



Desafios frente a orçamentos restritivos: incorporando uma visão de médio e longo prazo ao planejamento orçamentário

Jorge Nascimento de Oliveira Junior jorge.nascimento@marinha.mil.br

Oficial Intendente em exercício na Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha. Rio de Janeiro, Brasil.

Fábio Silva Souza fabio.souza@marinha.mil.br

Oficial Intendente em exercício na Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha. Rio de Janeiro, Brasil.

Introdução

A solução do problema da escassez, ou seja, a maximização de resultados frente à crescente limitação de recursos está entre os maiores desafios enfrentados pelas organizações públicas e privadas. Torna-se, portanto, essencial aos gestores justificar perante a sociedade o valor gerado a partir do uso de recursos públicos.

Nesse contexto, no âmbito do escopo estabelecido no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) publicado em 2012, “a Defesa Nacional é de interesse da coletividade e está relacionada aos objetivos maiores do desenvolvimento nacional”. (BRASIL, 2012, p. 221)

A menção explícita evidencia a importância do tema não somente a partir da ótica militar, mas também como uma ferramenta de promoção de desenvolvimento do país e de geração de externalidades positivas. Contudo, apesar da reconhecida importância desse Setor para o país, os gastos com Defesa em relação ao PIB vêm caindo sistematicamente. Considerando o período de 1995 a 2011, o LBDN demonstra que o percentual caiu de 1,79% para 1,48% do PIB. (SOUZA, 2014)

O fato exposto aponta para necessidade de reaparelhamento das Forças Armadas (FFAA), em cumprimento ao disposto na Estratégia Nacional de Defesa (END), como parte fundamental para o cumprimento de sua missão constitucional. Dentre os projetos da MB inseridos na END, cabe destaque ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), o Programa Nuclear (PNM) e Programa de Desenvolvimento de Navios de Superfície (PROSUPER).

A magnitude e complexidade desses projetos exigem prazos maiores de maturação, uma dinâmica específica de desenvolvimento e implementação, além de uma sinergia com a indústria local e com mercados internacionais. Para a concretização de cada um destes projetos, o orçamento deve prover um financiamento estável, regular e previsível (BRASIL, 2012).

Em sentido oposto, o processo orçamentário federal possui características estruturais que dificultam a formulação de uma visão de longo prazo. A elevada vinculação de receitas e o montante expressivo de gastos obrigatórios restringem a discricionariedade dos gestores públicos na aplicação de recursos. Não obstante, as frustrações nas previsões de receitas e o acúmulo de despesas empenhadas e não pagas no exercício, denominadas Restos a Pagar, geram problemas de caixa, podendo implicar em contingenciamentos.

Como consequência, em muitos casos há prevalência na execução do orçamento anual sobre o planejamento plurianual, quando deveria haver correlação entre ambos, evidenciando a predominância das decisões de curto prazo sobre o planejamento de médio e longo prazo. Há, portanto, dificuldade para prover um fluxo contínuo dos recursos, gerando atrasos na prontificação dos meios, na aquisição de novos equipamentos, afetando inclusive atividades de funcionamento e manutenção das diversas organizações militares.

Visando a harmonização entre o planejamento e o orçamento, na década de 60, como fruto da experiência do Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), foi desenvolvido um novo modelo de gestão, denominado *Planning, Programming, Budgeting System* - PPBS (Novick, 1962). O desenvolvimento do PPBS moldou um claro avanço comparado aos sistemas tradicionais, focados no aspecto contábil, uma vez que "integra, em uma linha contínua, o planejamento, a programação e sua expressão financeira, o orçamento". (MACHADO JR, 1973, p.73).

O pioneirismo da Marinha do Brasil em sua administração orçamentária permitiu que os novos conceitos fossem rapidamente incorporados, tendo sido criado o Plano Diretor da Marinha (PD), por meio do Aviso nr. 1.923, de 25 de setembro de 1963. (BRASIL, 2014). Nesse contexto, a Marinha do Brasil desenhou uma estrutura própria para a coordenação das ações de planejamento, execução e controle de seu orçamento.

Desde sua concepção há mais de meio século, o SPD manteve o rumo constante do planejamento orçamentário da MB, tendo perpassado três mudanças de Constituição (1967/1969/1988) e sete distintos planos econômicos (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018). Entretanto, diante da imperiosa necessidade de reaparelhamento da Força e de manutenção de suas atividades, em um cenário de restrições fiscais e controle social crescente, urge a necessidade de reavaliação dos processos do SPD, de forma a mantê-lo sob constante aprimoramento.

Diante do exposto, emerge o tema central em estudo neste artigo, que pode ser formulado como o seguinte problema de pesquisa: quais aprimoramentos podem ser feitos ao processo orçamentário da Marinha do Brasil de forma a dotá-lo de maior foco em resultados e visão de longo prazo frente às limitações impostas pelo modelo orçamentário federal?

Neste diapasão, o objetivo deste artigo é identificar, a partir da teoria acadêmica e de modelos internacionais, potenciais aprimoramentos, identificando suas vantagens e limitações, de modo a propor um modelo que contribua para o incremento da visão plurianual frente às crescentes demandas por recursos.

A relevância de estudos desta natureza se justifica pela busca a melhorias no planejamento e na aplicação de recursos, sendo passíveis de aplicação em outros órgãos, gerando maior valor a partir do uso de recursos públicos. Para alcance desse objetivo, foi realizada uma pesquisa qualitativa descritiva, baseada na bibliografia existente sobre o assunto, tendo sido analisados também dados originários do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e do sistema SIGA Brasil.

Fundamentação teórica

Piscitelli (1988) afirma que a ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na condução de seus projetos, se materializa por meio do orçamento público. Este é, por conseguinte, o instrumento de que dispõe o Poder Executivo para expressar, em determinado período de tempo, o seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos (receitas), bem como os dispêndios a serem efetuados (despesas).

Cunha (2013) aponta que as mudanças econômicas, políticas, tecnológicas e sociais ocorridas, principalmente, a partir da segunda metade do século XX, têm contribuído significativamente para o aumento da complexidade dos setores público e privado. Não obstante, o cenário exposto gerou um incremento nas expectativas e demandas da sociedade por serviços públicos de qualidade e eficiência no uso de recursos.

Depreende-se, portanto, que além das funções tradicionais, os orçamentos modernos passaram a constituir instrumentos de gestão, sendo, hoje, ferramentas por meio das quais os governos viabilizam a aquisição de bens e serviços necessários à satisfação do interesse público. O cenário exposto evidencia uma busca crescente pela orientação dos processos orçamentários ao alcance de resultados.

Nesse contexto, cabe destaque ao desenvolvimento do PPBS no âmbito do DoD dos Estados Unidos na década de 60. O novo modelo de gestão teve como ideia central remodelar os centros de decisões sobre distribuição de recursos, substituindo o critério organizacional por uma alocação baseada em programas e objetivos (SCHICK, 2007).

Após um período de maturação, o novo modelo passou a contemplar também a execução dos programas, passando a ser denominado *Planning, Programming, Budgeting and Execution* – PPBE. (BLICKSTEIN *et al*, 2016). Deste modo, a definição das dotações orçamentárias passou a ser precedida da identificação dos custos dos programas propostos para alcançar os objetivos de governo e dos dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho realizado dentro de cada programa.

Oliveira Júnior (2018) aponta que ainda na década de 60, o PPBS foi adotado no Brasil. Em 1963, a Marinha do Brasil idealizou o Sistema do Plano Diretor, criando um processo de gestão orçamentária próprio e inovador no país. No ano seguinte, a Lei 4.320/64 introduziu o conceito de orçamento-programa na administração pública, contendo programas e ações vinculadas a um processo de planejamento público.

