de planejamento, orçamento e gestão, atribuindo à Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) e à Secretaria de Orçamento Federal (SOF), as responsabilidades pelas atividades de planejamento e orçamento, respectivamente.

Para tal, vem utilizando subsistemas auxiliares ao SPOF, desenvolvidos ao longo dos anos, como por exemplo, o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que integra os bancos de dados do Sistema de Informações Gerenciais (SIGPlan)⁶ e do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (SIDOR)⁷.

⁶ SIGPLAN – Sistema de informações que constitui instrumento de apoio à gestão dos programas do plano plurianual, representando um meio de comunicação e integração entre o programa, o gerente, a supervisão desse e os demais agentes envolvidos na execução (BRASIL, 2007a).

⁷ SIDOR é o Sistema de Informações Corporativas da SOF. Seu objetivo é dotar o processo orçamentário de uma estrutura de processamento de dados consoante às modernas ferramentas da tecnologia de informação, consubstanciadas na implantação de um conjunto de processos informatizados e estruturas de dados que dão suporte às atividades do Sistema Orçamentário Federal (BRASIL, 2007a).

4 OS INSTRUMENTOS NORMATIVOS DO SPOF

4.1 O Plano Plurianual

No final da década de 1930, desponta no Brasil o planejamento governamental. Desde então, o País passa a adotar o planejamento público como alavanca do desenvolvimento nacional, que pode ser dividida em três fases.

Entre 1930 e 1980, na fase desenvolvimentista⁸, o planejamento no Brasil está voltado para os grandes objetivos econômicos e ambiciosas metas setoriais. A segunda fase, nos anos 80 e início dos anos 90, é obrigada a abortar o objetivo desenvolvimentista, mediante a crise da dívida externa e os altos índices de inflação, acarretando a formulação de planos de estabilização econômica. A última fase, a partir do final dos anos 90, tem o perfil de retomada do planejamento, em decorrência dos avanços metodológicos na elaboração do PPA 2000-2003 (BRASIL, 2006, p. 26).

4.1.1 Os planos pré-Constituição

Em 1939, o processo de maturação do planejamento de desenvolvimento no Brasil tem a sua gênese no Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional. Intitulado de Plano Especial é composto de uma simples relação de despesas de investimentos e nenhuma programação para ser implantado (BRASIL, 2006, p. 29).

Em 1943, o segundo plano quinquenal é o Plano de Obras e Equipamentos (POE). Revisa e atualiza o Plano anterior e lista as obras e os investimentos de infra-estrutura (BRASIL, 2006, p. 29).

A terceira tentativa de planejamento, em 1947, é o Plano SALTE. Prioriza as áreas de saúde, alimentação, transporte e energia, dando origem a sigla (BRASIL, 2002, p.

⁸ A industrialização passa a ser o objetivo de longo prazo e a estratégia é caracterizada pelo viés economicista e pela forte presença do Estado, que articula a participação do capital privado: nacional e multinacional (BRASIL, 2006, p. 28).

12). Embora voltado para os gastos setoriais, serve para fomentar o interesse de outros setores da economia brasileira (ALVES, 2007, p. 9).

O Plano de Metas de 1952 inaugura a utilização do planejamento indicativo para o setor privado, ou seja, o governo sinaliza para os investidores as áreas de interesse público, reduzindo os riscos da iniciativa privada.

Em 1956, o Plano de Metas elaborado no governo de Juscelino Kubitschek é o primeiro plano nacional de caráter estratégico (BRASIL, 2006, p. 28), atribuindo prioridades aos setores de energia, transporte, indústria intermediária, indústrias produtoras de equipamentos e a “construção da nova capital, Brasília” (ALVES, 2007, p. 9).

Marcando o início da época conhecida como o milagre brasileiro⁹, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) I e II são instituídos na década de 1970, durante os governos de Emílio Garrastazu Médici e Ernesto Geisel, respectivamente (BRASIL, 2002, p. 12).

Concebidos em plena crise mundial do petróleo de 1979, os PND III e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República fracassam, em decorrência da prioridade atribuída aos planos heterodoxos de estabilização econômica nos anos 80 e início dos 90 (BRASIL, 2002, p. 13).

A década de 80, também conhecida como a década perdida, é marcada:

[...] pela crise deliberada do planejamento governamental, pelo desencanto com o processo, dúvidas quanto às suas qualidades e ceticismo quanto ao seu potencial. Todos esses fatores, aliados ainda às altas taxas de inflação observadas no período, levaram ao gradativo desuso do planejamento governamental. (ALVES, 2007, p. 15)

4.1.2 Os planos pós-Constituição

Em busca da retomada do planejamento, é editada, em 1988, a nova Constituição brasileira, prevendo a criação do PPA no art. 165. O seu conteúdo está previsto no primeiro

⁹ Período que se caracterizou pelo crescimento econômico acelerado, grande afluxo de capitais externos e substituição das importações (BRASIL, 2002, p. 13).

parágrafo desse artigo, que “estabelece, 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” (BRASIL, 1988).

O Projeto de Lei do PPA é coordenado pela SPI e encaminhado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato de cada presidente, conforme prevê o atual texto constitucional, a fim de ser discutido e votado. Após a sua aprovação e conversão em lei, o PPA tem validade até o primeiro ano do próximo mandato (BRASIL, 2001b, p. 4).

É considerado por Gondim (2004, p. 79) o principal instrumento de planejamento de médio prazo das ações do governo, bem como, de forma comparativa com outros planos da história brasileira, é o de maior grau de transparência na aplicação dos dinheiros públicos e de significativas mudanças metodológicas da política pública.

Essas inovações nas metodologias do planejamento, do orçamento e da gestão acarretam alterações na Administração Pública Federal, em particular no sistema orçamentário da Marinha, por já ter o seu sistema orçamentário concebido e em uso desde o início da década de 1960.

Os ensinamentos do administrador de empresas na área de saúde e atual presidente da Associação Brasileira de Marketing em Saúde (ABMS), Celso Skrabe, mostram que uma mudança de paradigma está associada à ruptura da moldura lógica anterior, e a nova lógica sobrepõe aos antigos valores, deixando o modelo anterior obsoleto (SKRABE, 2009).

Assim sendo, a Marinha, de forma a preservar a sua cultura organizacional, customiza o Sistema do Plano Diretor (SPD) e mantém, até hoje, os dois sistemas, o SPD e o PPA, mostrando que o salto evolutivo de uma quebra de paradigma pode ter um viés de

aperfeiçoamento e não necessariamente um viés revolucionário, ou seja, os modelos não precisam ser excludentes e nem precisam sofrer da síndrome do botão amassado¹⁰.

Contudo, a Marinha, ao atribuir uma prioridade secundária, deixa de absorver a cultura do PPA na cultura organizacional da MB. Pode-se inferir, em virtude do corporativismo da cultura naval e a desconfiança da perenidade do PPA. Esta motivada pelos insucessos dos dois primeiros Planos, estigma do país que tem leis que não pegam e fantasma da solução de continuidade de governo.

Para reverter essa situação, é preciso que a nova cultura seja respirada, com mais frequência e intensidade para amalgamar as culturas. Há de ser um ato vertical, de cima para baixo, deitando raiz para colher os frutos de uma única cultura organizacional.

Essa institucionalização de pensar e agir, segundo Idalberto Chiavenato:

[...] é o conjunto de hábitos e crenças estabelecidos através de normas, valores e atitudes e expectativas compartilhadas por todos os membros da organização. Ela refere-se ao sistema de significados compartilhados por todos os membros e distingue uma organização das demais. [...] A Cultura Organizacional representa as percepções dos dirigentes e colaboradores da organização e reflete a mentalidade que predomina na organização (CHIAVENATO, 1999, p. 158)

Desta forma, para introduzir uma verticalização, é vislumbrada a necessidade de ampliar as agendas das reuniões do Conselho do Plano Diretor (COPLAN)¹¹ e do Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR)¹², a fim de abordar o ciclo de gestão do PPA, que é composto pelas etapas de elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas, e a gestão físico-financeira do PA na ótica do PPA, ou seja, os resultados alcançados pelas metas físicas previstas na LOA e no PPA, tanto a situação

¹⁰ É tentar fazer mais daquilo que funcionava antes. Se o botão não “liga” mais, a primeira reação é apertar o botão com mais força. É insistir até o botão amassar (SKRABE, 2009).

¹¹ O COPLAN é um órgão consultivo, de caráter permanente, que tem o propósito de assessorar o CM no trato dos assuntos relacionados com o ciclo do PD. Em suas reuniões, o COPLAN compatibiliza as necessidades apresentadas pelos Setores com os recursos disponíveis, sob a ótica das prioridades estabelecidas para a MB, com o objetivo de montar o PA, para o exercício subsequente (BRASIL, 2009e, p. 2-4).

¹² O COFAMAR tem como propósito assessorar o CM nos assuntos administrativos-financeiros, exercendo o mais elevado nível de controle da execução do PD e atualmente presente no mais alto nível de controle interno da Administração Naval. Em suas reuniões o COFAMAR avalia a execução físico-financeira do PA, a situação do Fundo Naval e outras atividades relacionadas com a administração financeira da MB (BRASIL, 2009e, p. 2-6 e 2-7).

física quanto a situação financeira, bem como a sua contribuição para atingir o objetivo do Programa que está vinculado.

Esses objetivos e as contribuições dos resultados podem constituir um relatório sintético produzido por programas, de modo a apresentar uma situação agregada, semelhante ao relatório de acompanhamento do desempenho econômico-financeiro das Organizações Prestadoras de Serviços (OMPS).

4.1.2.1 O Plano 1991-1995

Em 1991 é apresentado o PPA (1991-1995), em cumprimento às determinações da Carta Magna de 1988, em decorrência à falta de experiência e o desuso de planejamento governamental na década anterior, o primeiro PPA é improvisado. São identificados como principais motivos do fracasso do Plano: a atribuição de nomes majestosos para os programas, mas sem conteúdo; as ações genéricas e com estrutura divergente da LOA; e a desconsideração da importância do interrelacionamento dos gestores (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2006).

Essa improvisação de transformar uma agenda de governo em um projeto de governo, o processo inflacionário e a turbulência política no governo Fernando Collor de Mello remete o primeiro PPA para galeria dos planos que não vingaram.

4.1.2.2 O Plano 1996-1999

O segundo PPA (1996-1999) intitulado de “Plano Brasil em Ação” deixa de ser quinquenal, em decorrência da alteração constitucional, que reduz o mandato presidencial para quatro anos.

Além do seu caráter social, o Plano tem o foco no investimento em infra-estrutura econômica e na capacitação de recursos humanos, principalmente, nas regiões com menor poder aquisitivo (BRASIL, 1996).

Este Plano é desenhado com os conceitos dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento; os projetos estruturantes para mudar o ambiente econômico e social; e a adoção do gerenciamento de empreendimentos estratégicos (ALVES, 2007, p. 17).

De forma inédita, são designados gerentes para monitorarem quarenta e dois projetos prioritários, visando à identificação de óbices e limitações (ALVES, 2007, p. 17).

Na MB, para atender as formalidades constitucionais, sem relação com as atuais ações, são concebidos os detalhamentos de ações e projetos estratégicos, vinculados às chamadas macroestratégias e aos eixos nacionais de desenvolvimento (CARRAZZA, 2010).

Nesse particular, os objetivos e as metas do PPA são divididos em áreas temáticas, nas quais as ações tipo projetos da Marinha ficam, na ocasião, inseridas nas seguintes áreas:

- Defesa Nacional - Estruturação da Força de Pleno Emprego, Manutenção da Operacionalidade da Força, Reparelhamento e Modernização da Marinha e Manutenção de Atividades de Integração e Assistência;
- C&T - capacitação em C&T e engenharia e pesquisa sobre os recursos do mar;
- Transporte - manutenção do serviço, de segurança, controle e pesquisa das AJB (CARRAZZA, 2010)

Entretanto, apesar das alterações, inovações e conteúdo mais ousado o Plano, também, não logra êxito, devido às mesmas limitações técnicas e estruturais presentes no primeiro PPA (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2006), o que discorda Giacomoni (2005, p. 215), atribuindo o insucesso à ausência total de referência de ordem financeira.

4.1.2.3 O Plano 2000-2003

Após o fracasso dos PPA anteriores, as áreas de planejamento e orçamento do governo em conjunto concebem o terceiro PPA Avança Brasil para o quadriênio 2000-2003,

visando atender cinco agendas: Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, Gestão do Estado, Meio Ambiente, Empregos e Oportunidades de Renda e Informação e Conhecimento, distribuídos em 365 programas (BRASIL, 2002, p. 33).

Para evitar o mesmo destino dos seus antecessores, o Poder Executivo consegue aprovar neste Plano a presença de quatro princípios fundamentais para garantir a gestão e a preservação do Plano: a integridade do plano, a integração plano e orçamento, a flexibilidade e a avaliação (BRASIL, 2002, p. 33).

O princípio da Integridade prevê a “Exigência de projeto de lei específico, de iniciativa do Executivo, para a alteração, inclusão e exclusão de programas no Plano, de modo a preservar a integridade e a consistência estratégica do conjunto de programas, ressalvadas as prerrogativas do Congresso Nacional” (BRASIL, 2002, p. 33), ou seja, é a manutenção da integração entre plano, o orçamento e a gestão.

O segundo princípio, da Integração Plano e Orçamentos, prevê que o “programa deve ter origem no Plano e ser o elemento de ligação entre os instrumentos legais de gestão do gasto público: O PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos da União” (BRASIL, 2002, p. 33), ou seja, é a adoção do programas como unidade de gestão.

O terceiro princípio, da Flexibilidade, dispõe que a “inclusão, exclusão ou alteração de ações financiadas com recursos da União pode ser feita por meio da lei orçamentária anual, permitindo ajustes nos programas com base nas avaliações periódicas. Mudanças que não afetam os Orçamentos ficam sob a responsabilidade do Poder Executivo” (BRASIL, 2002, p. 33).

O quarto e último princípio, da Avaliação, exige a “apresentação dos relatórios de avaliação da execução dos programas, para efeito do estabelecimento de prioridades e metas por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias” (BRASIL, 2002, p. 33), ou seja, permite o gerenciamento e a avaliação de desempenho em todos os programas do governo federal.

Apesar da ruptura com o modelo burocrático dos PPA anteriores para um novo modelo de gestão voltada para o resultado, ele é criticado pela pulverização das 3.174 ações do governo e pela coleção de objetivos e metas distribuídos pelos 365 Programas (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2008).

