

Autoria:

Contra-Almirante (Intendente da Marinha) Alexandre Chaves de Jesus; Capitão de Mar e Guerra (Intendente da Marinha) Marco Alexandre Rodrigues de Aguiar; Capitão de Mar e Guerra (Intendente da Marinha) Alexandre Barbosa Gouvêa; Capitão de Fragata (Intendente da Marinha) Alexandre Felbinger Cossú de Vasconcelos; Capitão de Fragata (Intendente da Marinha) Jorge Diniz da Silva Fernandes; Capitão de Fragata (Intendente da Marinha) Angelo Magalhães; Capitão de Fragata (Intendente da Marinha) Marcelo Ribeiro Melo; Capitão de Corveta (Intendente da Marinha) Leonardo Campos Goulart; Capitão de Corveta (Intendente da Marinha) Jorge Nascimento de Oliveira Junior; Capitão de Corveta (Intendente da Marinha) Carlos Alberto da Silva Corrêa Junior; e Capitão-Tenente (Quadro Técnico) Rodrigo Mellos Gonçalves.

PLANO DIRETOR: SESSENTA ANOS DE HISTÓRIA. UM LEGADO PARA O FUTURO!

INTRODUÇÃO

O orçamento público é o instrumento de planejamento anual que detalha a previsão dos recursos a serem arrecadados (estimativa de receita) e a sua destinação (fixação das despesas) no ano. Ao integrar as receitas e despesas, o orçamento é peça fundamental para o controle e manutenção do equilíbrio das contas públicas e indica as prioridades do Governo para a sociedade¹.

Digno de nota é que, no Brasil, a Constituição Imperial, de 25 de março de 1824, já previa as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais, tendo sido recepcionada nas Constituições seguintes², alterando-se apenas, em alguma medida, as competências para



elaboração e aprovação do orçamento pelos Poderes Executivo e Legislativo. Ressalta-se que a Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, trouxe, ao menos, uma grande novidade à temática: o reforço da concepção de se

1 Ministério da Economia. (10 de janeiro de 2=334[~:~p2019). Orçamento Público. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pl-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/orcamento>. Acesso em 19jul2023.

2 As Constituições de 1891, de 1934 (Outorgada), de 1937 (Decreitada), de 1946, de 1967 e a de 1988 (cidadã).

associar planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema.³

Destaca-se que o Plano Diretor (PD) da Marinha do Brasil (MB) foi concebido e elaborado na gestão do então Ministro da Marinha Sylvio Mota, em 1963, e utilizado como uma ferramenta imprescindível para “se lançar uma ponte entre o planejamento e o orçamento”⁴, consistindo, inclusive, uma diretriz básica da gestão do Ministro da Marinha, Almirante Bosísio, em 1967. Por tudo isso, o Plano Diretor se consolidou como um elemento precursor do planejamento orçamentário na Administração Pública.

Ao longo dos 60 anos de sua história, acompanhando as adequações do Estado aos anseios da sociedade, as modificações legislativas e a premência de se acentuar a adaptação da gestão às boas práticas internacionais, em especial o *Accountability*,⁵ o PD é continuamente revisitado para que possa estar sempre atualizado, interligando o planejamento ao orçamento, de modo que a Força Naval sobrepuje os desafios impostos pela realidade e cumpra suas atribuições constitucionais e subsidiárias com eficiência, eficácia e efetividade.

Assim, este artigo tem como objetivo evidenciar a evolução adaptativa do PD, desde sua gênese até os dias atuais, perpassando por diversas áreas, tais como a preparação e capacitação do pessoal, o aprimoramento dos recursos materiais empregados e a melhoria de processos, bem como apresentar as perspectivas para o futuro.

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PÓS-GUERRA (“PREPARAÇÃO PARA O SUSPENDER”) – 1951 A 1963

O modelo de Administração Pública presente no Brasil até o fim da República Velha era o Patrimonialista, baseado nos modelos de Estados Absolutistas do século XVIII, no qual o interesse perseguido é sempre o de quem detém o aparelho de Estado, seja o soberano ou um grupo específico de pessoas, não visando o interesse da coletividade⁶.

Com a crise de 1929, conhecida como a “grande depressão”, a economia brasileira que, à época, era baseada na exportação do café, foi substancialmente afetada, fazendo-se necessária uma reforma burocrática.

Nesse sentido, o modelo Patrimonialista deu lugar ao modelo Burocrático, que teve como marco inicial a criação do Departamento Administrativo de Serviços Públicos (DASP), em 1938, durante o “Estado Novo” do governo de Getúlio Vargas, cujo principal objetivo era a busca por um Estado moderno e uma burocracia pública profissionalizada, sendo o departamento responsável pela organização do Estado quanto ao planejamento, orçamento e administração de pessoal⁷. Deste período, merece destaque a regulamentação da entrada de Aspirantes na Escola Naval e o Curso de Intendentes Navais⁸.