Em continuidade aos progressos obtidos pelo PPBS na busca pela integração entre planejamento, programação e orçamento, houve uma busca, acentuada nas décadas de 70 e 80, pela modernização de aparatos burocráticos. Osborne e Gaebler (1993) creditam esse movimento às agudas restrições fiscais enfrentadas nesse período, influenciadas sobretudo pelas crises do petróleo, que produziram queda no grau de confiança no governo e pressão popular por melhores serviços públicos e menor nível de tributação.

Os autores supramencionados apontam que a partir daí, os modelos burocráticos começaram a apresentar sinais de declínio e, gradualmente, novas arquiteturas públicas surgiram, trazendo consigo práticas de mercado, tais como: competição, flexibilidade, foco em resultado, inovação, eficiência, medição de desempenho, dentre outros.

Essas tendências acabaram refletidas no chamado “Novo Orçamento de Desempenho”, cuja ideia central consiste em basear as alocações por resultados obtidos e/ou esperados (SCHICK, 2007). Trata-se de um iniciativa no sentido de conferir maior discricionariedade na alocação de recursos às agências governamentais e visão de longo prazo na aplicação dos mesmos, havendo, como contrapartida, responsabilidade pelos resultados obtidos.

Nesse contexto, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE¹) ilustra alguns dos procedimentos implicados nos processos de reformas gerenciais voltados à orçamentação por resultados:

Reformas têm sido centradas em torno de arquiteturas de responsabilização nas quais os governos delegam às agências **flexibilidade no emprego de recursos**, em troca da responsabilidade dos mesmos pelos resultados alcançados. O repertório de ferramentas inclui a confecção de planos estratégicos e operacionais, **medição de desempenho e estabelecimento de metas**, estabelecimento de contratos de performance pessoal e organizacional separação da prestação de serviços estatais da formulação de políticas públicas, novas regras de responsabilização e **uso ativo de avaliações, auditorias e incentivos/sanções financeiras**. (OCDE, 1997. Tradução e grifos nossos)

1 Trata-se de uma organização internacional de 34 países que aceitam a economia de livre mercado como premissa de modelo econômico. Sigla em Inglês: OECD

Ainda no escopo de gestão orçamentária baseada em resultados, Franek (2012), defende que o orçamento deve ter base anual, estando, entretanto, concatenado ao planejamento de longo prazo das instituições. Há, portanto, necessidade de alinhamento ao planejamento estratégico, pois ele materializa a visão de longo prazo institucional.

Motta (1979) corrobora o exposto, ao justificar a importância do planejamento estratégico em todos os processos de gestão organizacional. Para o autor, instituições públicas e privadas enfrentam ameaças, competem por recursos, buscam novas oportunidades e devem inovar produtos e serviços, bem como desenvolver novas formas de atuação. Precisam, assim, interferir nas mudanças ambientais, ajustando-se constantemente a elas.

Deste modo, Oliveira Júnior (2018) observa uma importância crescente no emprego do planejamento estratégico como ferramenta de gestão, com vistas ao mapeamento do entorno organizacional, identificação de cenários e a definição de objetivos, metas e resultados a alcançar diante das mudanças no seu ambiente de atuação.

Há, portanto, necessidade de integração ao processo orçamentário, para que as estratégias formuladas sejam viáveis (JOYCE, 1999). Tal afirmação se justifica pela necessidade de previsão de recursos para a execução das ações idealizadas no planejamento estratégico.

Nesse contexto, o emprego do planejamento estratégico fornece parâmetros confiáveis para que a alocação de recursos esteja vinculada aos objetivos e metas pretendidos pela organização. Por isso, na administração pública, o orçamento é um instrumento crítico para a implementação da visão estratégica nas organizações. Da mesma forma, restrições orçamentárias que impeçam ou não disponibilizem recursos para determinadas ações estratégicas comprometerão o alcance dos objetivos (SOUZA e CUNHA, 2014).

A partir das considerações expostas, infere-se que, embora apresente um grande potencial de racionalização e de incremento na qualidade do gasto público, a implementação do orçamento por resultados mostra-se, na prática, bastante desafiadora, uma vez que envolve o redesenho de processos e atividades. Não obstante, a performance não é o único fator a ser considerado nas decisões governamentais, que devem equilibrar demandas políticas, sociais, variáveis econômicas, condicionantes legais, dentre outros fatores, conforme será explorado ao longo deste artigo.

Metodologia de pesquisa

Foi empregada uma pesquisa qualitativa com caráter descritivo, que explorou o processo orçamentário adotado pela Marinha do Brasil, submetendo-o a uma análise crítica, de modo a compreender a influência da dinâmica orçamentária do governo federal no seu nível de aderência ao conceito de orçamento por resultados e a possibilidade de adoção de perspectivas de longo prazo na gestão orçamentária.

Segundo Minayo *et al.* (2002) a pesquisa qualitativa é um método que se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, correspondendo a uma análise de processos e de fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Os dados para análise sobre os procedimentos e normas vigentes foram coletados essencialmente por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

Nesse contexto, a partir dos materiais analisados e de experiências internacionais documentadas foram identificados os principais requisitos desejáveis para a formação de um processo orçamentário voltada a resultados, incluindo-se uma perspectiva plurianual de gestão, respeitando-se as limitações originárias das normas e procedimentos do governo federal.

Análise

O processo orçamentário no âmbito da MB: uma visão holística

O processo de gestão orçamentária da Marinha se baseia no conceito de meta, definido como o elemento central do Plano Diretor, uma vez que delimita os objetivos da MB em termos quantitativos e temporais. A definição das metas é pautada pela Alta Administração Naval, levando em consideração os documentos condicionantes de alto nível da Marinha e do Governo Federal. (BRASIL, 2014).

Portanto, o Plano Diretor se constitui em um “Banco de Metas”, por meio do qual os macro-objetivos da MB foram internalizados no seu processo orçamentário. Para fins de acompanhamento gerencial, cada meta é dividida em submetas e fases, individualizando, por meio de uma codificação denominada Ação Interna, um projeto ou atividade da Força em termos físicos e financeiros.

Nessa estrutura, os Órgãos de Direção Setorial² estabelecem a priorização sobre a alocação de recursos entre as metas no âmbito de seu Setor e supervisionam as atividades desempenhadas pelos Gerentes de Meta, reportando-se ao Estado Maior da Armada, Órgão de Direção Geral do sistema.

As necessidades de recursos são consolidadas pelos gerentes de meta e inseridas no Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), sistema informatizado que dá suporte às transações do SPD. Após o estabelecimento dos limites orçamentários da MB pelo governo federal, o EMA estabelece tetos setoriais, cabendo aos ODS a priorização das demandas apresentadas pelos Gerentes de Meta subordinados.

A partir dos dados apresentados pelos Setores, o EMA estabelece os valores a serem consignados a cada Ação Interna. Esse documento, denominado Sugestão do EMA (SE), é a base da proposta orçamentária da Marinha, tramitada ao Ministério da Defesa, para consolidação e encaminhamento ao Ministério da Economia, sendo encaminhada posteriormente ao Congresso Nacional. Ao fim do ano, após a aprovação da Lei Orçamentária,

2 Organizações Militares lideradas por Almirantes de Esquadra, responsáveis pela orientação, coordenação e controle em alto nível das atividades desenvolvidas, em sua área de atuação.

há um ajuste à distribuição de recursos prevista na SE, conformando, assim, o Plano de Ação a ser executado no ano subsequente.

O processo orçamentário supramencionado contempla, também, a celebração de contratos plurianuais, com impacto orçamentário em diversos exercícios financeiros. Assim, visando garantir a priorização dos compromissos já firmados na montagem dos orçamentos subsequentes, bem como estabelecer limites setoriais para o endividamento plurianual da MB, foi idealizada a classificação de determinadas Ações Internas como Compromisso Futuro (CF).

