

UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA ESQUADRA*

BRUNO **BAHIENSE** DE ALBUQUERQUE E SILVA**
Capitão de Corveta (IM)

SUMÁRIO

Introdução	
Justificativa do estudo	
Metodologia	
Referencial teórico	
Planejamento	
Orçamento público	
Processo orçamentário	
Orçamento-programa	
O planejamento orçamentário na Marinha do Brasil	
Desenvolvimento	
A dotação orçamentária da Defesa Nacional diante do atual cenário político-econômico internacional	
A dotação orçamentária da Marinha do Brasil inserida no cenário nacional	
Análise do planejamento orçamentário da Esquadra	
Conclusão	

* Artigo baseado na monografia do autor, de 2011, apresentada na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

** Serviu embarcado por período superior a 10 anos. É atualmente chefe do Departamento de Finanças da Pagadoria de Pessoal. Fez o curso de Aperfeiçoamento Avançado em Planejamento e Finanças na UFRJ.

INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro exerce os papéis de regulador, financiador e agente produtor. Dentre eles, o de regulador merece destaque e engloba as três funções clássicas de alocação, distribuição e estabilização, também denominadas “funções do orçamento”. O Governo, por meio das políticas fiscal, monetária, creditícia, cambial e de comércio exterior, atua a fim de corrigir as falhas de mercado existentes que impedem a ocorrência da situação conhecida como ótimo de Pareto (Giambiagi e Além, 2008; Musgrave *apud* Giacomoni, 2010).

A Defesa Nacional é exemplo clássico de um bem público e, por si só, representa um tipo de falha de mercado, em que ao Estado cabe o provimento privativo e direto deste bem. Em

seu provimento, verifica-se a existência de um monopólio institucional intrínseco às tarefas do Estado, visto que não cabe à iniciativa privada a delegação desse serviço.

É sabido que gastos militares resultam, direta ou indiretamente, em externalidades positivas como: a formação e especialização de capital humano (como fator de produção), dado importante para o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento de novas tecnologias por meio dos programas militares de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), que podem ser utilizadas pela sociedade (ex.: processo de enriquecimento de urânio e geração de energia nuclear), aumento das exportações de material bélico para países em desenvolvimento (atuando de forma positiva na balança comercial) e o aumento da demanda agregada. (Benoit, Weede *apud* Júnior, 2004)

O tema em tela se enquadra, de maneira singular, no contexto político vigente, diante das recentes discussões levantadas pelo governo sobre mudanças a serem efetuadas na forma de planejar as políticas públicas, inclusive no Plano Plurianual (PPA) atual, denominado Plano Mais Brasil. Tais mudanças envolvem alterações da metodologia de planejamento governamental, nos conceitos e na abordagem, fato este que deixa patente a relevância atribuída à metodologia de planejamento (Oliveira, 2011a).

O novo PPA 2012-2015 sofreu alterações em sua estrutura e linguagem. No

Plano Mais Brasil, o binômio atual de Programa de Governo/Ação Orçamentária foi substituído pelo trinômio Programa Temático/Objetivos/Iniciativas. (Brasil, 2012)

Constata-se que a Força já sente os impactos do corte orçamen-

tário sofrido no atual exercício. Assim, é visível a importância do orçamento como processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho. Desta forma, ajusta o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar contínua e oportuna liberação de recursos, tanto no desenvolvimento da Estratégia Nacional de Defesa (END) quanto no Plano de Articulação e de Equipamento da Marinha do Brasil (PA-EMB). (Brasil, 2011b; Giacomoni, 2010)

JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

O Brasil, por ser um país de dimensão continental, marítimo, de extenso litoral e por possuir o domínio de águas jurisdicionais extensas, denominadas “Amazônia

**A Amazônia Azul
representa uma área de
grande importância política
e econômica, nevrálgica
para o desenvolvimento do
País**

Azul”, pode e deve priorizar o seu planejamento de defesa, dentre outras áreas, na Amazônia Azul.

A Política de Defesa Nacional deixa patente a importância da Amazônia Azul, conforme apresentado abaixo:

“O mar sempre esteve relacionado com o progresso do Brasil, desde o seu descobrimento. A natural vocação marítima brasileira é respaldada pelo seu extenso litoral e pela importância estratégica que representa o Atlântico Sul.

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar permitiu ao Brasil estender os limites da sua Plataforma Continental e exercer o direito de jurisdição sobre os recursos econômicos em uma área de cerca de 4,5 milhões de quilômetros quadrados, região de vital importância para o País, uma verdadeira “Amazônia Azul”.