Na era do Pós-Guerra, iniciada em 1945, a Administração Pública enfrentou novos desafios. As mudanças sociais e econômicas ocorridas globalmente levaram os Estados a desempenhar um papel mais ativo na sociedade, exigindo uma maior intervenção no

3 Gontijo, V. [01 de Setembro de 2004]. Evolução Histórica no Brasil, disponível em Orçamento da União: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>. Acesso em 18jul2023.

4 Fonseca, J. M. (4º trimestre de 1995). Plano Diretor da Marinha - Sua Implantação: Respingos sobre o Plano Diretor da Marinha. Revista Marítima Brasileira, pp. 141-156 (p.145).

5 *Accountability* está ligada à ideia de que o gestor tem o compromisso de demonstrar o resultado obtido em relação ao recursos recebidos, a quem lhes ofereceu.

6 FLORES, Marcos Vinicius Ribeiro. Os modelos de administração pública: reflexão sobre o perfil dos servidores públicos do município de Santana do Livramento – RS. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnologia em Gestão Pública) - Universidade Federal do Pampa, Santana do Livramento, 2017.

7 PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

8 BRASIL. Corpo de Intendentes da Marinha. História da Intendência da Marinha: do ingresso da 1ª turma de intendentes na Escola Naval aos dias atuais. Rio de Janeiro: SDM, 2014.

desenvolvimento econômico, com vistas ao bem-estar das pessoas. Na Europa, a reconstrução econômica após a guerra demandou uma administração pública mais eficiente, desenvolvida e com novas responsabilidades nos aspectos econômicos e sociais. No continente americano, os Estados Unidos da América (EUA) compreendiam a importância do desenvolvimento econômico e social baseado em instituições públicas sólidas como uma medida crucial para evitar a disseminação de doutrinas socialistas⁹.

Na Marinha, tendo em vista a importância dos serviços prestados pela Intendência Naval à Esquadra Brasileira durante a Segunda Guerra Mundial, em 1945, o Ministro da Marinha, Vice-Almirante Guilhem, considerou que seria necessária uma reforma na estrutura da Diretoria de Fazenda¹⁰ que proporcionasse mais celeridade para os abastecimentos, pagamentos e apuração de responsabilidades. Aliado a isso, em 2 de setembro de 1947 o Brasil assinou o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) com os EUA e, em 15 de março de 1952, um Acordo Militar em complementação ao TIAR, como medida norte-americana de conter o comunismo. Nesse sentido, a MB repensou sua estrutura administrativa e percebeu a necessidade de introduzir mudanças para uma gestão mais moderna¹¹.

Dado o alinhamento entre os países, em 29 de fevereiro de 1952, o Ministro da Marinha, Vice-Almirante Guillobel, designou uma comissão da MB para visitar as instalações da Intendência da Marinha dos Estados Unidos. Sob a liderança do então Contra-Almirante (IM) Gastão Motta, a comissão visava apresentar um plano de implantação de um Serviço de

Intendência para a MB, inspirado no modelo norte-americano e adequado às necessidades nacionais. Por dois meses, o grupo observou o funcionamento das instalações do *US Navy Supply Corps* e, ao final, apresentou ao Ministro um relatório da experiência, que suscitou propostas para a Força Naval. Como um dos resultados práticos, concretizou-se a criação da Diretoria de Intendência da Marinha (DIM), por meio da Lei nº 1.658, de 4 de agosto de 1952¹², a qual absorveu as atribuições e extinguiu a então Diretoria de Fazenda¹³.

Ainda com relação à reestruturação da área de Intendência, mesmo antes da criação da DIM, cabe destacar a instituição do Corpo de Intendentes da Marinha (CIM), resultante da fusão do Corpo de Intendentes Navais e do Quadro de Contadores Navais, colocada em prática em 1952, com a execução da Lei nº 1.531-A, de 29 de dezembro de 1951¹⁴.

A reestruturação citada nos tópicos acima, que ficou conhecida como Reforma “Gastão Motta”, resultou, ainda, na especialização do trabalho, dos procedimentos e das rotinas, otimizando a gestão da logística, e contribuiu para uma maior definição e fortalecimento da identidade do CIM¹⁵.

Ainda em decorrência da Segunda Guerra Mundial, a área de Logística ganhou significativa importância, devido ao aumento expressivo da utilização de navios e pessoal em operações. Esse cenário demandou o fortalecimento do treinamento dos Oficiais Intendentes, a fim de aprimorar suas habilidades e competências para cumprir suas responsabilidades.

Em resposta a essa necessidade, em 1956, a DIM instituiu o curso de Atualização para Oficiais Intendentes (ATL-IM), o qual, com

9 Revista da Administração Pública | Rio de Janeiro 53(5):960-974, set - out. 2019

10 Órgão da Administração Naval responsável pelo abastecimento das Forças e Estabelecimentos Navais, emprego e fiscalização dos recursos públicos repassados ao Ministério da Marinha.