Trata-se de um instrumento decorrente de uma contratação plurianual, que se destina ao registro prévio, nos documentos do SPD, dos volumes de créditos que deverão ser, obrigatoriamente, priorizados na montagem dos Planos de Ação futuros. (BRASIL, 2014).

A criação de um Compromisso Futuro, bem como o remanejamento de recursos entre CF ou para outras metas requer autorização pela Alta Administração Naval, bem como a apresentação de um Estudo de Viabilidade Orçamentária (EVO). Neste documento devem ser apresentados os impactos plurianuais da meta em análise, bem como eventuais contrapartidas a serem oferecidas, na forma de cancelamentos ou redução nos montantes destinados a outras metas, de modo a respeitar os limites de endividamento estabelecidos para cada ODS pelo EMA.

Características estruturais do orçamento federal brasileiro

Vinculação entre as Leis Orçamentárias

Souza (2014) argumenta que, no Brasil, a correlação entre planejamento e execução deve ser analisada e compreendida por meio do relacionamento entre as principais leis que regem o orçamento no país: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja previsão legal está explicitada no Art. 165 da Carta Magna brasileira.

O PPA é um instrumento de médio prazo que contém as principais políticas públicas que devem ser executadas em um período de quatro anos, quantificadas física e financeiramente. A LDO desdobra as metas do PPA de forma anual, estabelecendo diretrizes e metas para o próximo exercício, incluindo uma perspectiva macroeconômica. A LOA materializa as prioridades listadas na LDO, estabelecendo ações orçamentárias cuja execução é condicionada ao ingresso de recursos no caixa do governo.

A CF/1988 estabelece a submissão da LOA às diretrizes constantes do PPA, havendo, portanto, uma hierarquia entre os instrumentos supramencionados. Desta forma, para que o sistema orçamentário trabalhe adequadamente, o PPA, a LDO e a LOA devem funcionar em coordenação (MENDES, 2009).

Nas palavras de Filho (2012, p.14): “Dessa forma, pode-se afirmar que o orçamento público brasileiro é do tipo “orçamento-programa”, pois há uma ligação entre PPA e LOA, por meio de programas articulados [...]”. Esses, por sua vez, devem retornar para a sociedade produtos, bens e serviços que atendam suas necessidades. Hinrichs (1971) aborda esse aspecto ao afirmar que o orçamento “torna explícitas as metas e objetivos de uma sociedade”.

Anualidade Orçamentária

No que concerne à moldura temporal do orçamento, cabe análise da definição de lei orçamentária:

O ato pelo qual o poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. (Baleeiro 1997, p.17)

A definição exposta demonstra que, como elemento basilar do sistema orçamentário, a lei orçamentária deve estar adstrita a um período temporal. No Brasil, esse período corresponde a um ano, conforme previsão contida no Artigo 165, inciso III da Constituição Federal e na Lei nº 4.320, (BRASIL, 1964), conforme segue:

Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade.

Para Silva (1973) a institucionalização desse princípio pode ser explicada por duas vertentes: no campo político, advém da necessidade de controle dos gastos em períodos mais estreitos. Sob o aspecto financeiro, temia-se que um tempo mais dilatado na execução, fornecesse excessiva discricionariedade ao Poder Executivo.

Cabe salientar que a adoção da anualidade no orçamento está sujeita a flexibilizações. Filho (2012) comenta que a Constituição Federal de 1988 interpõe exceção a esse princípio ao possibilitar a abertura de créditos adicionais³ extraordinários, que podem ser reabertos no exercício orçamentário seguinte e, cujos pagamentos das despesas podem se prolongar por vários anos.

Apesar da reconhecida importância política e, sobretudo, fiscal do princípio da anualidade, Souza (2014) adverte que sua aplicação pode limitar a execução de projetos que exigem continuidade no tempo e um maior tempo de maturação e finalização, tais como os já citados PROSUB e PNM, além do projeto de construção de Navios Classe Tamandaré (PCT).

3 De acordo com o Art. 40 da Lei 4.320/64, são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento “. Dependendo da sua finalidade, classificam-se em: suplementares, especiais e extraordinários.

Idealizados como programas de Estado, o PROSUB e o PNM têm por objetivo viabilizar a construção de submarinos convencionais e de um submarino de propulsão nuclear, contemplando a infraestrutura necessária à construção, operação e manutenção dos dois modelos. Trata-se de um empreendimento de longa duração que visa atender às diretrizes estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, garantindo uma nova dimensão às capacidades de dissuasão do Brasil. (BRASIL, 2020a).

O Programa “Classe Tamandaré”, por sua vez, foi iniciado em 2017 com o objetivo de promover a renovação da esquadra com quatro navios de superfície modernos, de alta complexidade tecnológica, construídos no País, com previsão de entrega para o período entre 2025 e 2028. (BRASIL, 2020b).

Ainda que os exemplos expostos se restrinjam ao setor de Defesa, é possível observar a existência, no setor público, de diversos programas e projetos com longa duração e elevados montantes, gerando impactos orçamentários em vários exercícios financeiros. Nesse contexto, salienta-se que o arcabouço legal do orçamento brasileiro poderá ser revisto em um horizonte próximo, por meio da proposta de Emenda Constitucional nº 188/2019 que, entre outros dispositivos, busca a extinção do PPA e a adoção de uma Lei Orçamentária Plurianual.

A situação exposta evidencia o movimento em busca da perspectiva plurianual na gestão pública. Entretanto, independentemente da evolução legislativa dos dispositivos propostos, urge aos gestores públicos a necessidade de, respeitadas as regras, procedimentos e princípios orçamentários vigentes, estabelecer mecanismos de planejamento e gestão que considerem uma visão plurianual.

Rigidez Orçamentária e Novo Regime Fiscal

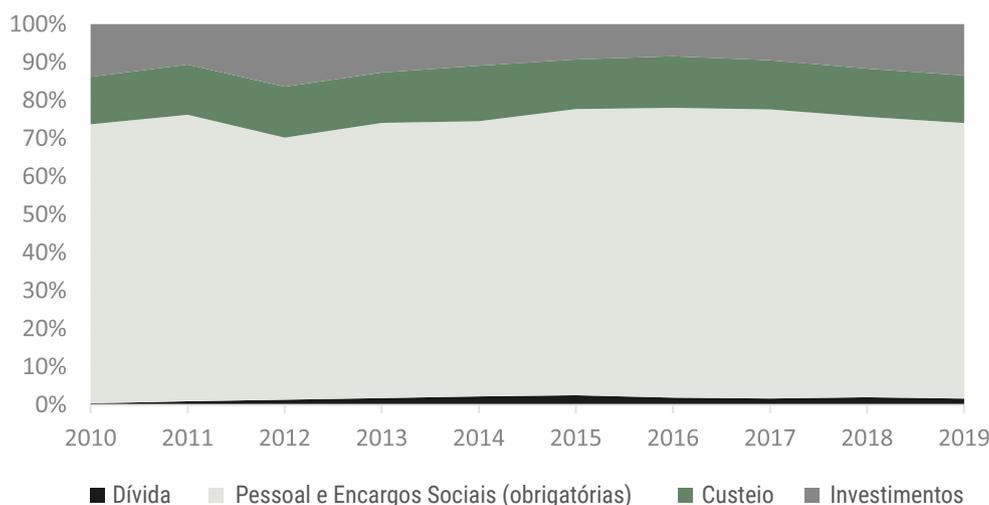
Souza (2014) destaca que, apesar dos esforços para aprimoramento qualitativo no gasto público, a excessiva rigidez no orçamento enfraquece a eficiência no processo de alocação de recursos. Nas palavras de Leal (2014), a quase totalidade do orçamento atende a decisões adotadas a mais de um quarto de século (época da promulgação da CF/88) o impede que os recursos sejam realocados em função de mudanças no perfil e na intensidade das demandas que o Estado precisa atender.