Esse incremento acarreta um aumento na quantidade de Programas de Trabalho (PT), trazendo dificuldades para a obtenção de créditos por remanejamento entre os PT, prática comum na MB até então, exigindo criterioso planejamento na aplicação dos recursos. É importante salientar que a troca de PT significa uma alteração na LOA, que somente pode ser realizada com aprovação do Congresso Nacional.

A Marinha, ao final do século passado, para atender as exigências legais, cumprindo a nova metodologia da época, com prazo exíguo, sem a definição oficial do que é problema¹³, em um esforço hercúleo, cria os seus programas, fazendo adaptações das suas ações tipo projetos existentes no PPA anterior (CARRAZZA, 2010), porém sem tempo de deixar registrado em históricos os insumos e as premissas basilares dessas criações.

Desde então, apesar das dificuldades iniciais da MB, o novo modelo de gestão voltado para o resultado tem sido aplicado, gradualmente, nos seguintes subsistemas: o acompanhamento físico (sintético e analítico)¹⁴ e financeiro das Ações Internas do SPD; o monitoramento das metas físicas dos produtos (físico e financeiro) das Ações do PPA; as

¹³ Os manuais produzidos para orientar a elaboração do PPA e do Orçamento contem grave lacuna. Supõem que o Plano e os Orçamentos serão organizados por programas e que estes deverão, segundo o MTO, “dar solução a um problema; mediante um conjunto articulado de ações que assegurem a consecução do objetivo”. *Mas, não definem o que é problema* (GARCIA, 2000, p. 25, ênfases nossas).

¹⁴ Além do acompanhamento financeiro, as Ações Internas dos tipos Projeto e Atividade serão acompanhadas fisicamente, na execução do PA, por meio das suas respectivas metas físicas – objetivos expressos em forma de resultados a alcançar, no PA, com a sua execução – em dois níveis:

a) Sintético – é o acompanhamento da execução física das Ações Internas dos tipos Projeto e Atividade como contrapartida da execução financeira. As Ações Internas devem ser consideradas como um todo, ou seja, o produto final a ser ofertado à MB com a execução financeira dos recursos alocados.

b) Analítico – é o acompanhamento da execução física das Fases da Ação Interna dos tipos Projeto e Atividade como contrapartida da execução financeira. O conjunto de metas subsidiadas, cuja execução possibilitará a realização física da Fase, corresponde à oferta do produto que contribuirá de forma parcial para o alcance do objetivo da Ação Interna dos tipos Projeto e Atividade (BRASIL, 2009e, p. 5-6 e 5-7).

avaliações dos indicadores de Programas do PPA, quando couber; a gestão da Organização Militar; e a gestão da Unidade Jurisdicional.

Em 2009, por imposição do Tribunal de Contas da União (TCU), a gestão da Unidade Jurisdicional (UJ) deixa de ser apenas voltada para “conformidade da gestão, ou seja, na verificação da legalidade, da legitimidade e da economicidade dos atos e fatos inerentes à administração financeira, orçamentária e patrimonial das UJ, como forma de inibir a má utilização dos recursos públicos” e assume, também, a vertente do desempenho da gestão pública, ou seja, passa a realizar uma avaliação operacional, verificando “a eficiência, eficácia e efetividade dos atos e fatos da administração financeira” (BRASIL, 2009d, p. 4).

A eficiência, eficácia e efetividade são os princípios normalmente utilizados para apurar os resultados, porém cada subsistema supramencionado tem a sua visão individual e exclusiva, acarretando uma leitura micro de um cenário mais abrangente e a falta de percepção da sua importância no objetivo macro, ou seja, são vetores sem sinergia e não guardam uma relação de causa e efeito entre si.

Existe a necessidade de estabelecer uma única direção para os vetores dos subsistemas, hoje estanques, de forma a obter a sinergia dos mesmos, viabilizando a mensuração de um único sistema.

Para tal, é necessário ter elementos comuns ou objetivos estratégicos que apontem o norte dos subsistemas. Vislumbra-se que esse rumo pode ser o planejamento estratégico de cada OM, contribuindo para o alcance do planejamento estratégico do seu Comando Imediatamente Superior, percorrendo toda a estrutura organizacional até chegar a Missão da Marinha, conforme previsto nos ensinamentos do Modelo de Excelência em Gestão Pública, utilizado pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), conhecido na Marinha como Programa Netuno.

Assim, é fundamental que os programas sejam em menor número, para observarem um objetivo comum, além de evitar o engessamento dos recursos.

Desta forma, pegando emprestado a ideia dos negócios da Marinha, utilizada pelo VA (IM) Horácio Auler, sugere-se para o próximo PPA a substituição dos atuais programas por outros dois programas, que são os grandes negócios da MB: a Missão e a Atividade Subsidiária, deslocando os programas para o *status* de ação.

4.1.2.4 O Plano 2004-2007

O quarto PPA (2004-2007) é batizado de Plano Brasil de Todos, inaugura a estratégia de longo prazo e mantém a estruturação de programas e ações, possibilitando manter a integração entre o planejamento e o orçamento.

Segundo Rodrigues (2008, p. 7, ênfases nossas) essa estratégia de desenvolvimento é desenhada em cinco dimensões:

a dimensão social (inclusão social, acesso universal e de qualidade aos serviços públicos, valorização cultural, transmissão do aumento da produtividade a rendimentos dos trabalhadores), *a dimensão econômica* (estabilidade macroeconômica, geração de emprego e renda, ampliação dos investimentos e da produtividade, conquista de mercados internacionais com redução da vulnerabilidade externa), *a dimensão regional* (equidade entre regiões, desenvolvimento regional e local), *a dimensão ambiental* (harmonia entre desenvolvimento e meio ambiente, sustentabilidade ambiental), e *a dimensão democrática* (fortalecimento da cidadania, respeito aos direitos humanos e gestão participativa das políticas públicas).

Em 2006, a cana do leme do monitoramento é passada pela Coordenadoria do Orçamento da Marinha (COOrM) para os Coordenadores da Ação, restando a estes, juntamente com os seus respectivos Gerentes de Programas e assessores, o desafio de navegar para águas tranquilas e portos seguros o quase desconhecido PPA, a fim de proteger contra o mau tempo os programas da MB. Todavia, a falta de registros históricos acarreta dificuldades iniciais para os Coordenadores de Ação e Gerentes de Programa.

Nesse mesmo ano, inicia o processo de adequação do SPD em relação ao PPA, que no dizer do Almirante Vasques Gomes, então Diretor de Administração da Marinha (DAdM), a “sua conclusão tempestiva é impedida pela cultura naval sobre as atividades de planejamento, execução e controle orçamentário e financeiros” (MARENDAZ, 2007, p. 56).

4.1.2.5 O Plano 2008-2011

O atual PPA (2008 a 2011) denominado de Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, dá continuidade à estratégia de desenvolvimento de longo prazo, que está expressa na Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), bem como articula e integra as principais políticas públicas (RODRIGUES, 2008, p. 8).

A agenda de desenvolvimento é dividida pelo Governo Federal nos seguintes objetivos:

1. Promover a inclusão social e a redução das desigualdades;
2. Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda;
3. Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade;
4. Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos;
5. Implantar uma infra-estrutura eficiente e integradora do Território Nacional;
6. Reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do Território Nacional;
7. Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana;
8. Elevar a competitividade sistêmica da economia, com inovação tecnológica;
9. Promover um ambiente social pacífico e garantir a integridade dos cidadãos;
10. Promover o acesso com qualidade à Seguridade Social, sob a perspectiva da universalidade e da equidade, assegurando-se o seu caráter democrático e a descentralização. (BRASIL, 2007c, p. 46 e 47)

Nesse PPA, os Programas da MB estão inseridos nos Objetivos de Governo nº 2: os programas “0472 – PROANTAR”; “0474 – Recursos do Mar”; e “0639 – Segurança da Navegação Aquaviária”; e nos Objetivos de Governo nº 7: os programas “0622 – Preparo e

Emprego do Poder Naval”; “0626 – Reparcelamento e Adequação da Marinha do Brasil”; “0629 – Tecnologia de Uso Naval”; e “0633 – Ensino Profissional da Marinha”.

Por sua vez, eles estão vinculados aos seguintes Objetivos do Ministério da Defesa (MD):

a) Apoiar o Governo nas ações relacionadas ao desenvolvimento do país – “0472 – PROANTAR”, “0474 – Recursos do Mar” e “0639 – Segurança da Navegação Aquaviária”;

b) Desenvolver a capacidade das forças armadas operarem de forma combinada ou conjunta – “0622 – Preparo e Emprego do Poder Naval”; e

c) Modernizar e adequar às forças armadas – “0626 – Reparcelamento e Adequação da Marinha do Brasil”, “0629 – Tecnologia de Uso Naval” e “0633 – Ensino Profissional da Marinha” (BRASIL, 2008b).

Tendo em vista o enfoque político do PPA, atualmente, o único programa que oferta serviço à sociedade é o programa “0639 – Segurança da Navegação Aquaviária”, que está associado à atividade subsidiária. Os demais programas da MB, apesar do seu vínculo com a missão da Marinha, ou seja, a atividade principal não oferece produto à sociedade (CARRAZZA, 2007).

Como fator complicador nessa equação, por decisão unilateral da SPI, algumas ações com características do tipo projeto são classificadas como atividade, em decorrência de seu caráter de continuidade, por exemplo: “8945 – Aquisição de Meios Navais” (antiga ação 1948); “8940 – Aquisição de Meios Aeronavais” (antiga ação 1954); “8947 – Aquisição de Meios de Fuzileiros Navais” (antiga ação 1947); “8950 – Aquisição de Sistemas Operativos” (antiga ação 1949); e “8941 – Aquisição de Embarcações de Apoio” (antiga ação 1946), ou seja, apesar do caráter implícito de investimento, o tratamento explícito é de atividade.

Considerando a dinâmica dos cenários, a idade dos programas e a quantidade de atributos envolvidos na criação dos mesmos, é fundamental a relação permanente entre o

Gerente de Programa e o Coordenador de Ação, avaliando a validade dos atributos dos Programas, a fim de apresentar à Secretaria Geral da Marinha (SGM) proposições de modificações de atributos qualitativos deteriorados. Caso julgados pertinentes, podem vir a compor o processo anual de revisão do PPA (BRASIL, 2009e, p. 1-5).

4.1.3 Atributos

A partir dos objetivos setoriais, os diversos órgãos da união criaram os seus programas, a partir da identificação de problemas a serem enfrentados, articulando um conjunto de ações governamentais para atingir o seu objetivo. As ações finalísticas tem, obrigatoriamente, pelo menos um indicador, que é medido anualmente, a fim de avaliar os seus resultados alcançados e pretendidos.

Para entender a magnitude e as especificidades dos programas é preciso conhecer o conjunto de informações estruturais envolvidos na sua construção, denominado atributos de programas, que são compostos dos seguintes parâmetros:

- a) *Órgão Responsável*: Órgão responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de um órgão (programa multissetorial).
- b) *Unidade Responsável*: unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do programa, mesmo quando o programa for integrado por ações desenvolvidas por mais de uma unidade.
- c) *Denominação*: a denominação expressa os propósitos do programa em uma palavra ou frase-síntese, de fácil compreensão pela sociedade [...].
- d) *Problema*: É uma situação indesejável declarada por uma autoridade como evitável ou uma necessidade não atendida, identificada na sociedade [...].
- e) *Objetivo do Programa*: o objetivo expressa o resultado que se deseja alcançar, ou seja, a transformação da situação a qual o programa se propõe modificar. Deve ser expresso com concisão, precisão, evitando a generalidade, dando a ideia do que se pretende de forma clara, categórica e determinante.
- f) *Público-alvo*: especifica o(s) segmento(s) da sociedade ao(s) qual (is) o programa se destina e que se beneficia(m) direta e legitimamente com sua execução. São os grupos de pessoas, comunidades, instituições ou setores que serão atingidos diretamente pelos resultados do programa. A definição do público-alvo é importante para identificar e focar as ações que devem compor o programa.
- g) *Justificativa*: a justificativa para a criação do programa deve abordar o diagnóstico e as causas da situação-problema para a qual o programa foi

proposto; alertar quanto às conseqüências da não implementação do programa; e informar a existência de condicionantes favoráveis ou desfavoráveis ao programa.

h) *Objetivo Setorial* Associado: especifica o objetivo setorial para o qual o programa contribui.

i) *Tipos de Programa*: no PPA 2008-2011, os Programas são classificados em dois tipos:

Finalísticos: dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração;

Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: são programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativa.

j) *Horizonte Temporal*: estabelece o período de vigência do programa, podendo ser contínuo ou temporário. Um programa pode ser de natureza contínua mesmo que parte de suas ações seja de natureza temporária. No caso de programa temporário, serão informados o mês e ano de início e de término previstos, e o seu valor global estimado. O término previsto a ser considerado é o do programa, ainda que se situe aquém ou além do período de vigência do PPA.

k) *Estratégia de Implementação do Programa*: a estratégia de implementação do programa indica como serão conduzidas as ações, quais os instrumentos disponíveis ou a serem constituídos, e a forma de execução (direta, descentralizada para Estados, Distrito Federal e Municípios e transferências) para atingir os resultados pretendidos pelo programa. Deve-se considerar, também, na descrição da estratégia de implementação, aspectos como critérios de elegibilidade para acesso aos bens e serviços ofertados pelo programa; responsabilidades no gerenciamento e na execução das ações (Órgãos e Unidades Administrativas); a forma de implementação das ações, explicitando os agentes e parceiros (federal, estadual, municipal e privado) envolvidos e a contribuição de cada um para o sucesso do programa; e os mecanismos (sistemas) utilizados no monitoramento da execução das ações do programa.

l) *Indicador*: instrumento capaz de medir o desempenho do programa. Deve ser passível de aferição e coerente com o objetivo estabelecido, ser sensível à contribuição das principais ações e apurável em tempo oportuno. O indicador permite, conforme o caso, mensurar a eficácia, eficiência ou efetividade alcançada com a execução do programa.

m) *Ação*: as ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, doações etc., e os financiamentos. (BRASIL, 2007b, p. 41-47, ênfases nossas)

O indicador é uma ferramenta gerencial, que mede o desempenho do programa, quanto ao grau de alcance do objetivo estabelecido e aos esforços realizados. Ele é importante em todo o ciclo das políticas públicas, mas a tarefa de estipular um indicador não é simples.