11 BRASIL. Corpo de Intendentes da Marinha. História da Intendência da Marinha: do ingresso da 1ª turma de intendentes na Escola Naval aos dias atuais. Rio de Janeiro: SDM, 2014.

12 Nova Organização Administrativa da Marinha.

13 250 anos – Intendência da Marinha do Brasil: da vela à propulsão / FGV. – Rio de Janeiro: FGV, 2020.

14 BRASIL. Corpo de Intendentes da Marinha. História da Intendência da Marinha: do ingresso da 1ª turma de intendentes na Escola Naval aos dias atuais. Rio de Janeiro: SDM, 2014.

15 Ibid.

duração de um ano, destinava-se ao aprimoramento técnico dos Oficiais nos postos de Capitão-Tenente e Capitão-de-Corveta. Em 1957, primeira turma se formou nesse Curso, tornando-se o embrião do atual Curso de Aperfeiçoamento de Intendência para Oficiais (CAIO), cujo objetivo era preparar os Oficiais para assumirem funções de comando e supervisão em postos mais elevados de suas carreiras. Ao longo dos anos seguintes, o CAIO mostrou-se fundamental para o desenvolvimento e a capacitação dos Oficiais Intendentes¹⁶.

Todas essas ações foram o alicerce (“preparação para o suspender”), para a criação e implementação do PD.

O PLANO DIRETOR DA MARINHA (“SUSPENDER”) – 1963 A 1980

Conforme exposto, até o início de década de 60, a Administração Naval vivenciava um cenário de descontinuidade administrativa, consubstanciada em diversas metodologias de contabilização de gastos, cuja orçamentação era realizada, de forma preponderante, por objeto de despesa¹⁷. Esse contexto motivou a busca por um instrumento que representasse a síntese das necessidades da Marinha como um todo, com vistas a possibilitar o planejamento adequado de seus investimentos dentro da realidade orçamentária existente e de forma ordenada em uma escala de prioridades que garantisse, pelo menos, a integração de esforços dentro da própria Força.

De forma a solucionar esse problema, foi criado o PD, durante a gestão do Almirante Sylvio Motta (Ministro da Marinha entre os anos 1963 e 1964), por meio do Aviso nº 1.923, de 25 de setembro de 1963. A nova sistemática estabeleceu as políticas e diretrizes

básicas que permitiram a Alta Administração Naval coordenar as ações de planejamento, execução e controle dos investimentos da Marinha, bem como aferir os resultados de todo processo da gestão administrativa, estabelecendo um novo paradigma de gestão¹⁸.

No processo de elaboração do PD, foram incorporados à MB técnicas e conceitos do orçamento-programa, inspirado no conceito do *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS), um programa desenvolvido com base na experiência do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América (DoD), que se voltava ao resultado físico dos dispêndios.¹⁹ Buscava-se, portanto, abordar as necessidades da Marinha como um todo, de forma a englobar todos os ângulos do problema e estabelecer metas a curto, médio e longo prazo, a fim de atender aos objetivos da Instituição.

A despeito da sofisticação metodológica da nova sistemática, o Plano elaborado pelo Ministro Sylvio Motta não pôde ser implementado durante a sua administração. Uma crise deflagrada com a aviação embarcada no Navio-Aeródromo Ligeiro Minas Gerais desviaria o foco dos assuntos relacionados à execução das políticas de diretrizes a serem estabelecidas. Além disso, os fatos ocorridos a partir do primeiro trimestre de 1964, que ocasionariam profundas mudanças políticas, econômicas e estruturais no País, transferiria para outro momento o processo de evolução do PD.²⁰

Com o advento da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e a adoção do Orçamento-Programa pelo Governo Federal, evidenciou-se a necessidade de uma revisão geral da sistemática do PD. Nesse contexto, foi criada uma Comissão Coordenadora, que tinha

16 250 anos – Intendência da Marinha do Brasil: da vela à propulsão / FGV. – Rio de Janeiro: FGV, 2020.

17 OLIVEIRA, M. I. DE. O orçamento como instrumento de planejamento, execução e controle: estudo do caso do Plano Diretor da Marinha do Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

18 BRASIL. Marinha do Brasil. Ministério da Marinha. Normas o Plano Diretor – Sistemática Detalhada. Brasília, DF, 1967.

19 DIAS, D.G. O Plano Diretor da Marinha da Marinha. Revista Marítima Brasileira, 93(4): 55-63, out./dez.

20 FONSECA, J. M. B. DA. Plano Diretor da Marinha - Sua Implantação: Respingos sobre o Plano Diretor da Marinha. Revista Marítima Brasileira, n. 4T, p. 140-156, 1995.

como principal tarefa a revitalização e a atualização do PD, com o propósito de torná-lo uma ferramenta administrativa de caráter dinâmico. Em 1965, o então Ministro da Marinha, Almirante Bosísio, decidiu implementar o PD.