Ao analisar o tema, Almeida (2014) esclarece que o orçamento público brasileiro, embora formalmente autorizativo é, na prática impositivo, uma vez que mais de 90% das despesas primárias são de caráter obrigatório. Há, portanto, uma margem reduzida para realização de investimentos ou aplicação em outras demandas consideradas prioritárias.

Além da rigidez estrutural supracitada, que é atinente à natureza do gasto público, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta mecanismos que elevam ainda mais o caráter impositivo do orçamento, tais como as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e 100/2019, que alteraram o Art.166 da Constituição Federal, tornando obrigatória a execução de Emendas Parlamentares Individuais e das bancadas Estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Embora as análises supramencionadas tenham sido realizadas sob uma perspectiva abrangente, uma extração aos dados provenientes do Sistema SIGA BRASIL corrobora esta afirmação no âmbito da Defesa, conforme expõe a figura 1:

Figura 1: Estrutura do Orçamento de Defesa



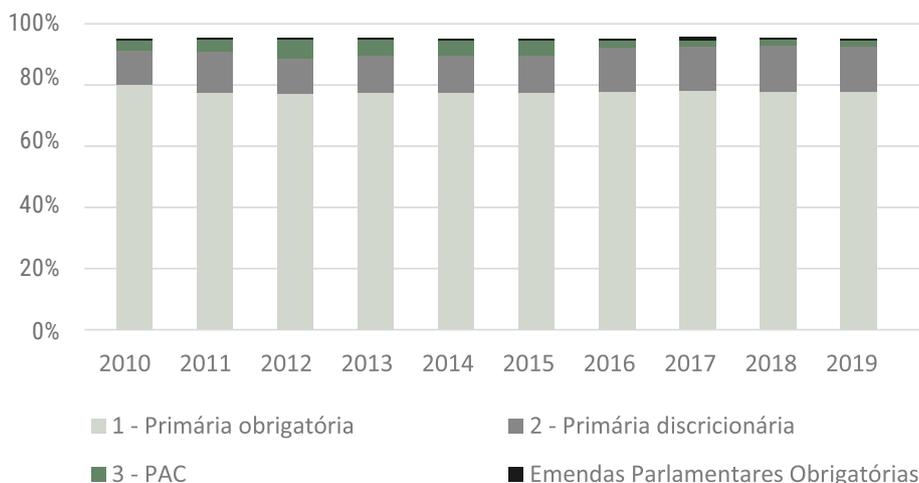
Fonte: Elaborado pelos autores. Dados extraídos do SIGA Brasil

No Setor de Defesa, embora haja participação um pouco menor das despesas obrigatórias no cômputo total frente a outros Ministérios, cerca de 75% das dotações estão condicionadas ao pagamento de pagamento de pessoal e benefícios (despesas primárias obrigatórias), bem como juros e amortização de dívidas (despesas financeiras), restando pouco espaço para investimentos e manutenção operativa (despesas discricionárias).

O cenário exposto foi agravado a partir da Promulgação da Emenda Constitucional nº 95/2016, conhecida como “Novo Regime Fiscal” ou “Teto de Gastos”. Trata-se de um mecanismo de controle de gasto público introduzido na Constituição Federal, cujos efeitos perdurarão por vinte anos, ou seja, até o ano de 2036, com possibilidade de revisão de índices a partir do décimo ano de implementação.

A partir da introdução deste dispositivo, ressalvados alguns dispêndios específicos, a expansão do gasto primário, ou seja, as despesas e investimentos públicos, excluídos os pagamentos de juros e serviço da dívida, ficou limitada aos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Embora seus efeitos sejam recentes, a análise da composição das despesas que formam o orçamento, realizada a partir de extração do sistema SIGA BRASIL ao longo dos últimos anos, permite algumas conclusões, conforme ilustra a figura 2:

Figura 2: Composição dos gastos sujeitos ao Novo Regime Fiscal (NRF)

Fonte: Elaborado pelos autores. Dados extraídos do SIGA Brasil

A limitação do crescimento ao IPCA do ano anterior é aplicável ao montante total gastos primários, ressalvados os casos previstos na EC/95. Há, portanto, despesas com distintas naturezas – obrigatórias e discricionárias – concorrendo pelo mesmo teto. A partir da análise gráfica, observa-se que o crescimento proporcional dos gastos obrigatórios é superior às despesas discricionárias. Deste modo, os gastos discricionários são comprimidos para que o teto seja cumprido.

A análise supramencionada evidencia um ponto de atenção aos planejadores de políticas públicas e gestores: além da rigidez orçamentária estrutural, que deixa estreita margem para atribuição de prioridades e realização de investimentos públicos, essa fatia do orçamento pode ser ainda mais reduzida ao longo dos próximos anos, caso essa tendência seja mantida. Trata-se de um fato que deve ser considerado no planejamento de projetos plurianuais, com impacto em vários exercícios financeiros.

“Remédios orçamentários” e seus efeitos colaterais

O cenário exposto gera incentivos para a implementação de mecanismos de flexibilização, pelo Poder Executivo Federal, que obstaculizam as iniciativas de gestão orçamentária orientada a resultados. Almeida (2014) cita como exemplos dos mecanismos acima expostos: o contingenciamento de recursos pelo governo federal, com liberação parcelada ao longo do ano, conforme a verificação das receitas arrecadadas e o emprego crescente dos Restos a Pagar como mecanismo de postergação de gastos.

Os contingenciamentos consistem em retenções provisórias à execução de gastos previstos na lei orçamentária, geralmente decorrentes da frustração na arrecadação de receitas. Embora muitas vezes seja necessário ao equilíbrio fiscal, o contingenciamento prejudica a previsibilidade do orçamento, impactando severamente na execução das metas planejadas.

No cenário exposto, a execução de despesas previamente pactuadas é suspensa, sem que haja a certeza de recuperação dos créditos ao longo do ano. Tal fato prejudica a gestão organizacional, distorcendo a previsibilidade sobre os cronogramas de liberação de recursos para honrar compromissos firmados.

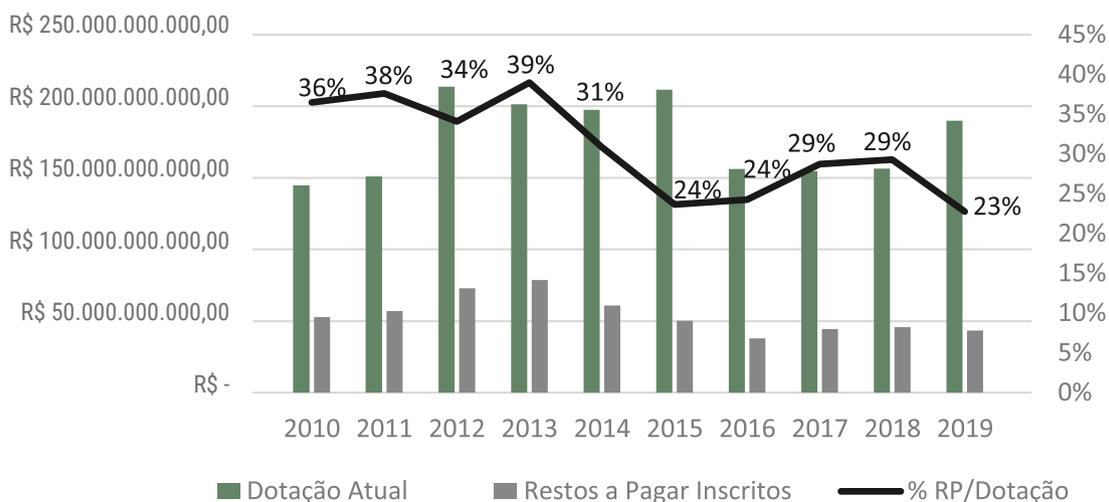
Outro efeito advindo da liberação tardia de recursos contingenciados consiste na possibilidade de incremento nos Restos a Pagar, ou seja, despesas empenhadas e não pagas ao final do exercício. Tal fato decorre, em diversos casos, da falta de tempo hábil para conclusão dos trâmites para aquisição de bens ou da prestação de serviços, retardando por consequência as verificações de conformidade e o pagamento da despesa.