Ele também é constituído de parâmetros exclusivos a sua concepção, que tem os seguintes atributos:

- a) *Denominação*: Forma pela qual o indicador será apresentado à sociedade.
- b) *Unidade de medida*: Padrão escolhido para mensuração da relação adotada como indicador.[...].
- c) *Índice de referência*: Situação mais recente do problema e sua respectiva data de apuração. Consiste na aferição de um indicador em um dado momento, mensurado com a unidade de medida escolhida, que servirá de base para projeção do indicador ao longo do PPA.
- d) *Índices esperados ao longo do PPA*: Situação que se deseja atingir com a execução do programa, expresso pelo indicador, ao longo de cada ano do período de vigência do PPA.
- e) *Índice ao final do programa*: Resultado que se deseja atingir com a conclusão da execução do programa. Deve ser preenchido apenas no caso dos programas temporários.
- f) *Fonte*: Órgão responsável pelo registro ou produção das informações necessárias para a apuração do indicador e divulgação periódica dos índices. As informações utilizadas na construção dos indicadores poderão ser produzidas pelos próprios órgãos executores dos programas ou outros integrantes da estrutura do Ministério responsável. Estes deverão manter sistemas de coleta e tratamento de informações com esta finalidade. Em muitos casos, entretanto, as informações serão buscadas junto a outras fontes que podem ser instituições oficiais ou mesmo privadas, de reconhecida credibilidade [...].
- g) *Periodicidade*: Frequência com a qual o indicador é apurado [...].
- h) *Base geográfica*: Menor nível de agregação geográfica da apuração do índice [...].
- i) *Fórmula de cálculo*: Demonstra, de forma sucinta e por meio de expressões matemáticas, o algoritmo que permite calcular o valor do indicador [...]. (BRASIL, 2007b, p. 45-47, ênfases nossas)

A adoção de um indicador para os programas de Apoio às Políticas e Áreas Especiais é facultativa, enquanto para o programa finalístico é obrigatório. Devem ser práticos, consistentes e coerentes com o objetivo, refletindo os resultados esperados dos programas. São os principais, porém não são os únicos¹⁵ instrumentos que mensuram os resultados dos programas, “daí a necessidade de uma boa definição do que se pretende entregar (ações) e alcançar (objetivo)” (BRASIL, 2010j, p. 17).

Atualmente, o único programa da Marinha que persiste com indicador é o “0639 – Segurança da Navegação Aquaviária”.

¹⁵ Um indicador é uma abstração que expressa uma dada realidade, mas não é a única; sempre que possível o gestor de uma política pública deve buscar outras formas de medição (pesquisas amostrais, contratação de avaliações externas, auditorias etc.) dos efeitos esperados no público-alvo do Programa (BRASIL, 2010j, p. 17).

Todavia, não deve ser esquecido que em 2011 há de ser gerado o próximo PPA 2012-2015, lembrando da opinião do consultor em Gestão Empresarial, Oceano Zacharias, que considera que “É melhor não ter indicadores, a tê-los incorretos” e complementa que “Ter indicadores não significa que estamos medindo corretamente” (ZACHARIAS, 2009).

Para lembrar as dificuldades do passado, o pesquisador deixa como exemplo a difícil tarefa de mensurar o antigo indicador do Programa “0626 – Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil”, que é calculado até o PPA anterior pela relação percentual entre o número de meios adequados à defesa existentes e o total de meios adequados necessários, a fim de medir a Taxa de Adequação da Marinha do Brasil. Sem entrar na questão da existência de ações com pouca aderência ao Programa, ou seja, as ações vinculadas às OM e Próprio Nacional Residencial (PNR), como encaixar na equação um meio em reparo, modernização e revitalização, bem como a sua importância estratégica, ou seja, um Navio Patrulha tem o mesmo peso de um Navio-Aeródromo.

Outro atributo dos programas são as ações. Elas podem ser dos tipos Projeto e Atividade para atingir os seus objetivos, envolvendo uma coleção de operações que contribuem para a expansão ou o aperfeiçoamento e manutenção, respectivamente, da ação de governo. Já as ações do tipo Operação Especial tampouco contribuem para a manutenção e muito menos suscitam a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo, “das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços” (BRASIL, 2008b, art. 4º).

Os atributos qualitativos da ação são aqueles que depois de criados só pode ser alterado por meio de projeto de lei, desta forma, o leque de informações prestados por ocasião da criação de uma ação é o seguinte:

Órgão/Unidade Orçamentária: especifica Órgão e Unidade Orçamentária responsáveis pela ação, sendo a Unidade Orçamentária o menor nível da classificação institucional, agrupada em Órgãos Orçamentários, entendidos estes como os de maior nível da classificação institucional.

Função: a função representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

Subfunção: a subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesas do setor público. Na nova classificação, a subfunção identifica a natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estão relacionadas.

Título: título é a forma pela qual a ação será identificada pela sociedade e será apresentada no PPA, LDO e LOA. Expressa, em linguagem clara, o objeto da ação.

Finalidade: expressa o objetivo a ser alcançado pela ação, ou seja, o porquê do desenvolvimento dessa ação [...].

Descrição: expressa, de forma sucinta, o que é efetivamente feito no âmbito da ação, seu escopo e delimitações [...].

Unidade de Medida: [...] é o padrão selecionado para mensurar a produção do bem ou serviço. Quando a quantificação do bem ou serviço produzido resultar em números muito extensos, recomenda-se utilizar múltiplo ou padrões de nível mais alto [...].

Produto: Bem ou serviço que resulta da ação, destinado ao público-alvo ou o investimento para a produção deste bem ou serviço. Para cada ação deve haver um único produto. Em situações especiais, expressa a quantidade de beneficiários atendidos pela ação [...].

Especificação do Produto: expressa as características do produto acabado visando sua melhor identificação. (BRASIL, 2007b, p. 47-49, grifo nosso)

Por sua vez, os atributos quantitativos são aqueles que podem ser alterados sem a necessidade da tramitação de um projeto de lei e expressam as seguintes informações:

Meta física: Quantidade de produto a ser ofertado, por ação, num determinado período. A meta física é instituída para cada ano. Vale ressaltar que o critério para regionalização de metas é o da localização dos beneficiados pela ação [...].

Cumulatividade da meta física: A cumulatividade ou não da meta está estritamente ligada à característica da ação e ao produto e unidade de medida a ela vinculada. Ocorrerá a cumulatividade da meta física sempre que houver necessidade de se somarem os dados físicos mês a mês e/ou de um ano para o outro [...].

Dados financeiros: São as estimativas de custos da ação, desdobradas por fontes de recursos e distribuídas para cada um dos anos do período de vigência do PPA. O critério para regionalização dos dados financeiros corresponde ao custo de atendimento das metas físicas definidas para cada região [...]. (BRASIL, 2007b, p. 47-49, grifo nosso)

No tocante à cumulatividade da meta física, depreende-se que as ações do tipo atividade devem ter os seus produtos não acumulados e as suas unidades não sejam percentuais. Por seu turno, as ações do tipo projeto devem ter os seus produtos cumulativos e suas unidades sejam percentuais. Entretanto, este entendimento não é padronizado, ficando a

cargo de cada coordenador de ação a opção gerencial desse atributo, que tem reflexo nas avaliações anuais e nos resultados.

Desta forma, considerando a importância dessa informação, sugere-se padronizar os procedimentos supramencionados, possibilitando o fiel acompanhamento das metas físicas por toda sociedade, pelo próprio Coordenador de Ação e pelo Gerente de Programa.

Com base nos atributos, afirma-se que cada programa contém objetivo e indicador, e cada atividade ou projeto está associado a um único produto, que mensurado pela sua unidade de medida, dá origem à meta física (BRASIL, 2005, p. 18).

Corroborando com essa premissa, Carrazza (2007) afirma que no PPA programa tem indicador e ação tem produto.

A fim de evitar dúvidas e manter aderência com os conceitos que cada programa contém objetivo e indicador, e cada atividade ou projeto está associado a um único produto, que mensurado pela sua unidade de medida, dá origem à meta física, sugere-se substituir no item 1.5.2, alínea c da SGM 101 a palavra “objetivo” por “produto”.

Após conhecer todos os atributos, pode-se concluir que os objetivos e indicadores de programas possibilitam avaliar a efetividade, ou seja o “que” da programação foi executada, considerando a definição de efetividade que:

é a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, tendo como referência os impactos na sociedade e sua contribuição para os objetivos setoriais e/ou objetivos de governo. Essa categoria de indicadores é fundamental para a mensuração do resultado de um programa em solucionar um problema ou demanda social e trata-se do indicador de programa e de objetivos setoriais por excelência. Efetividade é a capacidade de produzir um efeito, que pode ser positivo ou negativo. (BRASIL, 2010l, p. 15)

Outra premissa observada é que os produtos e as metas programadas mensuram a eficácia, ou seja, “quanto eficiente”, considerando o conceito de eficácia que:

é a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto, procura medir o alcance dos resultados, da finalidade ou dos objetivos pretendidos. Assim, para o PPA, pode-se identificar que o percentual de execução física e o

percentual de execução financeira constituem exemplos de indicadores de eficácia da ação. (BRASIL, 2010l, p. 15)

Finalmente, constata-se que os produtos e os custos medem o “quanto”, ou seja, a eficiência, que “é a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos” (BRASIL, 2010l, p. 14).

4.1.4 Os processos de monitoramento, avaliação, revisão e alteração

No PPA 2000-2003, a adoção do Programa como elo de integração entre o Planejamento e o Orçamento com ênfase na gestão e na avaliação, traz a novidade do gerente de programa e do coordenador de ação. O monitoramento, a avaliação, a revisão dos programas e, em especial, o modelo de gestão são aprimorados no Plano seguinte, que segundo Lira:

Pode-se dizer que, se o PPA 2000-2003 foi aquele que implementou a integração entre o plano e o orçamento, coube ao PPA 2004-2007 a integração entre o plano e as estruturas hierárquicas das organizações responsáveis por sua implementação. (LIRA, 2006)

A partir de então, o gerente de programa e o gestor público das organizações é a mesma pessoa, agora não basta simplesmente gastar, tem que existir o compromisso com os resultados. Juntamente com os coordenadores são responsáveis por todas as etapas do processo de gestão¹⁶, principalmente na implantação, no monitoramento e na avaliação dos programas (BRASIL, 2007b, p. 42).

Entretanto, na Marinha tanto o gerente de programa quanto os coordenadores não tem poder de veto ou interferência na realização dos gastos autorizados pelos ordenadores de despesas das diversas Unidades Gestoras.

¹⁶ O processo de gestão do PPA é composto pelas etapas de elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas (BRASIL, 2007c, p. 42).

Em cada programa existe um só gerente e um único coordenador para cada ação. Em todas as Unidades Administrativas essa designação é funcional, visando a atribuir a responsabilidade ao titular desses órgãos, com exceção nas Unidades Administrativas do MD e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), que a designação é nominal, de forma a possibilitar a melhor opção de escolha dentro da Unidade (RISDEN JUNIOR, 2010).

O gerente de programa pode ser auxiliado por um gerente executivo nas seguintes atribuições de suas competências:

- I - formular os indicadores do programa;
- II - gerenciar a implementação do programa e monitorar a evolução dos indicadores;
- III - negociar e articular a obtenção de recursos para o alcance dos objetivos do programa;
- IV - gerir os riscos e as restrições que possam influenciar o desempenho do programa;
- V - avaliar o programa sob a sua responsabilidade, de acordo com os incisos III e IV do art. 19 da Lei nº 11.653, de 2008 e demais requisitos de informação estabelecidos pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, para fins de elaboração do Relatório Anual de Avaliação do PPA;
- VI - zelar pela qualidade das informações das ações regionalizadas por Unidade da Federação;
- VII - manter atualizadas as informações do programa no SIGPlan; e
- VIII - indicar o Gerente-Executivo do programa. (BRASIL, 2009c, art. 4^o)

De forma análoga, de acordo com o art. 5^o da Portaria do MPOG, compete ao coordenador de ação, podendo ser auxiliado pelo coordenador-executivo de ação:

- I - viabilizar e monitorar a execução de uma ou mais ações de programa;
- II - responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso e quantificado na meta física da ação;
- III - garantir a utilização dos recursos de forma eficiente;
- IV - gerir os riscos e as restrições que possam influenciar a execução da ação;
- V - manter atualizadas as informações da ação no SIGPlan, inclusive quanto à regionalização por Unidade da Federação; e
- VI - indicar o Coordenador-Executivo de ação, se necessário. (BRASIL, 2009c, art. 5^o)

Dentre essas atribuições, o monitoramento contínuo da execução físico-financeira das ações e as avaliações anuais dos resultados da implantação dos programas são os

instrumentos que a Marinha demonstra para toda a sociedade a sua eficiência, eficácia e efetividade.

Esses princípios são observados na gestão físico-financeira da MB, porém, é de vital importância que: as informações inseridas no SIGPlan evidenciem a regular aplicação dos recursos públicos disponibilizados para o Programa; e o público externo, ou seja, o Governo Federal e, principalmente, a sociedade tenham conhecimento da expertise, adquirida há décadas.

Entretanto, a customização do SPD vista anteriormente, motivada pela cultura organizacional, mantendo os dois sistemas, acarreta algumas diferenças nos resultados produzidos.

A informação sobre o orçamento é única, observando os princípios de eficiência, eficácia e efetividade, porém os resultados produzidos são diferentes. O resultado do PPA é ancorado nos objetivos a serem alcançados pelos Programas, produzido por atores que habitam uma estrutura paralela e secundária, de forma passiva, e sem gozar de uma cultura organizacional.

Já o resultado do SPD é produzido setorialmente pelos ODS, à luz de uma estrutura consagrada na MB, com participação da alta administração naval na execução e planejamento dos processos, por meio do COFAMAR ou COPLAN, respectivamente.

Pode-se concluir que o resultado está desenhado na estrutura funcional, que tem a especificidade da lógica por áreas de ação (Defesa, Educação, Saúde etc.), ou seja, os negócios da Marinha no cumprimento da sua Missão. Enquanto que, o resultado do PPA visa a sanar um problema ou atender a uma determinada necessidade da sociedade por meio de programas.

Embora exista uma área de tangência entre os sistemas (SPD e PPA), estimulado pelo relacionamento entre a ação do PPA e a ação interna, é insuficiente, na opinião do

pesquisador, para produzir os mesmos resultados, em decorrência da falta de um objetivo comum e das visões compartimentalizadas.

Corroborando esse pensamento, Barreiros (2009, p. 33) menciona que:

Um fato que merece atenção é que os resultados apresentados, tendo por foco a estrutura do SPD, podem não ser os mesmos quando apresentados pela estrutura programática do PPA. Os resultados aferidos e avaliados pelo COFAMAR dizem respeito aos valores globalmente apurados de cada ODS e consolidados por cada PB do próprio ODS. Assim não se tem a visão da situação da Ação governamental, a qual concorre para o desempenho apurado do Programa, e, sim, a uma visão setorial da aplicação dos recursos.