Cumpra ainda destacar que o PD foi a primeira iniciativa do gênero aplicada em nível ministerial no País. Por isso, “à época do governo Médici (1969-1974), o PD era citado como exemplo a ser seguido por outros ministérios”²¹.

Para sistematização dos novos procedimentos, um conjunto de documentos foi elaborado, tendo sido intitulado: “Diretrizes (ou Normas) para Elaboração do Plano Diretor”. Desde sua criação, o PD esteve sempre voltado à compatibilização das necessidades da Força às suas possibilidades financeiras. Para o cumprimento desse objetivo, foram previstas estruturas que permitiam expressar propósitos e metas compatíveis com a política nacional e a política naval, bem como harmonizar os esforços desenvolvidos na MB com o Plano Geral do Governo.

Para tanto, o PD instituiu o conceito de Plano Básico (PB), ferramenta inovadora à época, que consistia em um plano permanente que visava orientar as Ações Setoriais da Força Naval²². O PB correspondia à parcela de contribuição dos Setores para o cumprimento das diretrizes de alto nível da Marinha e quantificava seus objetivos em termos monetários, facilitando sua tradução ao orçamento. Foram introduzidos, ainda, conceitos utilizados até os dias atuais, como programa, projeto e atividade, essenciais à boa gestão dos empreendimentos da Força. Trata-se de um primeiro esforço – pioneiro a nível nacional – de estruturação das necessidades da Instituição, ainda que segmentadas pelos Setores da MB que, de forma coordenada, contribuíram para o cumprimento das políticas de alto nível.

Entre os anos de 1969 e 1980, os normativos afetos ao PD foram atualizados diversas vezes, com o enfoque principal de aprimorar a sistemática frente às evoluções gerenciais e orçamentárias, mas, sobretudo, com vistas à consolidação da ferramenta. Durante esse período, a Marinha buscou capacitar e aperfeiçoar os seus efetivos para as transformações gerenciais e tecnológicas em andamento, cabendo destaque à reforma dos currículos dos cursos de aperfeiçoamento para Oficiais Intendentes, na década de 70.

Nesse mesmo período, iniciavam-se as transformações políticas e econômicas que impulsionaram os governos a repensarem seus aparatos burocráticos. A partir desse momento, o enfoque passou a ser menor na administração gerencialista, fortemente baseada nos princípios da administração científica, tornando-se voltado às novas arquiteturas que incorporavam práticas de mercado, como a inovação, eficiência e a medição de desempenho, conceito denominado como “*New Public Management*” ou Nova Administração Pública.²³ Com isso, um novo desafio se avizinhava e o PD teria que se adaptar às novas tendências.

EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO PLANO DIRETOR (“A GUINADA”) - 1980 A 1995

Os movimentos de adequação ao cenário político-econômico de ideologia neoliberal ocorridos na década de 1980, incluindo a reforma do Estado e a implementação dos princípios da Administração Pública Gerencial, realizados por diversos países, da Europa e pelos EUA, somente foram implementados de forma efetiva no Brasil a partir da década de 1990.

A conjuntura política do período contribuiu para que a reforma administrativa ocorresse

21 Ibid.

22 BRASIL. Marinha do Brasil. Ministério da Marinha. Normas do Plano Diretor – Sistemática Detalhada. Brasília, DF, 1967.

23 OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventing Government: Introduction. In: Shafritz, J.M. & Ott, J.S. Classics of Organization Theory. [s.l.] Harcourt Brace, 1996.

de forma tardia no país. A década de 1980 foi marcada pelo encerramento do período dos governos militares, culminando com a promulgação da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, e pelas sucessivas tentativas de contenção da crise fiscal, com descontrole inflacionário. Nesse período, apesar da crescente demanda da sociedade por entregas de qualidade pelo Estado, não houve mudanças significativas, permanecendo traços do tradicional modelo de administração burocrático, considerado ainda mais rígido devido à criação de sistemas de controle dos Órgãos promovidos pela nova Carta Magna.

Como exemplo, de dispositivo legal advindo das prerrogativas da atual Constituição, pode-se mencionar a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que acrescentou ao ordenamento jurídico brasileiro um novo normativo para a condução das licitações públicas. Essa Lei caracterizou-se pela excessiva centralização e ênfase nos controles dos procedimentos e normas, cujo objetivo principal era o de mitigar eventuais atos de corrupção e fraudes nas licitações e contratações públicas. Apesar de importante, observou-se, na referida Lei, uma grande preocupação com os controles burocráticos, em detrimento de dispositivos que priorizassem o foco em resultados.

Em um viés oposto, apesar dos desafios enfrentados pelo País no período, a MB, compreendendo as mudanças advindas de um mundo cada vez mais globalizado e focado em resultados, seguia na vanguarda desse processo de mudança, sendo evidenciada, inclusive, pela constante busca pela modernização e capacitação dos recursos humanos especializados em Intendência com a criação do Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga (CIANB), em 16 de abril de 1984, por meio da Portaria nº 600.