A inscrição de empenhos em RP apresenta ainda outro efeito sobre as finanças públicas. Giacomoni (2010) aponta que a lei 4.320/64, ao estabelecer o instrumento de Restos a Pagar, fomenta o descompasso entre a execução orçamentária e a financeira, uma vez que a despesa é gravada em um exercício, mas seus efeitos financeiros são sentidos no período subsequente.

Ilustrando o exposto, foi realizada uma análise dos dados orçamentários e financeiros do governo federal nos últimos 10 anos. Considerando apenas as despesas discricionárias, observa-se que, em média, os Restos a Pagar inscritos a cada ano correspondem a cerca de 30% da dotação anual prevista em orçamento.

Como os limites de pagamento são únicos, essas dotações inscritas em RP concorrerão nos anos subsequentes com os empenhos do orçamento anual para fins de caixa para efetivo pagamento aos fornecedores, conforme expõe o gráfico constante da figura 3. Trata-se, portanto, de um arranjo que pode prejudicar a capacidade dos gestores de honrar compromissos, gerando danos à qualidade da gestão e ao alcance dos resultados planejados.

Figura 3: Dotação x Restos a Pagar – Governo Federal



Fonte: Elaborado pelos autores. Dados extraídos do SIGA Brasil

Modelos internacionais: uma perspectiva plurianual

A observação de modelos adotados em alguns países desenvolvidos, notadamente aqueles pertencentes à OCDE, permite a análise de novas perspectivas do gasto público. Nesse contexto, a presente seção discorre sobre algumas características dos modelos orçamentários adotados nos Estados Unidos (EUA), Grã-Bretanha (GB) e Nova Zelândia (NZ).

Boex *et al* (1999) afirmam que, com o passar dos anos, muitos países desenvolvidos passaram a adotar orçamentos anuais dentro de uma perspectiva plurianual. Tal fato aponta, na prática, para uma inclusão de previsões ou estimativas de receita em um espaço temporal entre dois e quatro anos. Nesse trabalho vamos abordar as experiências em três países: Estados Unidos (EUA) Grã-Bretanha (GB) e Nova Zelândia (NZ).

Estados Unidos

Nos EUA, o orçamento contém a estimativa de receitas e previsão de despesas do exercício em tela e para mais quatro anos. A sustentabilidade do modelo e o equilíbrio orçamentário são garantidos por meio do acompanhamento dos impactos decorrentes da política fiscal de curto prazo sobre as estratégias de médio e longo prazo, podendo ser aplicados contingenciamentos (*sequestrations*), caso o congresso autorize despesas acima dos gastos discricionários previstos em lei (SOUZA, 2014).

Para os projetos de grande vulto, a totalidade dos recursos é inserida no primeiro ano da sua execução e caso não sejam utilizados terão seus valores transportados para o próximo orçamento. O prazo de aplicação dessas dotações varia de acordo com a natureza do gasto, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Prazo de aplicação de dotações nos EUA

Categoria	Duração
Construções Militares	5 anos
Construções de Moradias para militares	5 anos
Construção e conversão de navios	5 anos
Obtenção	3 anos
Pesquisa, Desenvolvimento e Testes	2 anos
Manutenção e Operações	1 ano
Pessoal Militar	1 ano
Apropriações sem duração (Fundos Permanentes)	Até a execução

Fonte: (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018)

Após os períodos de disponibilidade supramencionados, os créditos entram em uma fase denominada “*expired*”, com duração fixa de 5 anos. Nesse período, à semelhança dos Restos a Pagar do processo orçamentário

brasileiro, os compromissos firmados durante a fase de disponibilidade dos créditos podem ser liquidados e pagos. Após esse período, a apropriação é encerrada, não podendo mais ser utilizada. (OLIVEIRA JÚNIOR, 2018)

O autor aponta que a maior flexibilidade quanto ao período de execução dos recursos permite a opção, pelo Departamento de Defesa, de diferentes critérios de alocação de recursos, conforme a natureza da atividade a ser financiada. Assim, os recursos são alocados conforme segue:

- a. Construções militares – Por marcos de projetos;
- b. Operações, manutenção e pessoal militar – Por nível de atividade;
- c. Obtenção – Por itens a serem desenvolvidos/adquiridos; e
- d. Pesquisa, Desenvolvimento, Avaliação e Testes – Por programas.

Reino Unido

No modelo britânico, a política fiscal do governo permanece sob escrutínio constante em um processo denominado *Control Total* (SOUZA, 2014). O Poder Executivo, na figura do Chefe do Tesouro, estabelece limites orçamentários globais e por ministério a serem observados nos próximos anos. Após a fixação dos limites, é confeccionada uma previsão de gastos para os próximos dois anos e uma projeção para o terceiro. Esse ciclo de avaliação constitui a base da montagem do orçamento, sendo denominado *Public Expenditure Survey (PES)*, ou Pesquisa do Gasto Público.

Salienta-se que nesse modelo há elevado grau de autonomia para departamentos e ministérios realizarem suas apropriações orçamentárias dentro dos limites estabelecidos pelo Tesouro, que podem ser globais ou restringir gastos específicos, como dispêndios com pessoal.

O foco desse modelo está no tripé: Equilíbrio Fiscal, processo racional do gasto público e qualidade no gasto. O mais importante dessas medidas está contido nas palavras de Boex *et al* (1999): “O orçamento plurianual está totalmente integrado ao orçamento anual apresentado ao parlamento”.

Nova Zelândia

Ao longo da década de 90, todo o setor público da Nova Zelândia passou por profundas reformas estruturais. No que concerne ao processo orçamentário, cabe destaque à autonomia dos gestores públicos, que passaram a ter maior flexibilidade na realização de dispêndios, com responsabilidade pelos resultados obtidos e a busca por uma contabilidade voltada ao regime de competência, no lugar do simples controle de fluxo de caixa (OECD, 1997).

A adoção de um modelo orientado para a competência dos gastos requer a mensuração dos impactos futuros das decisões presentes, trazendo à luz a necessidade de acompanhamento plurianual dos gastos públicos.

Não obstante, o processo de reforma buscou também a elevação da disciplina fiscal, da transparência e da eficiência no processo alocativo, bem como a redução do aparelho estatal (BOEX ET AL, 1998)

Seguindo a perspectiva plurianual, as Agências e Ministérios realizam suas estimativas de gasto para o ano do orçamento e os dois subsequentes, seguindo os parâmetros definidos pelo Tesouro. Uma importante particularidade é a adoção do orçamento incremental, com revisão dos montantes ano a ano, tomando por base as diretrizes emanadas pelo Tesouro.