O autor complementa “Portanto, uma avaliação pelo COFAMAR dificilmente conseguirá avaliar uma Ação governamental, uma vez que esta pode ser executada de forma parcial por diversos PB e simultaneamente distribuída por várias ações Internas” (BARREIROS, 2009, p. 33).

Essas diferenças são relevantes e preocupantes tanto no foco dos princípios constitucionais de publicidade e eficiência, em que se espera assegurar a transparência e o melhor desempenho do agente público, respectivamente, quanto em relação ao vasto ordenamento jurídico do PPA (BALTAZAR, 2009, p. 3 e 4), que é constituído das seguintes peças jurídicas:

- a) Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008, a Lei do PPA 2008-2011, dispõe sobre o Plano Plurianual para o período em tela (BRASIL, 2008b);
- b) Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008, prevê a gestão do PPA 2008-2011;
- c) Portaria nº 140, de 10 de junho de 2009, do MPOG, define as normas complementares do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA);
- d) Portaria nº 1, de 8 de maio de 2009, da SPI do MPOG, estabelece os procedimentos e a periodicidade para registro de informações relacionadas com o desempenho dos programas e das ações do PPA no SIGPlan;
- e) Portaria nº 1.585, de 25 de novembro de 2008, do Ministério da Defesa estabelece a gestão do PPA 2008-2011 e de seus programas; e

f) Portaria nº 66, de 1º de abril de 2009, do MPOG, institui a Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA).

Essas exigências legais, na sua grande maioria, atribuem responsabilidade aos agentes do PPA na Marinha, onde o art. 18 da Lei nº 11.653/08 estabelece:

Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas, nos termos do Anexo III desta Lei, deverão manter atualizadas, durante cada exercício financeiro, na forma estabelecida pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, as informações referentes à execução física das ações orçamentárias e à execução física e financeira das ações não-orçamentárias constantes dos programas sob sua responsabilidade. (BRASIL, 2008b, art. 18)

A matéria sobre a revisão e alteração está contemplada nos art. 15 e 16 da Lei que dispõe o PPA. O art. 15 prevê que "A exclusão ou a alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico de alteração da Lei do Plano Plurianual" (BRASIL, 2008b). Por sua vez, o art. 16 estabelece quais as proposições previstas para o Poder Executivo.

Nota-se que a responsabilidade desses atores não é pouca, porém a Marinha trata essa atividade como uma função colateral, como é observada no último Memorando do Estado-Maior da Armada (EMA), sobre a temática, não mais em vigor, que estabelece por ocasião da mudança do titular de gerência de programa: o envio de uma ficha perfil do novo gerente e a transmissão de uma mensagem de origem da OM, que o agente está lotado para o próprio EMA e para a SGM. No caso da nomeação ou substituição do Coordenador de Ação o procedimento é semelhante, ou seja, o modelo da ficha é diferente e a mensagem é direcionada também para a OM do gerente.

Considerando-se a rotatividade desde 2006 desses atores, a ausência de uma passagem formal, nos moldes e formalidades de uma gestoria, com ordem de serviço, no fórum do Conselho Econômico e com diretrizes e procedimentos previstos em normas da MB,

pode-se inferir que as dificuldades desses atores aumentaram, podendo acarretar uma utópica sensação de isenção de responsabilidade e o não comprometimento com a função.

A fim de evitar uma degradação inconsciente e gradual, sugere-se incluir na SGM-101 os procedimentos e os documentos mínimos necessários para tornar formal a passagem e assunção da função dos agentes do PPA, resgatando a relevância do assunto e a gestão como ferramenta para futuras decisões das ações e dos programas.

4.1.5 A estrutura programática

Conforme previsto na SGM-101, “A incorreção do enquadramento da despesa às finalidades dos Programas e Ações do PPA poderá gerar ressalvas, pelos Controles Interno e Externo, isto é, pela Diretoria de Contas da Marinha (DCoM) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), na aprovação das contas das Unidades Jurisdicionadas” (BRASIL, 2009e, p. 6-13).

De modo evitar impropriedades de enquadramento da despesa à luz das finalidades dos Programas e das Ações do PPA, deve-se conhecer a estrutura programática (Programa, Ação e Tipo de Ação) do PPA, que está espelhada no Programa de Trabalho. O PT é um dos anexos da LOA, instrumento de execução orçamentária que as Unidades Gestoras devem observar (BRASIL, 2009e, p. 6-13).

Embora visível na codificação do PT, juntamente com outros elementos (Função¹⁷ e Subfunção¹⁸), na sua forma resumida, conhecida como Programa de Trabalho Resumido (PTRES), os mesmos não ficam explícitos, dificultando a pronta identificação, que só é possível com auxílio de uma tabela decodificadora.

¹⁷ Função: constitui o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas que compõem o setor público.

¹⁸ Subfunção: é a subdivisão da função, que agrega os subconjuntos de despesas do setor público.

4.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A LDO é uma lei anual, que antecede à lei orçamentária. A partir da aprovação do PPA o seu Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) é enviado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo até o dia 15 de abril de cada ano, contendo as metas e prioridades do Estado, “incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento” (BRASIL, 1988).

Essa posição intermediária entre o PPA e a LOA credita na sua conta a vertente estratégica, ao definir as diretrizes e as prioridades para o próximo exercício, e a segunda vertente operacional, ao distribuir os recursos nas ações de governo, tornando a LDO a principal inovação do novo sistema de planejamento e orçamento (PARES;VALLE, 2008).

Contudo, essa inovação é na forma, já que antes da Constituição as diretrizes orçamentárias eram elaboradas unilateralmente pelo Poder Executivo.

Além da conexão entre o PPA e a LOA, a ajustagem conjuntural são as principais mudanças, ao submeter à apreciação do parlamento, os verdadeiros representantes da sociedade, as escolhas do que será feito e as prioridades, anualmente, dentro das reais possibilidades de receitas com a programação do PPA, onde, invariavelmente, os recursos demandados são maiores que a oferta (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006, p. 126).

Depois de aprovado pelo Legislativo, o Projeto é sancionado e publicado pelo Presidente da República, transformando-se na LDO. Ela proporciona uma legitimidade e cumplicidade, deixando um legado de aceitação para orientar a formulação e aprovação do Projeto da LOA pelo Executivo e o Legislativo, respectivamente.

4.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Poder Executivo encaminha, até o dia 31 de agosto de cada ano, obrigatoriamente, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) ao Congresso Nacional para apreciação, acompanhado de uma mensagem presidencial, estimando a previsão de arrecadação anual de receitas e definindo as despesas programadas pelo governo e aprovadas pelo Legislativo (BRASIL, 2010i).

Além da mensagem presidencial, deve ser encaminhado, em anexo, o “demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que é parte integrante da LDO”, conforme prevê o 1º § art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (BRASIL, 2000).

Essa integração do PLOA com o PPA e a LDO está prevista no art. 5º da LRF, que em síntese:

o governo define no Projeto de Lei Orçamentária Anual, as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. A Lei Orçamentária disciplina todas as ações do governo federal. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento, mas nem tudo é feito pelo governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e municípios. (BRASIL, 2010i)

Em suma, a LOA detalha a receita e a despesa, utilizando uma estruturação, que permite evidenciar as origens da receita e a aplicação dos gastos, com base na política econômica financeira e nos programas de trabalho do Governo.

4.4 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

Fruto de um processo agudo inflacionário, entre o início da década de 1980 até o segundo quartel da década de 1990, o aumento de gastos públicos, principalmente após a publicação da Constituição de 1988, o Brasil vive um desequilíbrio fiscal, alavancado com o comprometimento das receitas futuras como:

- endividamento junto ao setor financeiro, por intermédio de operações de antecipação de receita orçamentária (ARO) ou de contratação de empréstimos;
- emissão de títulos públicos;
- contratação de despesas acima dos limites autorizados na lei orçamentária, gerando atrasados junto a fornecedores;
- inscrição de despesas em restos a pagar;
- concessão de benefícios de natureza continuada sem respaldo em aumento permanente de receitas, comprometendo os orçamentos futuros; e
- concessão de subsídios e garantias por adoção de mecanismos de pouca transparência, como a contratação de empréstimos com taxas de juros inferiores às de mercado, de forma que os custos efetivos dos benefícios somente eram reconhecidos no futuro, quando então comprometia as receitas e as finanças do Estado. (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006, p. 67)

No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Governo, favorecido com a redução dos índices da inflação a partir do Plano Real, implanta diversas medidas para sanear “as finanças e melhorar os mecanismos de gestão das contas públicas”, evitando a rolagem da dívida para o próximo governante e impactar o sistema financeiro com aumentos dos índices de inflação (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006, p. 68).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ou Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, com base no art. 163 da Constituição, é promulgada com o propósito de prevenir futuros desequilíbrios indesejáveis fiscais, estabelecendo regras “de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000, art. 1º).

Esta Lei segundo Barreiros (2009, p. 13) “ganha importância por ser documento condicionante ao processo do Orçamento, juntamente com a Lei nº 4.320/64, com implicações diretas nas fases do processo orçamentário”.

A Lei de Crimes Fiscais (LCRF) ou Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, altera o Código Penal Brasileiro ao introduzir os Crimes Contra Finanças Públicas e a LRF imputa aos gestores públicos a responsabilidade da gestão fiscal, adota medidas preventivas contra riscos e desequilíbrios das contas públicas, estimula ações planejadas e transparentes, e efetua o controle dos gastos à luz das receitas (BRASIL, 2010m), que segundo Almeida (2004) classifica como “um código de conduta que, bem mais do que operar a harmonização

orçamentária na administração, contribuiu para mudar radicalmente os métodos de gestão pública no Brasil”.

Esse código de conduta estabelece princípios, limites e normas as autoridades governamentais e agentes públicos, dos três Poderes, nas três esferas de Governo, de forma a evitar a má gestão dos recursos públicos e atos que acarretem danos ao erário (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; SILVA, 2006, p. 68), impondo sanções de caráter institucional e pessoal em caso de descumprimento, além de criar uma cultura de responsabilidade fiscal, fundamentada na prevenção e na transparência.

No tocante ao princípio da transparência, ela visa a possibilitar a participação da sociedade na fiscalização e cobranças na gestão das contas públicas, preceituado no seu art. 48 como:

instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000)

Nesse contexto, em cumprimento à Lei Complementar nº 131/2009, o novo Portal da Transparência do Governo Federal é inaugurado em 25 de maio de 2010, permitindo o acesso aos atos praticados durante a execução das despesas pelas unidades gestoras.

A partir de então, todas as informações disponíveis no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) em relação à execução orçamentária e financeira, ou seja, Notas de Empenho, Ordem Bancária, Nota de Lançamento, etc. são disponibilizados, de forma detalhada, pela Controladoria-Geral da União (CGU) para acesso de toda sociedade (BRASIL, 2010c).

No intuito de evitar que os seus Agentes Responsáveis (Ordenadores de Despesa, Agentes Fiscais, Gestores etc.) infrinjam os dispositivos legais previstos na LRF, bem como,

contribuam para preservação do excelente conceito que a MB tem no setor público, a SGM-101 orienta que:

[...] É importante esclarecer que, durante o ciclo da execução orçamentária, sua dinâmica poderá alterar a vinculação estabelecida no ciclo de planejamento, acarretando, por vezes, *a necessidade de se distribuir créditos a uma Ação Interna do SPD provenientes de diversas Ações do PPA*. Nesse caso, é fundamental que os agentes do PPA (Gerentes, Coordenadores e Assessores) e Ordenadores de Despesa tenham a noção de que o planejamento e a execução orçamentária e financeira, por serem dinâmicos, exigem um esforço adicional para atender as necessidades da MB, o que implica uma perfeita interação desses agentes. (BRASIL, 2009e, p. 1-6, ênfases nossas)

Anualmente, o Boletim de Ordens e Notícias (BONO) complementa as normas da SGM-101, alertando que:

[...] Os Ordenadores de Despesa, Agentes Fiscais e Agentes Financeiros devem conhecer o conteúdo programático do crédito empregado para a realização de determinada despesa, observando, principalmente, a finalidade e descrição da Ação Orçamentária de Governo que está sendo utilizada, *compatibilizando a descrição do empenho emitido com esses atributos*. Cabe destacar que o quadro completo das Ações Orçamentárias constantes da LOA 2010 da MB, contendo as respectivas descrições e finalidades, além do vínculo PTRES X Código de Ações Orçamentárias pode ser obtido na página da Intranet da SGM. Em relação às Ações Orçamentárias de Governo extra-MB, as informações referentes aos atributos podem ser encontradas no seguinte sítio da Internet: <http://sidornet.pl>. (BRASIL, 2010b, ênfases nossas)

No tocante à distribuição de créditos, a teoria estabelece a premissa que “cada Ação Interna do SPD é provisionada com crédito oriundo de somente uma Ação Orçamentária” (BRASIL, 2009e, p. 1-6).

O Coordenador do Orçamento da Marinha, Contra-Almirante (IM) Anatalicio Ridsen Junior, em entrevista constante do Apêndice A, complementa:

[...] uma única Ação do PPA, pode ser distribuída por diferentes PB que contribuirão com parcelas do produto a ser obtido pela sua execução. Assim, a Ação Interna, que constitui o conjunto harmônico de programações expressas em fases, definidas e quantificadas quanto ao propósito, características, metas, custos e tempo de realização, visando ao atendimento de necessidades específicas da Marinha se faz necessária para o planejamento, execução e monitoramento de uma determinada Ação do PPA. (RISDEN JUNIOR, 2010)

Entretanto, na prática, durante a execução, o critério empregado para mobilizar as ações internas com as ações do governo, em decorrência da dinâmica, pode ser alterado em relação ao que foi planejado, carecendo de alocar, por vezes, “uma Ação Interna do SPD provenientes de diversas Ações do PPA, *desde que a finalidade e descrição da Ação do PPA seja aplicável à Ação Interna*”. Além de ressaltar que:

a Secretaria Executiva do SPD, o EMA e a SGM, na qualidade de Unidade de Monitoramento e Avaliação no âmbito da MB e em conjunto com os agentes do PPA (Gerentes, Coordenadores e Assessores) acompanham o planejamento e a execução orçamentária e financeira de modo a corrigir eventuais impropriedades. (RISDEN JUNIOR, 2010, ênfases nossas)

Observa-se uma precedência da cultura do SPD em relação à cultura do PPA, quando é utilizado, como condição *sine qua non*¹⁹, a relação unívoca supramencionada, sem existir a menor preocupação da contribuição da ação interna para a ação do PPA.