À recém-criada Organização Militar (OM) caberia, além de dar continuidade à condução do CAIO, desenvolver estudos de problemas

dos diversos sistemas de Intendência da Marinha, objetivando o alcance de soluções racionais e a otimização dos serviços prestados. Essa abordagem da capacitação voltada para melhoria dos processos e resultados foi precursora na efetiva implantação dos princípios da administração gerencial no país, que ocorreria efetivamente na década de 90.

Seguindo o processo de reformulação da carreira dos Oficiais Intendentes e de seu aprimoramento profissional, em 1993 foi extinto o CIANB, tendo suas atribuições sido transferidas ao Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW)²⁴. Nesse mesmo período foi criado o Curso de Aperfeiçoamento de Superfície para Oficiais Intendentes (CASOI), que foi ministrado em paralelo ao CAIO, durante um período de transição, após o qual foi consolidada a substituição.

De outro modo, o Setor de Intendência da Marinha também se mostrava à frente de seu tempo na área dos sistemas informatizados (desenvolvimento de *softwares*). O Sistema de Informações de Finanças da Marinha (SISFIN), criado no início da década de 80, despontava como uma inovação tecnológica com capacidade para registrar os fatos contábeis atinentes ao orçamento e finanças em um plano de contas padronizado. O sucesso do SISFIN foi reconhecido pela Administração Pública Federal, tornando-se referência para o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), e legitimado internacionalmente como uma ferramenta de excelência para os registros contábeis, orçamentários e financeiros, possuidora de uma base de dados robusta para elaboração de relatórios gerenciais.

Nessa mesma linha inovadora, e aproveitando-se da *expertise* em sistemas informatizados, a demanda por avanços

24 CIANB. Carta de Serviços. Disponível em: <https://www.calameo.com/read/007354250ef5e2067f74b>. Acesso em 25jul2023.

tecnológicos nos registros orçamentários e financeiros, envolvendo tanto a execução quanto o planejamento dessas relevantes áreas, culminam com o desenvolvimento do Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), em 1987. O referido sistema se tornou a principal ferramenta com a finalidade de apoiar o planejamento, a execução, o controle, a avaliação e o acompanhamento das atividades inerentes ao orçamento na MB.

Já na década de 1990, foi implementada a reforma da Administração Pública com o objetivo precípua de reconstruir o Estado²⁵. Nesse período, o País passou por mudanças significativas em face da chamada "Reforma Gerencial de 1995".

Realizada no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 - 1998), a reforma teve como um dos seus pilares a implantação de um novo modelo para a administração pública, substituindo o então modelo burocrático vigente, considerado ultrapassado e ineficiente. Para tal, criou-se, à época, o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo papel principal foi, além de criar as diretrizes da reforma, trabalhar pela implementação das mudanças no âmbito do Congresso Nacional.

Assim, o MARE elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) com a principal finalidade de alterar o cenário da burocracia federal. Após ampla discussão, o PDRAE foi aprovado pela Câmara da Reforma do Estado²⁶, em 21 de setembro de 1995. Em seguida, foi submetido ao Presidente da República para aprovação.

Em suma, a reforma gerencial brasileira teve, em uma visão geral, o objetivo precípua de aumentar a eficiência e a efetividade dos

órgãos do Estado, a partir de um programa de descentralização com abertura no processo decisório e, assim, obter um processo de maior participação da sociedade civil e dos entes subnacionais²⁷.

Importa ressaltar que apenas em 1998, com a vigência da Emenda Constitucional (EC) nº 19, cujo mentor foi o então Ministro Bresser Pereira, que dispositivos da Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, foram alterados e, conseqüentemente, a reforma gerencial do Estado foi positivada, em nível constitucional.

Em linha com a reforma gerencial brasileira, na década de 90, a MB criou a sistemática das Organizações Militares Prestadoras de serviço (OMPS). Essa sistemática visou a descentralização dos serviços da MB às organizações especializadas, garantindo-lhes a autonomia administrativa e financeira.

O modelo gerencial adotado, com redução substancial da burocracia anteriormente existente, culminou com a consolidação da sistemática por meio da publicação da Lei nº 9.724, de 1º de dezembro de 1998, que dispõe sobre a autonomia de gestão das OMPS da Marinha e dá outras providências.

Um passo importante para o sucesso das OMPS foi a utilização do Sistema do Plano Diretor (SPD)²⁸ para individualizar os registros contábeis das diversas organizações pertencentes ao sistema e, assim, elaborar relatórios gerenciais de suma importância para as tomadas de decisões nos níveis estratégico, gerencial e operacional.

Nesse mesmo período e com a mesma visão administrativa gerencial, tendo em vista a extensão territorial brasileira e as diversidades locais, a MB identificou a necessidade de

25 BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para cidadania - a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: 34, 1998.

26 Colegiado formado pelos Titulares do MARE, dos Ministérios do Trabalho, da Fazenda, do Planejamento e Orçamento e pelo Ministro Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas.