No que concerne à execução do orçamento, o modelo visa dotar os órgãos de maior flexibilidade para que possam responder às condições econômicas. Via de regra, Departamentos e Ministérios são incentivados a financiar seus empreendimentos com recursos dotados pelo Tesouro, não recebendo compensações por aumento de gastos, salvo se decorrentes de novas previsões legais ou grandes programas de governo. Não obstante, solicitações de recursos para investimentos devem ser precedidos da apresentação de planos estratégicos e de negócios para suporte ao pleito

A partir das experiências internacionais apresentadas, pode-se observar que a perspectiva plurianual tem por objetivo a responsabilidade fiscal, a racionalidade nas escolhas dos projetos, o controle da expansão do gasto público. Estes fatores trabalhando em conjunto tendem a produzir resultados mais satisfatórios.

Um modelo à brasileira: propostas de aprimoramento

Rezende (2014) argumenta que no processo de modernização dos orçamentos, é essencial que eles recomponham sua importância como instrumento de promoção de objetivos estratégicos e sejam efetivamente empregados como ferramentas de gestão organizacional.

A análise das características do processo orçamentário brasileiro permite a conclusão de que as crescentes restrições fiscais somadas ao elevado grau de rigidez do orçamento contribuem para a redução da sua previsibilidade, limitando sua efetividade como instrumento de gestão, em especial no que concerne às despesas discricionárias.

O cenário exposto constitui um fator exógeno, sobre o qual a MB possui reduzida influência. Ainda assim, entretanto, é possível formular medidas que venham a mitigar potenciais efeitos negativos advindos do ambiente externo, contribuindo para o aumento da estabilidade dos processos de planejamento e gestão orçamentárias da Força e o incremento no valor gerado a partir da execução do orçamento.

Deste modo, à luz da teoria orçamentária e de experiências internacionais, foram formuladas algumas linhas de ação, a seguir expostas. Ressalta-se que as medidas apresentadas não possuem aplicação restrita à Marinha, podendo ser adotadas, com as adaptações cabíveis, por outras entidades públicas.

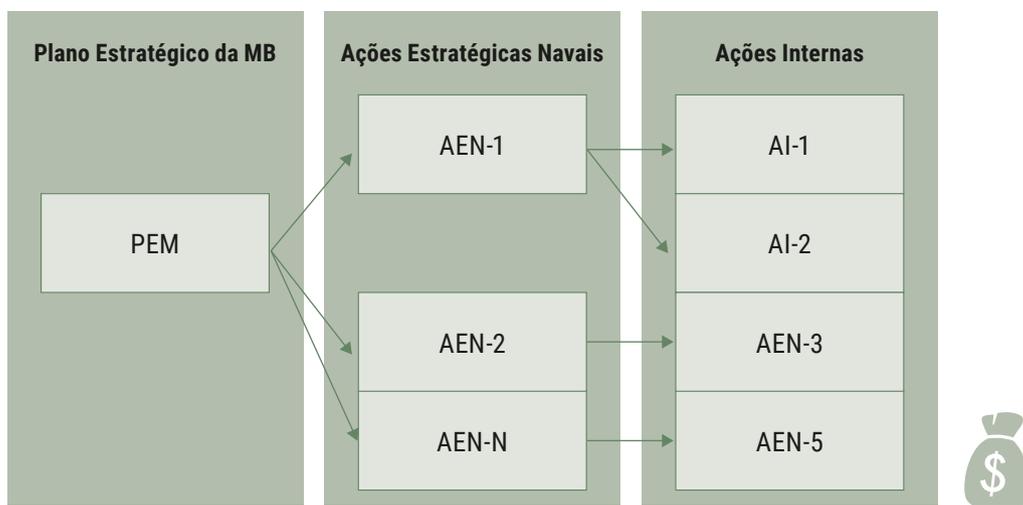
a. Correlação entre o Planejamento Estratégico e Orçamentário

O exame das regras de negócio do SPD traz à luz, como oportunidade de melhoria, o desenvolvimento de vínculos sistematizados entre o planejamento estratégico e orçamentário da Força. Uma adequada formulação de estratégias envolve ações que permitam a construção de cenários, o mapeamento de riscos e o delineamento de objetivos estratégicos e planos contingentes, que funcionam como um sinal direcional para onde a organização deve seguir, mesmo diante da imposição de restrições orçamentárias.

Deste modo, diante de um cenário externo adverso, representado pelas restrições impostas pela dinâmica orçamentária do governo federal, a correlação entre estratégia e orçamento mostra-se ainda mais relevante. Nesse contexto, as organizações passam a ser dotadas de estabilidade organizacional, no que concerne à manutenção de um rumo razoavelmente constantes diante de restrições externas e objetivos estratégicos factíveis no que concerne à capacidade de alocação de recursos.

Com vistas a sistematizar o relacionamento entre os processos de planejamento estratégico e orçamentário da MB, sugere-se a formulação de uma matriz de relacionamentos, a ser incorporada ao SIPLAD, que vincule as Ações Internas do SPD e as ações contidas no Plano Estratégico da Marinha, conforme ilustra a figura 4:

Figura 4: Alinhamento SPD X PEM. Modelo proposto



Fonte: Elaborado pelos autores

Essa proposta visa aperfeiçoar o planejamento de metas da MB, possibilitando a obtenção de informações integradas entre estratégia e orçamento. Como exemplos, podem ser citados o montante de gastos efetuados pela Marinha que contribui para determinada ação estratégica, impactos originados por eventuais contingenciamentos no alcance aos objetivos estratégicos da Força, dentre outros.

Não obstante, o estabelecimento de vínculos sistêmicos entre as AI do SPD e as ações estratégicas permitirá, ainda, a adoção de novos parâmetros decisórios sobre alocação de recursos, sendo possível estabelecer critérios de decisão com base na prioridade atribuída às ações estratégicas. O estudo de cenários estratégicos,

incluindo-se os panoramas orçamentários e macroeconômicos pode também ser agregado à tomada de decisão nesse caso.

Por fim, salienta-se que as informações decorrentes desse cruzamento de dados poderiam, ainda, ser empregadas pelos órgãos superiores para avaliação da execução orçamentária das UG e verificação do alcance dos resultados pretendidos, possibilitando aferição de índices de eficiência e eficácia no emprego de recursos.

b. Uso de projeções orçamentárias e determinação de limites para compromissos plurianuais

Embora o processo orçamentário brasileiro obedeça ao princípio da anualidade, é possível vislumbrar alguns mecanismos que ampliem o horizonte de planejamento orçamentário, fornecendo uma visão de médio prazo sobre compromissos assumidos, bem como projeções sobre a aplicação de recursos.

Nesse contexto, Ribeiro (2013) propôs um modelo que divide as dotações orçamentárias em duas categorias distintas: Compromissadas e Planejadas. No primeiro grupo estariam os compromissos assumidos que deverão ser honrados no exercício onde foram assumidos ou em outros. No segundo grupo estariam os dispêndios não compromissados, cuja liberação estaria sujeita ao cumprimento de metas ou indicadores, estando sujeitas, portanto, à discricionariedade dos órgãos executores.