A fim de minimizar essa atitude, a cultura do PPA precisa ser respirada na Marinha com mais frequência e intensidade, começando de cima para baixo, ou seja, nos COFAMAR e COPLAN para dar a voga e sedimentar conceitos.

Nesse diapasão, segundo Garcia (2000) cita que:

A mudança, para deitar raízes profundas, tem que se dar primeiro nas mentalidades. E mudar cabeças não é fácil. Mas acontece. Demanda estudo, discussão, reflexão, testes práticos, capacidade de aprender com o erro. Após isso, há que se pensar nos processos de trabalhos que correspondam e sejam apropriados ao novo, que corporifiquem e dêem vasão ao processo transformador. Em seguida, pode-se pensar na organização institucional mais adequada ao funcionamento da novidade e que dinamize a mudança.

Para amalgamar as duas culturas, ainda há necessidade de quebrar alguns paradigmas, principalmente o entendimento de considerar discrepante a utilização de crédito de Programa/Ação Orçamentária na realização dos gastos indiretos e despesas afins.

De forma embrionária, em 2006, esse entendimento começa a brotar em pareceres exarados pela Diretoria de Administração da Marinha (DAdM).

¹⁹ Sem o que não; imprescindível.

Disponível em: <http://www.direitoglobal.com.br/index2.php?pag=latim&cod_letra=18>. Acesso em: 1 jul. 2010.

Em consulta do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), a DAdM na mensagem R-171603Z do mês de julho, constante do Anexo A, assevera que um PTRES vinculado a investimento pode ser utilizado para efetuar pagamento de despesas de operação e funcionamento da Organização Militar, enumerando as despesas com diárias, obtenção de material e reparo de equipamentos (Anexo A, p. 79).

Dias depois, a DAdM apresenta ao Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) por meio da mensagem R-281842Z do mês de julho, constante do Anexo B, uma abordagem como é complexo e subjetivo o enquadramento da despesa, mesmo para os custos diretos, que não é uma solução binária, quando exemplifica que “[...] um parafuso pode ser adquirido pela GND 3 ou pela GND 4, dependendo da aplicação; idem para luz e demais despesas, assim como as tarefas executadas por essa OM contribuem para a obtenção de meios, para a manutenção de meios e outras metas [...]” (Anexo B, p. 81)

Em 2007, nessa linha, a DAdM apresenta uma resposta emblemática ao Instituto de Pesquisa da Marinha (IPqM), por ocasião da solicitação da troca de PTRES, por outro adequado ao pagamento de despesas compulsórias, por meio da mensagem R-161212Z do mês de fevereiro, constante do Anexo C, participando:

[...] que o orçamento da Marinha nos últimos anos tem sido contemplado cada vez mais com créditos da Ação 2859 - Aprestamento das Forças Navais, cuja Finalidade/Descrição, constantes da Circular 2/2007, da SGM, permitem sua utilização em despesas que busquem o adequado estado de prontidão operativo das Forças Navais. Em contrapartida, a Ação 2000 - Administração da Unidade tem sido restringida na sua distribuição à Marinha, existindo até a intenção de extinguí-la pelo Governo Federal nos próximos orçamentos anuais.

Considerando que o pagamento de despesas compulsórias dessa OMPS-C permitem o seu adequado funcionamento e, conseqüentemente, contribuem com a manutenção da prontidão operativa das Forças Navais, além da indisponibilidade de recursos na Ação 2000, CFM explicitado anteriormente, SOL considerar a execução orçamentária com a Ação disponibilizada [...]. (ANEXO C, p. 83, ênfases nossas)

Esse entendimento pode ser expandido para qualquer outra OM, independente de ser OMPS ou não, utilizando os créditos de determinadas ações para atender os custos

indiretos e as despesas das OMPS, que são insumos do produto final juntamente com os custos diretos.

Corroborando o CA (IM) Risdén, conforme entrevista constante do Apêndice A, participa que é favorável à utilização do crédito do Programa/Ação Orçamentária na realização de todos os gastos diretos/indiretos e despesas afins, bem como, na palestra ao C-PEM-2010, ele cita o exemplo da utilização do PTRES vinculado à ação da construção dos Navios-Patrolha de 500 toneladas para custear as diárias dos inspetores sediados no Rio de Janeiro à Indústria Naval do Ceará S.A. (INACE) na cidade de Fortaleza.

Nota-se a importância de padronizar e divulgar os entendimentos em conceitos, de modo evitar hiatos e divergências de entendimentos no sistema de controle interno da Marinha, quando, por exemplo, um auditor da DCoM, à luz do item 1-129 do Manual de Auditoria da Marinha (MACAUD), enquadrar, de forma binária, uma despesa em desacordo com as ações do PPA previstas nos Programas de Trabalho do Governo Federal (BRASIL, 2010e).

A fim de divulgar a nova cultura e evitar as cobranças díspares na MB, “atualmente tem sido realizadas oficinas de monitoramento com os Assessores de Gerentes de Programa e Coordenadores de Ação com a presença de representante da DCoM, além das orientações divulgadas por meio de BONO” (RISDEN JUNIOR, 2010).

A subjetividade é a principal dificuldade para solidificar essa mentalidade, porém não deve ser impeditiva, tendo em vista a contribuição para reduzir as incorreções do enquadramento da despesa às finalidades dos programas e ações do PPA, que podem gerar ressalvas pela DCoM e pelo TCU, na aprovação das contas das Unidades Gestoras (BRASIL, 2009e, p. 6-13).

Ocorrendo esta mudança de mentalidade, os agentes podem efetuar com tranquilidade a compatibilização da descrição do empenho emitido com os atributos das ações e programas, conforme previsto no BONO nº 14 de 11 de janeiro de 2010.

5 O SISTEMA DO PLANO DIRETOR (SPD) DA MARINHA

5.1 O Plano Diretor (PD)

Em 1963, antes mesmo da implantação do orçamento-programa pelo Governo Federal, é criado o Plano Diretor, por meio do Aviso Ministerial 1.923, de 25 de setembro, do então Ministro da Marinha Almirante-de-Esquadra Sylvio Borges de Souza Motta.

Atualmente, o Plano Diretor (PD) é conceituado como “um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, inerente às gestões orçamentária e financeira, desenvolvidas nos diversos escalões administrativos, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da MB” (BRASIL, 2009e, p. 2-1) e apresenta os seguintes propósitos:

- contribuir para a administração da MB, visando ao cumprimento de sua destinação constitucional;
- condicionar processos e meios que visem à consecução de metas compatíveis com o Plano Estratégico da Marinha (PEM);
- harmonizar o planejamento, a execução e o controle desenvolvidos na MB com os Planos e Programas de Governo;
- permitir a aplicação de recursos com eficiência, eficácia, efetividade e economicidade;
- proporcionar uma otimização na gestão dos recursos orçamentários da MB, permitindo atender ao máximo possível as demandas navais; e
- propiciar continuidade administrativa, em todos os níveis organizacionais, no que tange ao planejamento, aplicação e controle dos recursos financeiros disponíveis. (BRASIL, 2009e, p. 2-1)

5.2 O sistema

Para engrazar as três engrenagens do PD (planejamento, execução e controle) é idealizado o Sistema do Plano Diretor (SPD) com mecânica muito simples, utilizando o chassi matricial da estrutura administrativa da Marinha, ou seja, “os órgãos e as organizações militares, que o compõem, são interdependentes e interagem segundo procedimentos específicos, visando a alcançar os propósitos para o qual foi criado” (BRASIL, 2009e, p. 2-1).

Inicia-se uma nova era, o sistema permite “rever continuamente, de modo expedito e seguro, as soluções dos problemas cujos fatores condicionantes vierem a se alterar” (CAMINHA, 1989, p. 104-105).

O Vice-Almirante (IM) Horácio Auler, em conferência para o então Curso de Comando e Estado-Maior de 1978, sintetiza como sistema de “planejamento que, por meio de vários instrumentos, procura melhor conduzir os negócios da Marinha” e não se furta em definir que:

O Plano Diretor foi projetado para comportar-se como um sistema capaz de oferecer, a qualquer momento e em tempo útil, as informações físico-financeiras que permitem à Marinha atingir os seus propósitos, bem como, projetar e acompanhar as suas atividades, entendendo-se estas, como conjunto de procedimentos e medidas, traduzido em metas físicas e recursos necessários, pertinente à realização daqueles propósitos. (BRASIL, 1978, p. 2)

Recentemente, o Vice-Almirante (IM) Alvarez em palestra dirigida ao Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) em 2010, define SPD como “conjunto de órgãos e organizações militares, distribuídos de forma matricial sobre a organização administrativa da MB, interdependentes e interativos, segundo procedimentos próprios, visando a alcançar os propósitos para os quais foi criado” (BRASIL, 2010a).

Por ser regenerativo e dinâmico, o SPD está em pleno funcionamento e tem todas as suas atividades (processos) apoiadas pelo Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), que é um sistema:

[...] corporativo cuja finalidade precípua é realizar o planejamento, a execução e o controle das Ações Internas da MB. Para tal, se utiliza das informações migradas do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que é o sistema no qual as UG efetuam seus registros contábeis, financeiros e orçamentários. (BRASIL, 2010d)

De acordo com o BONO nº 381, de 9 de junho de 2010, após ajustes operacionais no SIPLAD, essa migração de dados passa a ser diária, além de disponibilizar as informações gerenciais com data do dia anterior à consulta, contribuindo “para a excelência da Gestão Orçamentária” (BRASIL, 2010d).

5.3 Os princípios

Os ensinamentos de Gomes (2009) mostram que os princípios são as ideias principais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo-lhe um sentido lógico, harmonioso e racional.

Nesse contexto, apesar das especificidades e diferenças de idade de concepção entre o SPD e o PPA, a MB acredita na tangência ou na interseção entre o seu sistema e do Governo Federal, em decorrência da aplicação dos mesmos princípios presentes no orçamento-programa, elemento comum aos dois sistemas, conforme exposto na SGM-101:

Os princípios que norteiam o SPD são, em linhas gerais, os mesmos que, atualmente, orientam o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) e, em razão disso, é esperado que haja compatibilidade entre o modelo de gestão do PPA e o modelo adotado há mais de quarenta anos pela MB. (BRASIL, 2009e, p. 1-6)

Complementando, em entrevista, o Almirante Ridsen declara que além dos princípios, as estruturas também são semelhantes, uma vez que ambos são baseados nos princípios do orçamento-programa (RISDEN JUNIOR, 2010).

Em decorrência dessas semelhanças, Carrazza (2007) assevera que o Plano Diretor é o PPA da Marinha.

Entretanto, o SPD não está estruturado em programas para resolver problemas e nem tampouco para sanar as necessidades da sociedade, ou seja, não é uma gestão por objetivos.

5.4. A estrutura funcional

A estrutura funcional do SPD está dividida em sete escalões: a Direção Geral, a Assessoria Geral, a Direção Setorial, a Secretaria Executiva, a Direção Executiva, a Direção Executiva Adjunta e a Gestoria Executiva.

A fim de facilitar a sinergia entre os atores do sistema, esses escalões estão amalgamados na estrutura organizacional do Comando da Marinha, conforme definido de formar lapidar pela SGM-101:

O SPD é constituído sobre a estrutura administrativa da MB, cujos órgãos e Organizações Militares, que o compõem são interdependentes, interagindo segundo procedimentos específicos, a fim de alcançar os propósitos para os quais foi criado. (BRASIL, 2009e, p. 2-1)

A Direção Geral (DG) é exercida pelo Comandante da Marinha (CM), ou por sua delegação, pelo Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA). Este preside o COPLAN e aquele o COFAMAR, que são órgãos consultivos, de caráter permanente, e tem o propósito de assessorar o CM nos assuntos relacionados com os ciclos de planejamento e execução do Plano de Ação (PA)²⁰, respectivamente, exercendo a função de Assessoria Geral.

A Direção Setorial é desempenhada pelos titulares dos Órgãos de Direção Setorial (ODS). Este órgão é constituído pelo Comandante de Operações Navais, Comandante-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais, Diretor-Geral de Material da Marinha, Diretor-Geral de Navegação, Diretor-Geral do Pessoal da Marinha e Secretário-Geral da Marinha.

A Secretaria Executiva, com assessoria do Coordenador de Orçamento da Marinha, é exercida pelo Secretário-Geral da Marinha e, por delegação deste, pelo Diretor de Administração da Marinha.

A Direção Executiva é praticada pelos titulares das Diretorias Especializadas (DE), ou de órgãos equivalentes, na função de Relatores de Plano Básico (PB), que foram concebidos em função das atividades básicas para o funcionamento da MB.

A Direção Executiva Adjunta é “exercida pelos Comandantes dos Distritos Navais, Comandante-em-Chefe da Esquadra e Comandante de Força de Fuzileiros Navais, na função de Relatores Adjuntos de PB [...]” (BRASIL, 2009e, p. 2-3).

²⁰ É a fatia do PD, correspondente a um exercício financeiro, composta das Ações Internas dos diversos PB às quais foram consignadas dotações orçamentárias (BRASIL, 2009e, p. 4-2).

Na base, encontra-se a Gestoria Executiva, que é desempenhada pelos titulares de Unidade Gestora Responsável (UGR), que executa Ações Internas ou parcelas destas Ações.

Enquanto a estrutura do Plano Diretor existe há quase cinquenta anos, utilizando a estrutura matricial administrativa da Marinha, tornando possível o processo de integração dos diversos atores, sem observar a rigidez da cadeia hierárquica administrativa, a estrutura do PPA na MB tem menos que doze anos, é habitada de forma secundária e participa muito pouco dos assuntos do SPD.

Ao contrário do Exército brasileiro, Amorim²¹ (2001, citado por MARENDAZ, 2007, p. 47) nota uma semelhança com os Planos Básicos e Relatores de Planos Básicos do Sistema do Plano Diretor da Marinha, porém, o Gerente de Programa no Exército tem um “elevado envolvimento no processo e elaboração da proposta orçamentária e programação financeira”.

Na Força Aérea brasileira, os coordenadores de ação são os responsáveis pela elaboração da proposta de despesas das ações orçamentárias da Força Aérea brasileira, cabendo a revisão aos gerentes de programa, de acordo com as necessidades dos ODS envolvidos e sob a supervisão final do Estado-Maior da Aeronáutica, Órgão de Direção Geral (BRASIL, 2009a, p. 20).