27 NOGUEIRA, Marco Aurélio. Um Estado para a sociedade civil - Temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

28 O SPD se constitui em um conjunto de conceitos, processos, regras de funcionamento, atores e procedimentos, os quais permitem o planejamento, a execução e o acompanhamento das atividades orçamentárias, bem como a produção de informações gerenciais necessárias à tomada de decisão.

descentralizar as tarefas de abastecimento, finanças e contabilidade aos, até então denominados, Depósitos Navais que, posteriormente, se tornaram os Centros de Intendência da Marinha, subordinados aos Comandos dos Distritos Navais, localizados em Salvador - BA, Manaus - AM, Belém - PA, Ladário - MS, Natal - RN e em Rio Grande - RS e ao Comando da Força Aeronaval, localizado em São Pedro da Aldeia - RJ.

Todo esse processo de inovação e aprimoramento na gestão orçamentária e financeira da MB se apresenta como uma política contínua, perpassando o passado até os tempos atuais, com foco no futuro.

TEMPOS ATUAIS (“A MARINHA DO PRESENTE”) – 1995 ATÉ HOJE

Conforme abordado anteriormente, a segunda metade da década de 90 foi marcada pela introdução de reformas gerenciais no Brasil, coordenadas pelo MARE. Esse processo teve como propósito delinear um novo padrão de gestão pública apoiada nos princípios da flexibilidade, ênfase em resultados, foco no cliente, *Accountability* e controle social.²⁹

Conforme observado em outros momentos, a MB buscou o alinhamento de sua estrutura às tendências e diretrizes governamentais. Como exemplo, em 1997, foi criada a Pagadoria de Pessoal da Marinha (PAPEM), com a tarefa de administrar o Sistema de Pagamento de Pessoal da Marinha (SISPAG), estabelecendo o princípio da segregação de função (uma vez que a tarefa, até então, era desempenhada pela Diretoria de Finanças da Marinha) e elevar a eficiência das atividades de pagamento de pessoal da Força³⁰.

A partir dos anos 2000, o aprimoramento dos processos gerenciais se mostrou mais intenso nas áreas de planejamento e orçamento. A partir da publicação do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, o Governo Federal passou a introduzir modificações em seu sistema de planejamento, atribuindo ênfase à gestão por resultados³¹.

Diante das profundas implicações no orçamento federal, a MB buscou adaptar o PD aos novos conceitos. Tais ações foram realizadas, dentre outras iniciativas por: (i) alinhamento dos PB, Programas e Projetos do PD aos Programas e Ações do PPA; e (ii) adaptação da estrutura do PD ao fluxo de informações de monitoramento do Plano no Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (SIGPLAN) do Governo Federal³².

Ainda no ano 2000 foi publicada a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Este normativo estabeleceu um conjunto de regras de finanças públicas voltadas para uma gestão fiscal equilibrada e austera, de forma a prevenir riscos e corrigir o descontrole das contas públicas. A partir dessa lei, foram implementados regramentos como as metas de resultado primário, a limitação de gastos com pessoal, além de ferramentas de transparência. Tais medidas foram acompanhadas pela Marinha, tendo sido realizados os consequentes aprimoramentos nos processos orçamentários da Força.

Em continuidade ao processo de reformas gerenciais, o ano de 2005 foi marcado pela instituição, por meio do Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, com o propósito de aprimorar a qualidade dos serviços públicos e propiciar uma melhoria contínua da gestão.

29 MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. *Revista de Administração Pública*, v. 42, p. 61-82, 2008.

30 *Pagadoria de Pessoal da Marinha – Histórico*. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/popem/node/3>. Acesso em 23jul2023.

31 250 anos – Intendência da Marinha do Brasil: da vela à propulsão / FGV. – Rio de Janeiro: FGV, 2020. 252 p.

32 BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. Relatório de compatibilização do SPD ao SPOF (GT-SPD 2012). Brasília, DF, 2012.

Na MB, com vistas a elevar a eficiência organizacional, foi criada, no mesmo ano, no âmbito da Secretaria-Geral da Marinha (SGM), a Coordenadoria do Orçamento da Marinha (COm), com o propósito de realizar a interlocução com os órgãos da Administração Pública Federal. Posteriormente, foi criada, em 2012, a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), responsável pelas atividades de orçamento até então consolidadas pela Diretoria de Administração da Marinha, assumindo a função de Organização Militar Orientadora Técnica (OMOT) afeta ao PD.³³

Ainda no tocante ao processo de adequação institucional, cabe, mais uma vez, destaque aos esforços para incremento da capacitação profissional. Dessa forma, em 2006, o CAIO foi retomado em substituição ao CASOI e, em 2010, ocorreu a ativação do Centro de Adestramento Almirante Newton Braga (CAANB), que passou a ser designado novamente como CIANB, em 2013, com o propósito de capacitar militares e servidores civis que exercem os serviços de intendência, contribuindo para o aprimoramento profissional do pessoal da MB, nas áreas de conhecimento de interesse do Setor da SGM. Além disso, foram intensificadas as oportunidades de capacitação em relevantes instituições de ensino extra-MB, no País e no exterior.