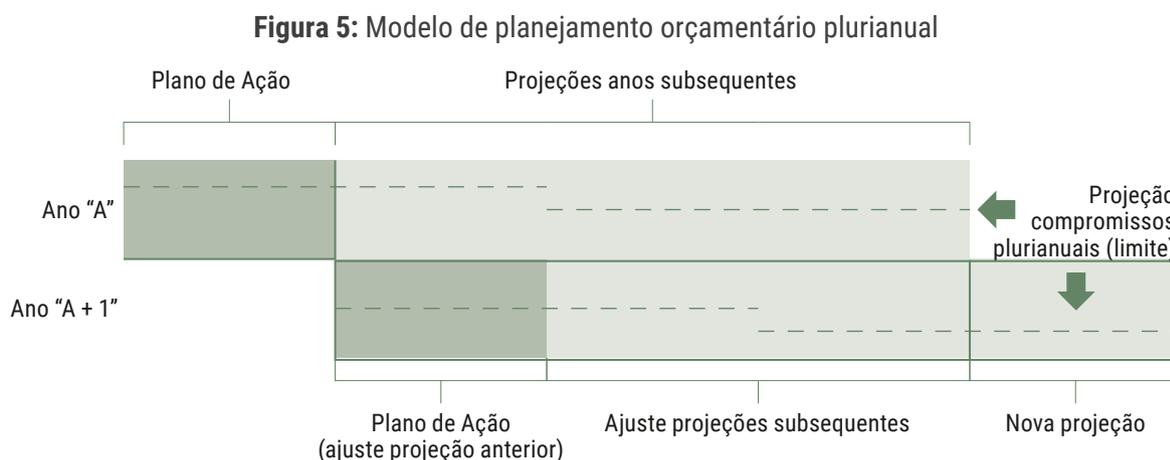
Considerando o exposto, propõe-se a adoção de um modelo similar no âmbito da Marinha do Brasil. Na proposição formulada, a Sugestão do EMA conteria, além da listagem de metas contempladas com recursos no exercício subsequente, uma projeção dos orçamentos a serem disponibilizados à Força nos anos seguintes, bem como uma estimativa de gastos dos compromissos plurianuais firmados.

Para a estimativa dos limites orçamentários a serem consignados à MB pelo governo vislumbra-se a aplicação de técnicas de regressão estatísticas que contemplem, dentre outros fatores, séries históricas de arrecadação de receitas próprias pela MB, bem como dados sobre a execução orçamentária da Força ao longo dos últimos anos. Salienta-se que a análise deve contemplar, também, aspectos qualitativos, tais como o cenário político e fiscal do país, bem como o contexto macroeconômico, nacional e internacional.

No que concerne às despesas, sugere-se que os documentos sobre os quais são deliberados e ratificados os dispêndios autorizados – como a Sugestão do EMA – contemplem os valores comprometidos nos próximos anos. Diante da adoção desta medida será possível observar, com maior clareza, a parcela do orçamento efetivamente disponível para novas deliberações.

Como janela temporal, sugere-se que as projeções contemplem no mínimo o orçamento do ano subsequente e os três anos posteriores, totalizando uma cobertura de quatro anos, à semelhança da vigência do Plano Plurianual. O emprego deste período mínimo visa elevar o horizonte de planejamento para o médio prazo, em detrimento do curto prazo.

O modelo proposto é marcado pelo planejamento móvel ou deslizante, pois a cada ano (A) haveria a montagem do plano de ação subsequente (A+1), a revisão das projeções subsequentes já registradas (A+2 e A+3) e a inserção de novos dados referentes ao ano que não fora coberto na projeção anterior (A+4). A figura 5 ilustra o modelo proposto:



Fonte: Elaborado pelos autores

Convém salientar que, especialmente no que concerne aos investimentos, as projeções não devem ser limitadas aos dispêndios com a aquisição, devendo contemplar, também, gastos com sua implementação e demais despesa relevantes implicadas ao longo do ciclo de vida dos meios, de forma que as decisões sejam tomadas sobre informações completas, não sendo limitadas ao custo de aquisição.

c. Estabelecimento de limites para assunção de Compromissos Plurianuais

A discriminação dos compromissos plurianuais no processo de montagem do Plano de Ação, incluindo a projeção de exercícios subsequentes, consiste em um importante passo em direção ao aperfeiçoamento do processo alocativo da MB, uma vez que evidenciará, de forma clara, as parcelas de orçamentos futuros que estarão condicionadas às decisões presentes.

Nesse contexto, deve haver também instrumentos para limitação aos gastos plurianuais, de modo a permitir a manutenção do nível de comprometimento de orçamentos futuros em patamares aceitáveis. Deste modo, sugere-se o estabelecimento de controles à expansão dos compromissos plurianuais da MB, ampliando-se o procedimento que hoje é efetuado em um conjunto reduzido de metas – os Compromissos Futuros.

A proposição em tela consiste na aplicação de limites de endividamento plurianual, por Setor e global, a serem definidos pela Alta Administração Naval. Novas contratações ou remanejamentos de créditos atinentes a contratos já existentes devem estar respaldados por Estudo de Viabilidade que justifique a aquisição e demonstre seu impacto orçamentário ao longo dos anos. Caso os limites setoriais sejam ultrapassados, a aprovação desses dispêndios deve ser condicionada à renegociação ou cancelamento de um compromisso já existente.

d. Desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento físico-financeiro plurianual de metas e integração ao processo alocativo

Diante de certo grau de incerteza na confecção do orçamento e na disponibilização de dotações, o desenvolvimento de ferramentas de apoio ao processo decisório sobre a alocação de recursos mostra-se cada vez mais importante. Deste modo, propõe-se o desenvolvimento de ferramentas de acompanhamento físico e financeiro plurianual de metas e sua integração ao processo de alocação de recursos.

Assim como o planejamento estratégico pode orientar a alocação de recursos em busca da visão de futuro institucional, o acompanhamento físico-financeiro da execução das metas pode fornecer sinais sobre os melhores caminhos a serem percorridos sob a ótica da eficiência no gasto e do alcance de metas, orientando o estabelecimento de prioridades e as decisões sobre a aplicação de dotações.

Como aperfeiçoamento ao processo decisório, propõe-se o desenvolvimento de painéis de monitoramento de projetos da Marinha. Consumindo dados de execução física e financeira introduzidos periodicamente pelos Gerentes de Meta no SIPLAD, esses painéis deverão funcionar como interface de apresentação de dados, contendo informações de fácil entendimento sobre a execução física e financeira das metas do SPD, com especial enfoque nos projetos.

Trata-se de uma iniciativa que visa demonstrar de forma gráfica, com fácil entendimento, os progressos físicos e financeiros das metas em análise, sob uma ótica plurianual. Assim, as informações disponibilizadas aos fóruns decisórios da MB contemplarão a totalidade dos projetos, no lugar de análises limitadas ao exercício financeiro, dando maior credibilidade e transparência ao processo avaliativo.

Considerações finais

O Sistema do Plano Diretor constituiu-se em um instrumento pioneiro de gestão, conferindo relativa estabilidade aos processos de planejamento e execução orçamentária ao longo de mais de 50 anos. Sua arquitetura mostrou-se plenamente adequada à cultura organizacional da MB, permitindo o alcance de relevantes saltos qualitativos na gestão dos recursos públicos.

Entretanto, diante das transformações vivenciadas nos últimos anos, dentre as quais cabe destaque ao progresso tecnológico e à maior facilidade de acesso à informação, a entrega de resultados à sociedade ganhou especial força, sobretudo em períodos de restrições orçamentárias e de grande questionamento quanto à qualidade dos gastos públicos.

Nesse contexto, a MB procurou se adaptar às novas tendências, tendo introduzido ferramentas e processos orçamentários alinhados com as práticas de orçamento por resultados. Entretanto, os dados coletados evidenciaram que a dinâmica orçamentária do governo federal impacta negativamente na formação de um horizonte de planejamento e gestão orçamentária de médio/longo prazos, orientado a resultados.

Diante do exposto, foram realizadas propostas de aprimoramento, com vistas ao incremento do foco em resultados na gestão orçamentária da MB. Como diagnóstico geral, pode-se inferir que as medidas sugeridas não eliminam completamente os efeitos negativos advindos das restrições impostas pela dinâmica orçamentária do governo federal, mas contribuem para a formulação de um diagnóstico mais preciso sobre o panorama orçamentário da Força a curto e médio prazo, bem como auxilia no estabelecimento de prioridades no processo de alocação de recursos às distintas metas.