Desta forma, sugere-se integrar os atores do PPA à estrutura formal do SPD, em nível de Relatores e Órgãos de Direção Setorial, para que os assuntos não sejam excludentes e acumulem uma cultura única, em vez de mantê-los quase que excluídos dos processos decisórios do SPD.

5.5 A estrutura documental

Além da estrutura funcional, o SPD é dotado de uma estrutura documental,

²¹ AMORIM, José Maria Fernandes de. **O orçamento e o exército brasileiro**. Rio de Janeiro: 2001.

constituída de documentos condicionantes, normativos e constitutivos.

Entre os documentos condicionantes está o PPA, instituído em 1988, juntamente com a LDO e a LOA, devido à promulgação da Constituição Federal.

Giacomoni (2005, p. 200) considera que a criação “[...] dos novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais”.

Além da tríade constitucional, os seguintes documentos com origem extra-MB são condicionantes: Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; Decreto de Programação Orçamentária e Financeira; Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967; Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000); Estratégia Nacional de Defesa (END); e Jurisprudência do TCU.

Esse bloco de documentos condicionantes remete os agentes do SPD, além do princípio do *neminem ignorantia legis excusat* (a ignorância da lei não escusa ninguém), aos princípios explícitos no caput do art. 37²² da Constituição de 1988, em especial ao princípio da legalidade, que o doutrinador Hely Lopes Meireles²³ (1998, citado por BALTAZAR, 2009, p. 1) esclarece:

a legalidade, como princípio de administração, significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei, e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Consoante com esse pensamento, o professor Kildare Gonçalves Carvalho²⁴ (2002, citado por BALTAZAR, 2009, p. 1) afirma que “diferentemente do indivíduo, que é livre para agir, podendo fazer tudo o que a lei não proíbe, a administração, somente poderá fazer o que a lei manda ou permite”.

²² Artigo 37 da Constituição Federal expressa como princípios da Administração Pública os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1988.

²⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional Didático. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

Nesse sentido, o agente público somente pode fazer o que a lei manda, ao contrário do particular, que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe (BALTAZAR, 2009, p. 1).

Finalizando a estrutura documental, os seguintes documentos internos são documentos condicionantes: Plano Estratégico da Marinha; Orientações do Comandante da Marinha; Orientações Setoriais; Programa de Reparcelamento da Marinha; Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha; e Elementos para o Planejamento Logístico.

A SGM-101 é o documento normativo que prevê as normas do SPD e os seguintes documentos constitutivos: Ação Interna; Empreendimento Modular; Plano de Ação; Programação de Recursos Financeiros; Plano de Distribuição de Recursos; Alteração do Plano de Ação; Pedido de Suplementação de Crédito; Alteração de Crédito; Compromisso Futuro; Quadro de Necessidades não Atendidas; Relatório de Avaliação do Plano de Ação; e Calendário de Trabalho do Plano Diretor.

5.6 O Plano de Ação

“É a parcela do PD correspondente a um exercício financeiro, composta pelos Planos Básicos e respectivas Ações Internas” (BARREIROS, 2009, p. 29).

Os PB a “exemplo do Governo Federal, que definiu funções para poder identificar os recursos aplicados em determinada área de atuação, a Marinha pautou o planejamento, a execução e o controle dos recursos, via SPD, segundo áreas de atuação semelhantes – saúde, pessoal, manutenção, administração, entre outras - conforme os princípios do orçamento-programa.” (BRASIL, 2009e, p. 5-1).

O Plano Básico (PB) “é o documento constituído de Ações Internas, de caráter informativo e orientativo, a respeito das necessidades e ações a empreender para a consecução

dos objetivos de uma determinada área de atuação setorial da MB” (BARREIROS, 2009, p. 29).

Conforme a SGM-101, a Ação Interna é “o conjunto harmônico de programações expressas em fases, definidas e quantificadas quanto ao propósito, características, metas, custos e tempo de realização, visando ao atendimento de uma necessidade específica da Marinha e associado a apenas uma Ação do PPA, para concepção de planejamento” (BRASIL, 2009e, p. 5-4). São classificadas nos seguintes tipos:

Projeto - É aquela utilizada para alcançar um objetivo específico, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento do patrimônio da MB. Deve estar associada a uma única Ação, normalmente, do tipo Projeto do PPA.

Atividade - É um tipo de ação de programação utilizada 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 ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo. Deve estar associada a uma única Ação, normalmente, do tipo Atividade do PPA.

Operação Especial - É aquela que não contribui para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações da MB, da qual não resulta um produto, não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, mas é relevante para o cumprimento de sua missão institucional. (BRASIL, 2009e, p. 5-5)

Desta forma, a coleção de Planos Básicos “expressa as necessidades gerais da MB em consonância com as correspondentes Ações e Programas constantes no Plano Plurianual do Governo Federal, indica, nas Ações Internas, os cronogramas de execução em vários exercícios e contém, portanto, informações de planejamento plurianual” (BRASIL, 2009e, p. 5-1).

5.7 A estrutura da Ação Interna

As Ações Internas são identificadas por um código alfanumérico de cinco caracteres, uma letra indicando o Plano Básico ao qual estão vinculadas; e quatro algarismos, que identificam o tipo e a ordem sequencial da Ação Interna (BRASIL, 2009e, p. 5-6).

Entretanto, não há nenhuma informação na codificação da Ação Interna “que

garde as informações da estrutura programática do Orçamento Federal. É o SPD que faz esta correspondência através das ferramentas do SIPLAD, o que torna a adequação do SPD ao PPA uma necessidade imperiosa, que visa a não só equacionar este problema, como também a compatibilização das terminologias utilizadas nos dois sistemas” (BRASIL, 2008a).

Desta forma, apesar das alterações recentes, sugere-se a inclusão de quatro dígitos na estrutura das Ações Internas para identificar a ação do PPA de planejamento, a fim de contribuir para o emprego adequado do recurso, bem como para consolidar a cultura do PPA.

6 CONSIDERAÇÃO FINAIS

A Constituição Federal editada em 1988 traz inovações nas metodologias do planejamento, do orçamento e da gestão, acarretando adaptações e adequações na Administração Pública Federal, em particular no sistema orçamentário da Marinha, concebido e funcionando desde a década de 1960.

Com a adoção do novo modelo de gestão voltado para o resultado no PPA 2000-2003, a Marinha sente a necessidade de iniciar, em 2006, o processo de adequação do SPD ao PPA.

Desde então, várias medidas foram implementadas com sucesso, porém, em decorrência do estudo realizado, são vislumbradas as seguintes sugestões, divididas em três níveis: estratégico, tático e operacional, que podem ser implementadas de forma independentes, de modo a reduzir as disfunções entre os sistemas, bem como maximizar a transparência dos resultados obtidos, evidenciando para os públicos interno e externo a avaliação do desempenho (eficiência, eficácia e efetividade).

A proposição do nível estratégico é estabelecer uma única direção para os vetores dos subsistemas voltados para o desempenho, hoje estanques, de forma obter a sinergia dos mesmos, viabilizando a mensuração de um único sistema.

Imagina-se um sistema composto de poucos programas, para ocupar áreas de interseção e evitar o engessamento dos recursos, com elementos substantivos de vinculação ou objetivos estratégicos que contribuam para uma visão macro.

Desta forma, sugere-se que o rumo pode ser o planejamento estratégico de cada Organização Militar, contribuindo para o alcance do planejamento estratégico do seu Comando Imediatamente Superior até alcançar a Missão da Marinha; e um sistema composto

por dois programas: um vinculado à missão e outro vinculado à atividade subsidiária, deslocando os programas para o status de ação.

No nível tático são sugeridas as seguintes proposições:

a) verticalizar os assuntos do PPA na alta administração, para ampliar e consolidar na cultura organizacional a cultura do PPA, introduzindo nas agendas do Conselho do Plano Diretor e do Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha o ciclo de gestão do PPA, que é composto pelas etapas de elaboração, implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas, e a gestão físico-financeira do PA na ótica do Plano Plurianual (PPA), ou seja, os resultados alcançados pelas metas físicas previstas na LOA e no PPA, tanto a situação física quanto a situação financeira, bem como a sua contribuição para atingir o objetivo do Programa a que está vinculado, podendo ser precedido de um relatório que apresente uma situação agregada, semelhante ao relatório das OMPS, a fim de melhorar a qualidade das informações e conseqüentemente a gestão na ótica do PPA.

b) integrar os atores do PPA dentro da estrutura formal do SPD, em nível de Relatores e Órgãos de Direção Setorial, para que os assuntos não sejam excludentes e acumulem uma única cultura, em vez de mantê-los quase que excluídos dos processos decisórios do SPD.

c) utilizar o crédito do Programa/Ação Orçamentária na realização de todos os gastos diretos/indiretos e despesas afins, transformando estes entendimentos em conceitos.

Finalmente, no nível operacional as propostas são as seguintes sugestões:

a) normatizar os procedimentos e os documentos mínimos necessários para tornar formal a passagem e assunção da função dos agentes do PPA, nos moldes e formalidades de uma gestoria, no fórum do Conselho Econômico, a fim de resgatar a relevância do assunto e evitar a sensação de isenção de responsabilidade e o não comprometimento com a função;

b) incluir quatro dígitos na estrutura das Ações Internas, para identificar a ação do

PPA de planejamento, a fim de contribuir para o emprego adequado do recurso, bem como para consolidar a cultura do PPA;

c) substituir no item 1.5.2, alínea c da SGM 101 a palavra “objetivo” por “produto”, a fim de evitar dúvidas e manter aderência com os conceitos que cada programa contém objetivo e indicador, e cada atividade ou projeto esta associado a um único produto, que mensurado pela sua unidade de medida, dá origem à meta física.

d) padronizar a cumulatividade da meta física, ou seja, as ações do tipo atividade devem ter os seus produtos não acumulados e as suas unidades não sejam percentuais. As ações do tipo projeto devem ter os seus produtos cumulativos e suas unidades devem ser percentuais, a fim de unificar procedimentos e facilitar entendimentos dos resultados e nos relatórios anuais de avaliação.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de finanças públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal**. 1. ed. Brasília, DF: Cidade Gráfica e Editora LTDA, 2006. 491 p.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

ALVES, Marineide dos Reis Coelho. **A gestão do planejamento governamental: o modelo de gestão do ppa 2004-2007**. Brasília, 2007. Monografia - Universidade de Brasília. Disponível em: <http://www.ceag.unb.br/modulos/biblioteca_academica/index.php?bic_id=1>. Acesso em: 24 jun. 2010.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo, SP: Atlas, 1995. 271 p.

BALTAZAR, Antonio Henrique Lindemberg. **Princípios Constitucionais da Administração Pública**. 2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/32832/public/32832-40730-1-PB.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2010.

BARCELOS, Carlos Leonardo Klein. **A reforma orçamentária de 2000: dimensões programática e fiscal**. Brasília, 2004. Monografia - Faculdade de Ciências Aplicadas, Universidade de Brasília. Disponível em: <http://www.assecor.org.br/v2/documentos/Monografia_Orcamento.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BARREIROS, José Antonio Guerra. **O sistema de controle interno da Marinha e o novo modelo de planejamento, orçamento e gestão pública**. 2009. 62 p. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2009.

BARROSO, Rafael Chelles. **O Processo Decisório do Orçamento do Governo Federal na Visão da Nova Economia Institucional**. Brasília, 2003. Monografia - Escola de Administração Fazendária. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/conteudo_banca_pr14.html>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **ICA 170-2: proposta orçamentária para o exercício de 2011**. 2009a.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constituicao.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BRASIL. Diretoria de Administração da Marinha. Circular n. 10/2008. **Adequação do Sistema do Plano Diretor (SPD) ao Plano Plurianual (PPA), que é operacionalizado pelo Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF)**. Rio de Janeiro, 2008a.

_____. Diretoria de Administração da Marinha. **O Plano Diretor (PD) e o Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 12 mai.

2010a. Palestra para o Curso de Política e Estratégia Marítimas. Indalecio Castilho Villa Alavarez.

_____. Diretoria de Administração da Marinha. **O Plano Diretor da Marinha**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 31 mar. 1978. Conferência para o Curso de Comando e Estado-Maior. Horácio Auler.

BRASIL. Diretoria de Comunicações e Tecnologia da Informação da Marinha. **BONO n. 14**: Boletim de Ordens e Notícias. Rio de Janeiro, 11 jun. 2010b.

_____. **BONO n. 341**: Boletim de Ordens e Notícias. Rio de Janeiro, 27 mai. 2010c.

_____. **BONO n. 381**: Boletim de Ordens e Notícias. Rio de Janeiro, 9 jun. 2010d.

BRASIL. Diretoria de Contas da Marinha. **MACAUD**: manual de constatações de auditoria. 2010e. Disponível em: <<http://www.dcom.mb/macaud.htm>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

BRASIL. Diretoria de Gestão Orçamentária. **Apostila de Apoio à Elaboração e Execução do Orçamento do Comando do Exército**. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://www.dgo.eb.mil.br/Secoes/seo/Apostila%20de%20Apoio%20a%20Elaboracao%20e%20Execucao%20do%20Orcamento%20do%20Comando%20do%20Exercito.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

BRASIL. Escola de Administração Fazendária. **Noções de Administração Orçamentária e Financeira**. 2009b. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/VI_semana_AOFCP/material/Slide_Of_20_AFO.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2010.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Planejamento e Orçamento governamental**. 2006. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=861>. Acesso em: 14 mai. 2010.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. Palestra Monitoramento. 2010f. Disponível na Intranet da Marinha do Brasil em: <<http://www.sgm.mb/CORM/ppa/Palestra%20PPA%202009%20-%20EMA.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2010.

BRASIL. Gabinete do Comandante da Marinha. **Orientações do Comandante da Marinha para o ano de 2010**. Brasília, DF, 7 jan. 2010g. 6 f. Disponível em: <http://www.gcm.mb/Downloads/lista_S.html>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BRASIL. **Lei n. 10.180, de 6 de fevereiro de 2001a**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BRASIL. **Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008b**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/cjf/orcament-e-financas/legislacao/lei%20no%2011653%20-%20ppa%20-%202008-2011.pdf/view>>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BRASIL. **Lei n. 12.214, de 26 de janeiro de 2010h**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12214.htm>. Acesso em: 25 mar. 2010.

BRASIL. **Lei n. 9.276, de 9 de maio de 1996**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9276.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Metodologia de avaliação da execução dos programas e da gestão governamental**. 2001b. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fmetodologia_avaliao_pessoa.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2010

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Como é feito o orçamento**. 2010i. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=51&sub=129&sec=8>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

_____. **Indicadores de Programas; Guia Metodológico**. 2010j. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100324_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2010.