Após um período de cerca de dez anos sem significativas modificações conceituais, a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que introduziu o PPA 2012-2015, trouxe importantes inovações materializadas, primordialmente, pela criação do Plano Orçamentário (PO), subdivisão gerencial das Ações Orçamentárias da Lei Orçamentária Anual (LOA). Para adaptar o PD à nova estrutura, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) específico, voltado, principalmente, ao alinhamento entre o SPD e os elementos do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal.

Como decorrência desses aprimoramentos, a MB começou a reduzir a segmentação funcional em seu processo orçamentário, outrora materializada em seus PB. Assim, as Ações Internas (AI), que são codificações próprias da Força para gestão das dotações orçamentárias no SIAFI, passaram a ser estruturadas em torno das metas que internalizam os objetivos institucionais da Força e são subdivididas gerencialmente em submetas e fases. Deste modo, o PD passou a constituir um "Banco de Metas", possibilitando a quantificação dos objetivos institucionais.³⁴

Para refletir essa modificação nos instrumentos do PD, a nomenclatura "Plano Básico", utilizada desde a gênese do SPD, foi substituída por "Plano de Metas" (PM), que consistem em agrupamentos de AI, cujo planejamento, distribuição e controle das dotações correspondentes ficam a cargo de seus relatores.³⁵

Em paralelo, começaram a ser introduzidas ferramentas de Gestão de Projetos no SPD, como o novo conceito de Empreendimento Modular (EM), aplicável a determinados projetos que, por sua complexidade, envolvem distintas áreas funcionais (cujos recursos, em tese, estariam dispersos por distintos PM). Nesses casos, a totalidade de recursos passou a ser responsabilidade do Gerente designado, evidenciando a gestão integrada.

No ano de 2016 foi instituído o Novo Regime Fiscal (NRF), por meio da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que estabeleceu limites ao crescimento real da despesa pública brasileira. Em mais um esforço adaptativo, foram promovidos aprimoramentos ao SPD por meio da criação do PM "Y" (YANKEE), que congrega as Metas Prioritárias da Marinha (MPM), de cunho estratégico, de forma a protegê-las de eventuais restrições de

34 BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. Relatório de compatibilização do SPD ao SPOF (GT-SPD 2012). Brasília, DF, 2012

35 BRASIL. Marinha do Brasil. Secretaria-Geral da Marinha. Normas para a Gestão do Plano Diretor (SGM-401 Rev. 1). Brasília, DF, 2014

33 250 anos – Intendência da Marinha do Brasil: da vela à propulsão / FGV. – Rio de Janeiro: FGV, 2020. 252 p.

recursos. Não obstante, sua responsabilidade passou aos Gerentes de Meta Prioritária, adotando-se lógica transversal, similar aos EM.

Além das implicações supramencionadas, que se relacionam à continuidade do fluxo de recursos aos Projetos Estratégicos, a implementação de iniciativas para a sua gestão pormenorizada se justifica diante de sua elevada complexidade tecnológica e alto valor agregado. Além disso, tais projetos envolvem elevados investimentos de longo prazo, que, por vezes, demandam o estabelecimento de modelos de negócio inovadores, para prospecção de recursos externos ao orçamento regular da Força.

Em 2018, cumprindo recomendação emitida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para que a MB promovesse o alinhamento entre seus processos de planejamento orçamentário e estratégico, foi constituído novo GT com o objetivo de aprimorar o PD. Em consequência desse processo, que trouxe o SPD à sua forma atual, foram criadas matrizes de relacionamento que correlacionam as AI ao Plano Estratégico da Marinha (PEM), integrando ainda mais o planejamento e o orçamento.³⁶

Concluindo o processo de redução do paradigma funcional no SPD, os Relatores de PM, papel antes limitado às Diretorias Especializadas (DE) e algumas OM específicas, sob critério funcional, foram substituídos pelos Gerentes de Meta e designados pelos Órgãos de Direção Setorial (ODS) segundo critério de expertise, passando eles a gerenciar os recursos de forma transversal.

Além disso, com vistas a permitir a flexibilização dos critérios de distribuição das dotações aos respectivos gerentes, foram realizados agrupamentos de metas com características comuns de planejamento, denominados "Agregadores", tendo sido estabelecidos

cinco grupos: (i) Despesas Obrigatórias (obrigações legais e constitucionais); (ii) Programas Especiais (metas relacionadas ao Programa de Construção de Submarinos e ao Programa Nuclear da Marinha); (iii) Ações Setoriais (metas gerenciadas internamente no âmbito de cada ODS); (iv) Metas Prioritárias da Marinha; e (v) Funcionamento e Manutenção, sendo as dotações referentes aos dois últimos grupos distribuídos e gerenciados diretamente pelo Estado-Maior da Armada (EMA), em mais um esforço de gestão transversal dos Setores.