Assim, foram propostas medidas de alinhamento entre os processos de planejamento estratégico e orçamentário, o estabelecimento de medidas de controle de endividamento plurianual e uso intensivo de informações sobre desempenho físico e financeiro no processo decisório sobre alocação de recursos.

Não se pretendeu nesta pesquisa, esgotar todo e qualquer aspecto atinente ao orçamento por resultados, tampouco o mapeamento exaustivo de todas as implicações da dinâmica orçamentária do governo federal sobre os processos da Marinha. O objetivo deste ensaio foi o de possibilitar ao leitor a reflexão sobre as características do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e suas implicações nos processos de gestão da MB e das organizações públicas em geral, oferecendo um conjunto de sugestões de melhoria.

Referências

ALMEIDA, Mansueto. **Execução orçamentária do governo federal**: novas evidências, problemas e barreiras ao investimento. *In*: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). A reforma esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. Forense, 1978.

BLICKSTEIN, J. M.; YURCHAK, B. M.; MARTIN, B.; SOLLINGER, J. M.; TREMBLAY, D. **Navy Planning, Programming**. Santa Monica: RAND Corporation, 2016.

BOEX, L. F. Jameson, MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge, MCNAB, Robert M. **Multi-year budgeting**: a review of international practices and lessons for developing and transitional economies. *Public budgeting & finance*. - Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, ISSN 0275-1100, ZDB-ID 8719998. - Vol. 20.2000, 2, p. 91-112.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, DF, 16 dez. 2016a. Seção 1, p. 2.

_____. Lei n 4.320, de 17 de Março de 1964. **Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 23 mar. 1964, Seção 1, p 2745. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm>. Acesso em: 25/07/2020.

_____. Marinha do Brasil. Comando da Marinha. **Programa Classe Tamandaré**. Rio de Janeiro, RJ, 2020a. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/programa-classe-tamandare>>. Acesso em 24/08/2020.

_____. Marinha do Brasil. Comando da Marinha. **PROSUB**. Rio de Janeiro, RJ, 2020b. Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos/prosub>>. Acesso em 24/08/2020.

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

_____. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>> Acesso em: 12 de mai. 2014.

CUNHA, Armando. **Reformas na Gestão Pública e a reinvenção do orçamento: reflexões e perspectivas sobre o contexto brasileiro**. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). A reforma esquecida. Orçamento, Gestão Pública e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

FILHO, Sócrates Arantes Teixeira. **Orçamento impositivo no Brasil: impactos na administração pública e no processo legislativo orçamentário**. 2012. Monografia (especialização em orçamento publico)- Instituto Serzedêllo Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2550140.pdf>>. Acesso em: 23/07/2020.

FRANEK, Slawomir. **Multi-year budgeting – towards the enhancement of fiscal discipline**. International journal of economics and finance studies. Vol 4, No 1, 2012. Disponível em <<https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/256796>>. Acesso em 24/07/2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HINRICHS, Harley H (Org). **Orçamento-Programa e análise de custo benefício**. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1974. 623p.

JOYCE, P. (1999). **Strategic management for the public services** (p. 204). Buckingham: Open University Press.

LEAL, Carlos Ivan Simonsen. **Apresentação**. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). A reforma esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

MACHADO JR., J. T. **O Orçamento-Programa no Brasil**. Revista do Serviço Público, v. 108, n. 1, p. 65–108, 1973.

MINAYO, M. C. DE S. *et al.* **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOTTA, P. R. (1998). **Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos**: considerações sobre dificuldades gerenciais. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro 13(3):7-21. Jul/set 1979.

NOVICK, D. **Program Budgeting Long-Range Planning in the Department of Defense**. RAND Memorandum, Santa Monica - California 1962.

OECD – **Modern Budgeting**. 1997.

OLIVEIRA JUNIOR, J. N. **Orçamento por resultados**: aprimoramentos ao processo orçamentário da Marinha do Brasil. 131 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2018.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1993). **Reinventing government**: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York, N.Y: Plume.

PISCITELLI, R. B. **Elaboração-Execução Orçamentária**. Revista de Economia Política, v. 8, n. 3, p. 88–100, 1988.

REZENDE, Fernando. **Processo orçamentário e a armadilha fiscal do baixo crescimento**: caminhos para a reforma orçamentária. In: REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (org.). A reforma esquecida II. Obstáculos e caminhos para a reforma do processo orçamentário. Rio de Janeiro: FGV, 2014.

RIBEIRO, Romiro. Estudo nº 28/2013 – **Orçamento Plurianual**: A mudança necessária para a melhoria do gasto público no Brasil. Câmara dos Deputados. 2013. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NTN282013OramentoPlurianual30nov2013.pdf>> Acesso em 04/07/2020.

SCHICK, A. **Performance Budgeting and Accrual Budgeting**: Decision Rules or Analytic Tools? OECD Journal on Budgeting, v. 7, n. 2, p. 109–138, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Ed. Revista dos tribunais, 1973.

SOUZA, Fabio Silva. **Desafios da Marinha do Brasil frente a Orçamentos Restritos**: o orçamento pluriannual como viabilizador de investimentos e manutenção operativa da MB. 2014. Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<https://www.repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/843350>>. Acesso em: 24/08/2020.

SOUZA, Flavio Sergio Rezende Nunes de; CUNHA, Armando Santos Moreira da. **A Relação entre Planejamento Estratégico e Orçamento**: o caso das Organizações da Marinha do Brasil. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 8,n.32, p. 131-142, maio/ago. 2014.

Challenges in the face of restrictive budgets: incorporating a medium and long-term view in budget planning

Recebido 31-ago-20 **Aceito** 28-set-20

Resumo Dentre os maiores desafios enfrentados pelas organizações encontra-se a maximização de resultados e a formulação de uma visão de longo prazo frente à escassez crescente de recursos. Inserida nesse contexto, a Marinha do Brasil (MB) possui uma sistemática de planejamento e gestão orçamentária consolidada há mais de 50 anos, traduzida no Sistema do Plano Diretor (SPD).

O modelo orçamentário brasileiro, alicerçado no princípio da anualidade, mostra-se particularmente desafiador, sendo marcado pelo alto grau de rigidez na execução do orçamento, pela concentração de despesas de caráter obrigatório, pelo elevado volume de Restos a Pagar (RP) e pela aplicação de contingenciamentos. Trata-se, portanto, de uma moldura externa que possui forte impacto nos processos de gestão dos órgãos públicos.

Considerando o exposto, o artigo realiza uma análise sobre impacto do processo federal sobre a gestão orçamentária da MB, buscando propor, à luz da teoria e de experiências internacionais, um modelo passível de aplicação dentro das regras vigentes do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) que maximize a racionalização de recursos e a visão de longo prazo na gestão orçamentária da Força.

Palavras-Chave contingenciamento; Marinha do Brasil; orçamento público; rigidez orçamentária; Sistema do Plano Diretor.

Abstract *The maximization of results and the formulation of a long-term vision in face of the growing scarcity of resources are among the greatest challenges faced by organizations. Inserted in this context, the Brazilian Navy has had, for over 50 years, a consolidated budget planning and management system, named Master Plan System. The Brazilian federal budgeting model, based on the principle of annuality, proves to be particularly challenging, being marked by the high degree of rigidity in the execution of the budget, by the concentration of mandatory expenses, by the high volume of unpaid commitments and by recurrent sequestrations of budgetary credits. It is, therefore, an external framework that has a strong impact on the management processes of public agencies. Considering the above, the article analyzes the impact of the federal process in the Brazilian Navy budgeting process, seeking to propose, in the light of theory and international experiences, a model that can be applied within the current rules of the Brazilian federal planning and budgeting system that maximizes the rationalization of resources and the long-term vision.*

Keywords *Sequestrations; Brazilian Navy; Public Budget; Budgetary Rigidity; Master Plan System.*