_____. **Manual de Elaboração Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/ManualdeElabora%C3%A7%C3%A3o2008-2011.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2010.

_____. **Manual Técnico de Orçamento MTO-02**. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://contasabertas.uol.com.br/WebSite/documentos/mto2005.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2010.

_____. **Manual Técnico de Orçamento: MTO-2010**. Versão 2010 – 5. Brasília, DF, 2010k. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF6_de_190510.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **O desafio do planejamento governamental**. Brasília, DF, 2002. 86 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2008/2011: manual de avaliação do exercício de 2010 - ano base 2009**. Brasília, DF, 2010l. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/download/avalia%C3%A7%C3%A3o/manualdeavalia%C3%A7%C3%A3o_2010.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2010

_____. **Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, DF, 2007c. Disponível em: <http://www.sigplan.gov.br/download/avisos/001-mensagempresidencial_internet.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2010.

_____. **Portaria n. 140 de 10 de junho de 2009c**. Disponível em: <<http://www.asmetro.org.br/pdfs2009/junho/Portaria%20140%20MPOG.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2010.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. Circular n. 13/2009. **Nova Metodologia de Apresentação de Contas**. Rio de Janeiro, 2009d.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-101**: Normas para a gestão do sistema do plano diretor. 3ª rev. Brasília, 2009e.

BRASIL. Tesouro Nacional. Ministério da Fazenda. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp>. Acesso 15 jun. 2010m.

CAMINHA, Herick Marques. **História administrativa do Brasil**: organização e administração do Ministério da Marinha na República. Rio de Janeiro, RJ: Serviço de Documentação da Marinha, 1989. v. 36. 513 p.

CARRAZZA, Mário. **Inédito**. Brasília, 22 jul. 2010. Entrevista informal concedida ao pesquisador deste trabalho.

_____. **Inédito**. Brasília, 4 out. 2007. Entrevista concedida à Agostinho Santos do Couto.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 1999. 457 p.

COUTO, Agostinho Santos do. O plano diretor da marinha do Brasil e sua aplicação no sistema de orçamento federal. **Marítima Brasileira. Rev.**, Rio de Janeiro, v. 123, n. 07/09, p. 183-199, jul./set. 2003.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. **Atualização de obras**: classificação funcional. [entre 1999 e 2010]. Disponível em: <http://www.profpaulodinizcursos.pro.br/lei10180_anexo4.htm>. Acesso em: 14 jun. 2010.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. **Planejamento e orçamento públicos**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos06/763_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20ago%2006.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2010.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: O ppa 2000-2003. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_726.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 314 p.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). Introdução. 2008. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=861>. Acesso em: 12 jun. 2010.

GOMES, Márcia Pelissari. **Princípios básicos do direito administrativo: noções gerais.** 2009. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/journals/2/articles/19883/public/19883-19884-1-PB.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2010.

GONDIM, Fábio. **Administração financeira e orçamentária.** 2004. Disponível em: <<http://www.inlegis.com.br/arquivos/docs/arquivo-48.pdf>>. Acesso em: 14 mai. 2010.

KASHIWAKURA, Helder Kiyoshi. **A contabilidade gerencial aplicada ao orçamento-programa como instrumento de avaliação de desempenho.** Rio de Janeiro, 1997. Monografia - Escola de Administração Fazendária. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IIPremio/sistemas/MH2tefpIIPITN/KASHIWAKURA_Helder_Kitoshi.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2010.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática.** 10. ed. SP: Atlas, 2008. 352 p.

LIRA, Francisco de Assis de Sousa (Org.). **PPA – SIGPlan.** 2006. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/cursos/IV-semana-AOFP-2007/oficina/Of10_APS-PPA-SIGPLAN.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2010.

MARENDAZ, Anderson Oliveira. **Adequação do sistema do plano e orçamento federal.** 2007. 63 p. Monografia - Centro de Instrução Almirante Wandenkolk, Rio de Janeiro, 2007.

MARINHO, Sandra Lúcia Fernandes. **Gestão por programas: uma nova concepção de orçamento.** 2001. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Marinho.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2010.

MEDEIROS, Márcio Bastos. **Gestão de finanças públicas: cathedra - afc (stn).** 2008. Disponível em <<http://www.financaspublicas.com.br/site-antigo/marcio.php>>. Acesso em: 7 jul. 2010.

NOGUEIRA, Antonio Adias. **Economia e gestão do setor público.** 2009. Disponível em: <http://novosolhos.com.br/site/arq_material/13121_14167.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2010.

PARES, Ariel Garces; VALLE, Beatrice Kassar do. **A retomada do planejamento governamental no brasil e seus desafios.** 2008. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=861&dir=ASC&order=name&limit=5&limitstart=5>. Acesso em: 8 jun. 2010.

RISDEN JUNIOR, Anatalicio. **Inédito.** Brasília, 17 jun. 2010. Entrevista concedida ao pesquisador deste trabalho.

ROCHA, Denise Cristina Corrêa da. **Navegar e entender o orçamento é preciso: definição e evolução do conceito de orçamento público.** 2007. Disponível em: <http://www.fiel.edu.br/painel/uploads/29_08_2007__14_28_28Ent_%20orc.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2010.

RODRIGUES, Eduardo Silva. **O plano plurianual 2008-2011 e o programa de aceleração do crescimento.** 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/silvarod.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2010.

SANT'ANNA, Gilberto Casagrande. **Orçamento-programa**. 2004. Disponível em: <<http://www.concursopublico.trix.net/OR%C7AMENTO-PROGRAMA.htm>>. Acesso em: 25 jun. 2010.

SKRABE, Celso. **Mundo empresarial: a mudança de paradigma e a sobrevivência do mais apto**. 2009. Disponível em: <http://www.marketingemsaude.com.br/home/download/Mudando_o_o_paradigma.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2010.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Comentários à Nova Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Temas & Idéias Editora, 2001. 185 p.

TRISTÃO, Gilberto. **A reorganização do processo de planejamento e orçamento do governo federal: estratégia de modernização gerencial**. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043709.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2010.

ZACHARIAS, Oceano. **Gestão: gestão do desempenho**. 2009. Disponível em <http://www.quality.eng.br/img_diversos/artigo_41.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2010.

APÊNDICE A

ENTREVISTA COM O EXM^o SR CONTRA-ALMIRANTE (IM) ANATALICIO RISDEN JUNIOR, COORDENADOR DO ORÇAMENTO DA MARINHA, REALIZADA EM 17/06/2010

1 – Próximo ao final de ano, durante o ciclo de execução, por diversas razões, ocorrem provisionamentos de créditos em ‘Ações Internas’ com ‘Ação Orçamentária’ de planejamento inadequado.

Na opinião de V. Ex^a, essa prática deve ser evitada pela Secretaria Executiva do SPD, a fim de evitar “impropriedades” legais?

R: O PPA é um dos documentos condicionantes do SPD. Cada Ação Interna do SPD é planejada com crédito oriundo de somente uma Ação Orçamentária. Desse modo, a meta física de cada Ação Interna do SPD contribui para a consecução dos objetivos da Ação do PPA a qual está vinculada, em termos de produtos ofertados. É importante esclarecer que, durante o ciclo da execução orçamentária, sua dinâmica poderá alterar a vinculação estabelecida no ciclo de planejamento, acarretando, por vezes, a necessidade de se distribuir créditos, no ciclo de execução, a uma Ação Interna do SPD provenientes de diversas Ações do PPA, desde que a finalidade e descrição da Ação do PPA seja aplicável à Ação Interna.

Ressalta-se que a Secretaria Executiva do SPD, o EMA e a SGM, na qualidade de Unidade de Monitoramento e Avaliação no âmbito da MB e em conjunto com os agentes do PPA (Gerentes, Coordenadores e Assessores) acompanham o planejamento e a execução orçamentária e financeira de modo a corrigir eventuais impropriedades.

2 – Qual é a opinião de V. Ex^a de a Marinha extinguir o conceito de Ação Interna e Plano Interno e adotar, exclusivamente, as Ações de Governo como principal instrumento da execução orçamentária?

R: A Direção Executiva do SPD é exercida pelos titulares das Diretorias Especializadas (DE), ou de órgãos equivalentes, na função de Relatores de Plano Básico (PB), a quem cabe orientar, coordenar e controlar as atividades do PD relacionadas com o seu respectivo PB. Em face do exposto, verifica-se que uma única Ação do PPA, pode ser distribuída por diferentes PB que contribuirão com parcelas do produto a ser obtido pela sua execução. Assim, a Ação Interna, que constitui o conjunto harmônico de programações expressas em fases, definidas e quantificadas quanto ao propósito, características, metas, custos e tempo de realização, visando ao atendimento de necessidades específicas da Marinha se faz necessária para o planejamento, execução e monitoramento de uma determinada Ação do PPA.

3 – V. Ex^a considera que os princípios e as estruturas do SPD e do PPA são diversos ou semelhantes?

R: São semelhantes, uma vez que ambos são baseados nos princípios do orçamento-programa.

4 – V. Ex^a é favorável em utilizar o crédito do Programa/Ação Orçamentária na realização de todos os gastos diretos/indiretos e despesas afins? Caso afirmativo, existe algum estudo para padronizar e divulgar esse procedimento, a fim de evitar entendimentos e cobranças díspares (exemplo auditorias internas da DCOM)?

R: Sim. Atualmente, o monitoramento da execução dos créditos orçamentários consignados na Lei Orçamentária Anual é acompanhado pelos agentes do PPA. Ressalta-se que, a fim de se padronizar os entendimentos, tem sido realizadas oficinas de monitoramento com os

Assessores de Gerentes de Programa e Coordenadores de Ação com a presença de representante da DCoM, além das orientações divulgadas por meio de BONO.

5 – Ações caracterizadas como “guarda-chuvas” devem ser evitadas. Entretanto, na opinião de V. Ex^a, a MB poderia reduzir o número de Ações de Governo, a fim de diminuir o “engessamento” dos créditos orçamentários?

Exemplo 1:

1942 – Modernização e Revitalização de Meios Aeronavais;

1943 – Modernização de Meios de Fuzileiros Navais;

1944 – Modernização de Meios Navais;

1945 – Modernização de Organizações Militares Terrestres;

8950 – Aquisição de Sistemas Operativos; e

1N56 – Desenvolvimento de Míssil Nacional Antinavio.

Exemplo 2:

8940 – Aquisição de Meios Aeronavais;

8941 – Aquisição de Embarcações de Apoio;

8945 – Aquisição de Meios Navais; e

8947 – Aquisição de Meios de Fuzileiros Navais.

R: O PPA 2008-2011 não sofreu revisões, assim os Programas e Ações só puderam ser ajustados em seus atributos gerenciais, ou seja, aqueles que podem ser realizados sem a tramitação de um projeto de lei. Na montagem do PPA 2012-2015 poderão ser consideradas alterações, entre elas a redução das ações, a fim de facilitar a sua execução.

6 – V. Ex^a considera que as informações prestadas no SIGPLAN pelos Coordenadores de Ação, após análise da CORM e do EMA, espelham uma eficácia, eficiência e efetividade da gestão da Marinha na execução dos Programas/Ações?

R: A realização de oficinas de monitoramento para os Assessores de Gerente e Coordenadores de Ação vem contribuindo para uma melhora contínua na qualidade dos lançamentos realizados no SIGPlan. Ressalta-se que, os agentes do MB, diferentemente do que ocorre em outros Órgãos, tem alcançando o patamar de 100% de preenchimento dentro do prazo estabelecido.

7 – Considerando o Decreto de Gestão do PPA 2008-2011 (Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008), qual é o motivo do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores terem a indicação nominal dos gerentes de programas e coordenadores de ação?

R: O dispositivo que prevê a indicação nominal dos Gerentes de Programa e Coordenadores de Ação, no âmbito do Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores, possibilita que o agente (Gerente/Coordenador) seja escolhido dentro da Unidade Administrativa sem a obrigatoriedade que seja o titular.

8 – Por que os programas de apoio às políticas e áreas especiais previstos no PPA 2008-2011, pertinentes à MB, não possuem indicadores, mesmo sabendo-se que, neste caso, são facultativos?

R: Os programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais são aqueles voltados aos serviços típicos de Estado, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado. A adoção de indicadores para esse tipo de programa é facultada pela legislação do PPA. Releva mencionar que os gerentes podem propor a adoção de um indicador, porém essa mensuração

não deve ser operacionalizada por obrigação ou imposição legal, mas por se constituírem ferramentas úteis a todo o ciclo de gestão das políticas públicas.

APÊNDICE B**ENTREVISTA COM O SR. CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA (RM1- IM) MÁRIO
CARRAZZA, ASSESSOR DO PPA DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA,
REALIZADA EM 22/07/2010**

- 1) Referente os programas “0472” - “0474” – “0622” – “0626” – “0629” – “0633” – 0639, solicito informar o ano de criação?
- 2) Atualmente o único programa finalístico é o “0639”, os demais são Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. Entretanto, eles sempre tiveram essa classificação, caso negativo quando mudou?
- 3) Após a criação ocorreram alterações de atributos não gerenciais dos Programas?
- 4) O site do MPOG disponibiliza por ano os Programas e as Ações vinculadas, porém poucos atributos são disponibilizados. Desta forma, estava precisando dos seguintes atributos dos Programas supramencionados “PROBLEMA”, “OBJETIVO”, “ÍNDICE DE REFERÊNCIA”, “ÍNDICES ESPERADOS AO LONGO DO PPA”, “ÍNDICE AO FINAL DO PROGRAMA” e “FÓRMULA DE CÁLCULO”, ou site para acessar.
- 5) Na resposta para o Agostinho o Senhor citou que “Os Programas da MB são praticamente os mesmos de 1995, portanto não guardam muita aproximação com as metodologias mais recentes dos novos PPAs”. Desta forma, quais seriam as principais mudanças?
- 6) A CORM informou que “O PPA 2008-2011 não sofreu revisões, assim os Programas e Ações só puderam ser ajustados em seus atributos gerenciais”. Qual foi o motivo? Não houve proposições?

RESPOSTAS

No PPA 1996-99 (elaborado em 1995) foi criado o detalhamento de Ações e Projetos Estratégicos (sem relação com as atuais Ações) vinculados às chamadas Macro-Estratégias e aos Eixos Nacionais de Desenvolvimento.

Nesse particular, o PPA foi dividido em Áreas Temáticas, onde as Ações/Projetos da MB foram inseridos nas seguintes Áreas:

a) Defesa Nacional: Estruturação da Força de Pleno Emprego, Manutenção da Operacionalidade da Força, Reparelhamento e Modernização da Marinha e Manutenção de Atividades de Integração e Assistência;

b) C&T-capacitação em C&T e engenharia e pesquisa sobre os recursos do mar;

c) Transporte- manutenção do serviço, de segurança ,controle e pesquisa das AJB.