PERSPECTIVAS ("A MARINHA DO FUTURO")

Hodiernamente, o olhar para o futuro é cada dia mais desafiador, à medida que as organizações estão inseridas em um ambiente de velocidade de automação, volume de informações e digitalização, levando os conceitos de hoje a não serem mais aplicáveis em um curto tempo.

O período da pandemia da COVID-19 vivenciado pela humanidade, provocou reflexões nas organizações, indicando o quão elas estavam aptas à nova realidade. A necessidade de manter as equipes de trabalho em *home office*, e ao mesmo tempo conectadas, impeliu às organizações a necessidade de se adaptar aos novos desafios. Certamente, verificou-se que o suporte oferecido pelas tecnologias de informação foi essencial para superar tal desafio.

Diante desse contexto, o SPD, mantendo seu pioneirismo em oferecer apoio às decisões de alto nível da Marinha, alinhadas às exigências impostas pelo ambiente atual da Administração Pública, certamente manterá sua "proa" voltada para o cumprimento de uma "derrota" segura ao futuro.

Nesse sentido, vislumbra-se que o SPD "ajustará suas velas", no sentido de continuar embarcando novas tecnologias capazes, de maneira célere, interpretar as mudanças,

36 BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha. Relatório Final do Grupo de Trabalho do Plano Diretor (GT-SPD 2018). Rio de Janeiro, RJ, 2018

internalizar as informações e gerar cenários para apoio à decisão.

Nessa ordem de ideias, estão sendo incorporadas ao SIPLAD plataformas para análise de dados que fornecem informações suficientes para produzir *dashboards* e relatórios gerenciais. Tecnologias dessa natureza proporcionam ao usuário a interação com a base de dados, de forma a obter, de maneira visual, por meio de gráficos e relatórios, as informações necessárias às tomadas de decisão.

Importa notar que essa ferramenta vai ao encontro das necessidades atuais, por conferir fácil acesso às informações em tempo real e a possibilidade de gerar cenários para rápida decisão, podendo incluir o uso de dispositivos móveis.

A incorporação dessa tecnologia ao SPD contribuirá para redução do tempo de respostas às demandas dos usuários da ferramenta, tendo em vista que o sistema já conta com a possibilidade de diferenciar cenários, por meio de uma base de experiências acumuladas anteriormente, agregando valor para análise das possíveis linhas de ações.

As perspectivas são de que muitas tecnologias ainda não vislumbradas irão surgir durante o percurso, demandando ações para incorporá-las ao SPD, mas a certeza é de que, as ferramentas citadas como exemplo, e outras, já causam impactos positivos na vida das organizações e o SPD, cumprindo sua tradição pioneira na inovação e no trato orçamentário e financeiro da Força Naval e não deixará de considerar tais possibilidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer desse longo percurso navegado, em especial nos últimos sessenta anos, a MB permaneceu sempre em

“derrota” segura na área do planejamento orçamentário e financeiro. Nessa duradoura “Comissão”, o PD é a “agulha giroscópica” que aponta para o “norte verdadeiro”, indicando o rumo a ser seguido.

Cumprir destacar que, para que o PD assegure confiabilidade ao processo, assim como quaisquer instrumentos de navegação, é necessária a contínua revisão e atualização visando mantê-lo adequado e funcional. Nessa perspectiva, a MB se empenha no aperfeiçoamento do PD, ajustando-o às reformas pelas quais o Estado Brasileiro passa, visando ainda suplantar os desafios orçamentários enfrentados pela Força.

Vale evidenciar que o aprimoramento do PD não se limita a uma mera revisitação das normas e diretrizes. É muito mais abrangente. Inclui a capacitação do pessoal, com a realização de cursos no País e no Exterior; o desenvolvimento de *softwares* que colocam a MB na fronteira do conhecimento na gestão de informações orçamentárias em apoio à decisão da Alta Administração Naval; bem como a reestruturação das OM do Setor SGM, aprimorando a execução das tarefas de abastecimento, finanças e contabilidade pelos Distritos Navais.

Neste momento, ao contemplar os “dias de mar” realizados e as “milhas navegadas” nessa comissão, e constatar todo o empenho da MB nesses sessenta anos de “singradura nas águas orçamentárias”, nasce a certeza de que o Plano Diretor da Marinha do Brasil cumpre a sua tarefa e contribui para o cumprimento da missão da Força Naval.

Por derradeiro, ao se avistar no horizonte os desafios vindouros, tem-se a convicção de que o PD, por toda a sua história, permanecerá em contínuo aperfeiçoamento, sendo consolidado como um legado para o futuro em proveito da MB.



O clube de vantagens da Família Naval

Nossos Parceiros



TOTAL **PASS**



ASSOCIE-SE AQUI





CIANB

Capacitação para os Desafios da Gestão



www.marinha.mil.br/cianb



(21) 2101-0967



acanto@marinha.mil.br