O monitoramento,na época, era feito por meio do SIAPPA, embrião do atual SIGPlan. Os atuais Programas, adaptados das Ações/Projetos existentes no PPA 96-99, foram criados no PPA 2000-2003(organização das ações de governo em programas).

No Google e no site do MPOG pode ser encontrada a legislação que trata da criação dos PPA.

No PPA 2008-2011 ficou estabelecido que o "0639" seria o único "finalístico" da MB; no PPA anterior os 7 Programas foram considerados "finalísticos".

Na tela de abertura do SIGPlan você pode encontrar o detalhamento de todos os Programas, sem precisar de senha para "abrir" os arquivos.

Conforme mencionei acima, nossos programas atuais foram originados/adaptados do PPA 96-99, portanto não se "encaixam" na metodologia de elaboração/criação de programa estabelecida no "Manual de Elaboração" do PPA 2008-2011. No curso de PPA da

ENAP é apresentada uma "Metodologia de Modelo Lógico" de elaboração de um programa, que não existia em 1999.

ANEXO A**MENSAGEM R-171603Z/JUL/2006 DE ADMSTR PARA DICONT CTEMSP INFO
RELPBU**

ROTINA

R-171603Z/JUL/2006

DE ADMSTR

PARA DICONT CTEMSP

INFO RELPBU

GRNC

BT

P-301805Z/JUN, PTC seguintes fatos:

ALFA - DCoM:

UNO - PTRES alocados projetos PB Uniform comportam despesas diárias, obtenção material e reparo em equipamentos que contribuam para fim que se destina a Ação correspondente - "Construção de Protótipo de Submarino com Propulsão Nuclear" - CFM consta Programa "Tecnologia de Uso Naval";

DOIS - Ações constantes mencionado Programa são classificadas como Projetos, segundo normas PPA, o que influencia diretamente recebimento créditos GND 4 - Investimentos. Cabe ressaltar que esta categoria de créditos comporta obtenção de material de consumo - ND 30 - e prestação de serviços - ND 39 -, destinadas finalização qualquer projeto; e

TRÊS - Apesar constatação alínea BRAVO, MB procura orçamentar créditos GND 3 nas mencionadas Ações, visando facilitar empenho despesa CTMSP. Possivelmente, CTMSP só receberá créditos GND 4 exercício 2007.

BRAVO - CTMSP:

UNO - Água mineral deve ser comprada com recursos Gestoria Municíamento; e

DOIS - Descrição NE deve ser compatível com PTRES. Ex: Obtenção de tintas, sem indicar local aplicação. BT

=====

P-301805Z/JUN/2006 DE CTEMSP PARA ADMSTR INFO RELPBU DICONT

CONSULTA TÉCNICA PT

PTC RELATÓRIO AUDITORIA E PDC DCoM APONTARAM DESCUMPRIMENTO LRF E NORMAS SGM, EM VIRTUDE DA UTILIZAÇÃO DE PTRES RELATIVO A PROJETO DE INVESTIMENTO PARA PAGAMENTO DE DESPESAS DE OPERAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA OM.

SOL INFO PSB PROVISIONAR CRÉDITOS NO PTRES RELATIVO A MANUTENÇÃO ATIVIDADES DESTE CENTRO.

CASO NEGATIVO, SOL INSTRUÇÕES BT

ANEXO B**MENSAGEM R-281842Z/JUL/2006 DE ADMSTR PARA AMRJRJ INFO SGERAL
DRGMAT**

ROTINA

R-281842Z/JUL/2006

DE ADMSTR

PARA AMRJRJ

INFO SGERAL, DRGMAT

GRNC

BT

Divergências nos Programas/Ações/ND.

R-211912Z/JUL, PTC:

ALFA - nos últimos anos, a implementação do PPA e conseqüentes alterações na metodologia do orçamento, impuseram novos paradigmas à Administração Pública Federal, em particular à MB;

BRAVO - os créditos recebidos pela Marinha, destinados ao cumprimento de suas metas, decorrem das metas do Governo Federal;

CHARLIE - essa OM executa diferentes metas da MB e os créditos provisionados, geralmente, são compatíveis com essas metas;

DELTA - eventualmente, são necessários ajustes visando à adequação dos créditos disponíveis às metas estabelecidas pela MB. Para exemplificar: um parafuso pode ser

adquirido pela GND 3 ou pela GND 4, dependendo da aplicação; idem para luz e demais despesas, assim como as tarefas executadas por essa OM contribuem para a obtenção de meios, para a manutenção de meios e outras metas;

Face exposto, a princípio esta DE não vê problema nas informações de ND e PT por ocasião da emissão do PSC, porém, não há como garantir tal atendimento. Além disso, em que pese desconhecer o teor das divergências constatadas, provavelmente, a adoção dos devidos ajustes, CFM alínea DELTA, deverá reduzir as dificuldades na execução dos recursos provisionados nessa OM. BT

=====
R-211912Z/JUL/2006 DE AMRJRJ PARA ADMSTR INFO SGERAL DRGMAT

Participo que em IAM recentemente realizada pela DGMM neste Arsenal, foram constatadas divergências na utilização dos Programas/Ações do PPA quando da emissão das Notas de Empenho da despesa. Dessa forma, esta OMPS-I está identificando com detalhes os problemas existentes para, em conjunto com essa DE, encontrar soluções para o atendimento da atual sistemática. Como primeira medida para reduzir discrepâncias, consulto a possibilidade de ratificar o seguinte procedimento:

ALFA - por ocasião da emissão do PSC passará a ser informado pelo AMRJ as ND necessárias, bem como os Programas de Trabalho (PT) considerados mais coerentes para a execução da despesa.

O procedimento acima objetiva contribuir para o esforço de compatibilização da execução da Sistemática do Plano Diretor com a do PPA já em curso nessa Diretoria, não devendo ser utilizada como um limitador à concessão do créditos solicitados pelos PSC BT

ANEXO C**MENSAGEM R-161212Z/FEV/2007 DE ADMSTR PARA INSPEQ INFO DRGMAT
DICONT**

ROTINA

R-161212Z/FEV/2007

DE ADMSTR

PARA INSPEQ

INFO DRGMAT DICONT

GRNC

BT

PTRES - Aprestamento das Forças Navais.

R-091837Z XMT DICONT, PTC que o orçamento da Marinha nos últimos anos tem sido contemplado cada vez mais com créditos da Ação 2859 - Aprestamento das Forças Navais, cuja Finalidade/Descrição, constantes da Circular 2/2007, da SGM, permitem sua utilização em despesas que busquem o adequado estado de prontidão operativo das Forças Navais. Em contrapartida, a Ação 2000 - Administração da Unidade tem sido restringida na sua distribuição à Marinha, existindo até a intenção de extingüí-la pelo Governo Federal nos próximos orçamentos anuais.

Considerando que o pagamento de despesas compulsórias dessa OMPS-C permitem o seu adequado funcionamento e, conseqüentemente, contribuem com a manutenção da prontidão

operativa das Forças Navais, além da indisponibilidade de recursos na Ação 2000, CFM explicitado anteriormente, SOL considerar a execução orçamentária com a Ação disponibilizada, cumprindo o procedimento constante do subitem 4.4 da REF Circular, no que concerne ao texto a ser preenchido no campo "Descrição" da Nota de Empenho. BT

=====

R-091837Z/FEV/2007 DE INSPEQ PARA ADMSTR INFO DRGMAT

REF subitem 4.3 e anexo "A" da Circular 2/2007 da SGM, CNS PSB de trocar, no SIAFI, UG 747000, os créditos abaixo relacionados por outros no PTRES "007703 - Administração de Unidade", uma vez que serão utilizados para realização de despesas compulsórias dessa OMPS-C:

CONTA CORRENTE		SALDO EM R\$
10077080142077118339030EN	Z0522037200	1.600,00 C
10077080142077118339039EN	Z0522037200	223.222,00 C
10077080142077118339092EN	Z0522037200	14.013,45 C
10077080142077118339139EN	Z0522037200	3.200,00 C
TOTAL ==>		243.985,45 C

BT

ANEXO D

ENTREVISTA COM O SR. CMG (IM-RM1) MÁRIO CARRAZZA, ASSESSOR DO PPA DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA, CONCEDIDA AO CMG (IM) AGOSTINHO SANTOS DO COUTO EM 2007

1. Na opinião de V.S^a., que vantagens e desvantagens haveria para a MB no caso de se adotar exclusivamente o PPA/SIGPLAN/SIAFI para acompanhar a execução orçamentária e financeira?

Uma das hipóteses levantadas GT seria abandonarmos o SPD e partirmos para a execução do PPA/SIGPlan/SIAFI. Após discussão, foi estabelecida a Premissa: “O PD não deverá ser alterado em sua essência”.

O PD foi criado em 1963 e está “enraizado” na cultura naval. O PPA está sujeito a mudanças de 4 em 4 anos, com forte influência política (ambiente externo à MB).

Vantagens do PPA

-Utilização universal no Serviço Público, e oferece maior “transparência” para a sociedade no trato dos recursos orçamentários;

Execução direta do PT (PTRes) sem necessidade de se alocar nas caixinhas do SPD – Projetos –, reduzindo a carga burocrática;

Facilidade na montagem das Propostas Orçamentárias e dos relatórios extra-MB, sem necessidade de se aglutinar Projetos do SPD que se vinculam a uma Ação do PPA.

Linguagem utilizada pela área econômica do Governo.

Desvantagens do PPA

- A linguagem do PPA é “nova” para o pessoal da MB; há que se estudar vários manuais para se familiarizar com o assunto. A alta rotatividade dos Agentes do PPA (Gerentes, Coordenadores, Assessores) dificulta esse entendimento. Foi determinado pelo CM que a SGM (CORM) promovesse treinamento para os Agentes do PPA.
- Engessamento da execução: como seria formado o lastro das OMPS? E a flexibilização (heterodoxa)?
- O SIPLAD é mais completo que o SIGPlan na parte de monitoramento; o COFAMAR você conhece muito bem!
- O SIPLAD é um sistema interno da MB (Intrasig) o que gera uma faina adicional de preparar os dados de execução do PA para migrar para o SIGPlan. A AQQ visa facilitar essa faina.

2. Existem relatórios de crítica sobre a execução orçamentária e financeira da MB emitidos pelo SIGPLAN? Caso afirmativo, eles são analisados e criticados? Por quem?

Não. Os relatórios da COFAMAR são bem mais completos e elucidativos.

No SIGPlan os Coordenadores atualizam, mensalmente, os dados de suas Ações, que são validados trimestralmente pelos Gerentes.

Há campos disponíveis no SIGPlan para se ampliar as informações das Ações, mas são pouco utilizados.

De acordo com o Memo 1/2007 do EMA, o EMA (M-20) e a CORM apreciam os dados lançados no SIGPlan.

3. Na opinião de V.S^a., que vantagens e desvantagens haveria para a MB em se criar Ações do PPA específicas para os investimentos da MB (ex.: obtenção de submarinos. modernização de corvetas, etc)?

Na Revisão Qualitativa do PPA para 2008 foram propostas diversas Ações específicas para os meios do PRM.

Vantagens:

Maior transparência;

Facilita o monitoramento de cada meta física; e

Evita a proliferação das Ações do tipo “guarda-chuva”.

Desvantagens:

Engessamento da execução com a “pulverização” de recursos;

Dificuldade de remanejamento entre Ações (autorização de Congresso)

Maior número de Coordenadores.

4. Quais as atuais responsabilidades, na MB, para os Coordenadores de Ação do PPA? Que vantagens e desvantagens haveria para a MB em aumentar a autonomia administrativa desses Agentes, conforme previsto no Sistema de Gestão do PPA?

As responsabilidades na MB constam do Memo 1/2007 do EMA.

De acordo com o Decreto 5233/2004 (Gestão do PPA), cabe ao Coordenador responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso na meta física da Ação. Na MB é uma tarefa do Relator de PA ou uma UG executante, a quem o Coordenador recorre para obter informações.

O caso do Gerente é mais complexo, pois, no citado Decreto, cabe a ele batalhar os recursos para o seu Programa. Na MB temos os ODS, Relatores e, no mais alto nível, o COPLAN.

5. Na opinião de V.S^a., os indicadores utilizados pela MB para os Programas/Ações do PPA estão compatíveis com os indicadores empregados nos Projetos do SPD?

No PPA Programa tem INDICADOR e Ação PRODUTO. Os Programas da MB são praticamente os mesmos de 1995, portanto não guardam muita aproximação com as metodologias mais recentes dos novos PPAs.

Os Programas do MD são de difícil mensuração; além disso, não podemos esquecer que os indicadores são passíveis de “manipulação”.

6. Por que os programas de apoio às políticas e áreas especiais previstos no PPA 2008-2011, pertinentes à MB, não possuem indicadores, mesmo sabendo-se que, neste caso, são facultativos?

Sugiro consultar a CORM.

7. Existe a previsão dos Coordenadores de Ação do PPA poderem ser auditados por algum órgão de controle externo ou interno?

Sim, como também o Gerente do Programa. Vale lembrar que o TCU já auditou o Programa 0626 em 2004. Por oportuno, o TCU está implementando a “auditoria de avaliação de programas governamentais”, em complemento à auditoria de conformidade (a famosa cara x crachá). A DCoM também terá que se adaptar a essa nova metodologia.

8. Quais as conseqüências para a MB, no entendimento de V.Sa., da nova formatação dos Programas do PPA 2008-2011, em cujo PL consta apenas um Programa Finalístico para o Comando da Marinha?

O PPA é uma imposição da Constituição de 1988. Constitui um valioso instrumento de planejamento, mas, também, de política de governo. Assim, o atual governo resolveu privilegiar a “inclusão social” na montagem do novo PPA (é o que dá voto diante do povão). Nesse contexto, está reservado às FFAA um papel meramente periférico, ficando “enxertadas” no Objetivo de Governo nº 7 – “ Fortalecer a inserção soberana internacional e a integração sul-americana”. Não preciso dizer que o Objetivo nº 1, entre 10, é “Promover a inclusão social e a redução de desigualdades”.

Desta forma, o produto que a MB tem a oferecer à sociedade está contido em seu único Programa Finalístico: - 0639 – Segurança da Navegação Aquaviária (atividade subsidiária), em detrimento dos Programas ligados ao Poder Naval (missão constitucional), que passaram a ser considerados de “Apoio às Políticas Públicas”.

Sem mais comentários !!!!