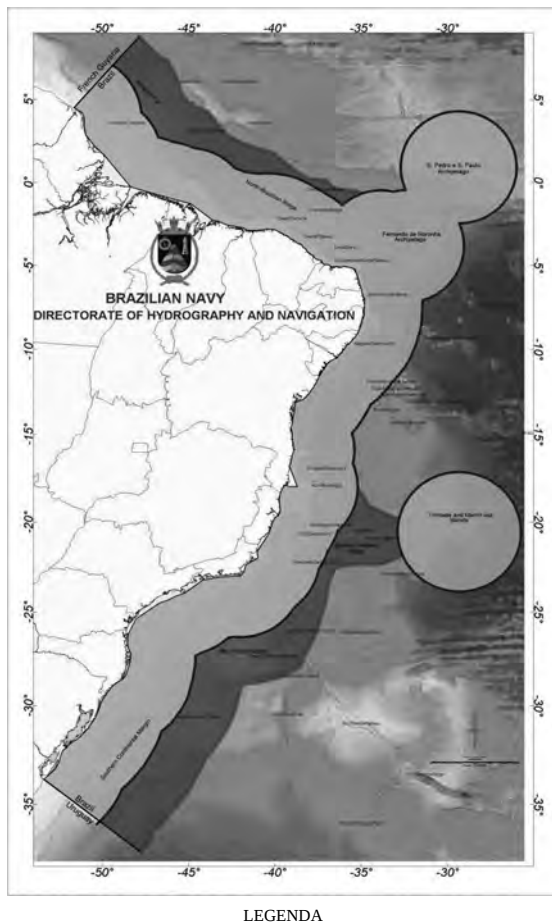
Nessa imensa área estão as maiores reservas de petróleo e gás, fontes de energia imprescindíveis para o desenvolvimento do País, além da existência de potencial pesqueiro.

A globalização aumentou a interdependência econômica dos países e, consequentemente, o fluxo de cargas. No Brasil, o transporte marítimo é responsável por movimentar a quase totalidade do comércio exterior.”(Brasil, 2005, Item 4.5)

A Amazônia Azul representa uma área de grande importância política e econômica, nevrálgica para o desenvolvimento do País, visto que 96% dos produtos exportados e 88% dos produtos importados são transportados por via marítima. (ANTAQ, 2011)

Constata-se, por meio da visualização da Figura 1, que o tamanho da Amazônia Azul corresponde, em medida de área (m²), à Amazônia verde brasileira.

Figura 1 – Representação Cartográfica da Amazônia Azul



Mar Territorial (12 Milhas/22km) – Soberania Total	
Zona Econômica Exclusiva (200 Milhas/370km) – Recursos vivos e não vivos	
Limite Exterior da Plataforma Continental (350 Milhas/650km) – Recursos não vivos	
ZEC	3.530.919 km ²
PC proposta	900.000 km ²
Amazônia Azul	≈ 4.500.000 km ²

Fonte: Pereira, 2011.

“Hoje, os espaços marítimos brasileiros atingem aproximadamente 3,5 milhões de km². O Brasil está pleiteando, junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a extensão dos limites de

sua Plataforma Continental, além das 200 milhas náuticas (370 km), correspondente a uma área de 963 mil km². Após serem aceitas as recomendações da CLPC pelo Brasil, os espaços marítimos brasileiros poderão atingir aproximadamente 4,5 milhões de km². Uma área maior do que a Amazônia verde. Uma outra Amazônia em pleno mar, assim chamada, não por sua localização geográfica, mas pelos seus incommensuráveis recursos naturais e grandes dimensões.” (Sítio da Marinha do Brasil, grifo do autor)

No cenário geopolítico internacional, já há algum tempo, está em curso uma estratégia de inserção soberana do País como uma nação democrática, ciente de sua importância como potência emergente e demandante de uma cadeira permanente no Conselho de Defesa da Organização das Nações Unidas (ONU).

Neste estudo, o Programa Temático 2058 – Política Nacional de Defesa assume papel de destaque.

A Marinha do Brasil (MB) está inserida nesse Programa Temático (PT), cabendo à instituição cinco objetivos, dos quais se ressalte o:

Objetivo: 0523 – Elevar a capacidade operativa da Marinha para o cumprimento

de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias, por meio do seu preparo e emprego.

É importante lembrar que a Organização Militar (OM) do Setor Operativo da MB que é, efetivamente, o maior responsável pela proteção da Amazônia Azul é o Comando em Chefe da Esquadra, mais comumente denominada Esquadra dentro da Força.

Faz-se mister analisar a missão do Comando em Chefe da Esquadra:

“O Comando em Chefe da Esquadra tem por propósito a manutenção das Forças subordinadas no mais elevado grau de aprestamento para as operações navais de guerra, de acordo com o Decreto 16.623, de 1º de outubro de 1924. Para a consecução de seu propósito, cabem ao Comando em Chefe da Esquadra as seguintes tarefas:

e) supervisionar, no âmbito da Esquadra, o emprego dos recursos necessários ao aprestamento das Forças e Órgãos subordinados.” (Sítio do Comando em Chefe da Esquadra, grifo do autor)

Por oportuno, merece ser desdobrado o Objetivo 0523 do PPA 2012-2015.

Tabela 1 – Objetivo: 0523 do PPA 2012-2015

OBJETIVO 0523	Elevar a capacidade operativa da Marinha para o cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias, por meio do seu preparo e emprego.
Metas 2012-2015	
· Alcançar índice de 80% dos meios operativos da MB na condição “Pronto para operar”	
· Prover formação e capacitação de militares e servidores civis	
Iniciativas	
· 01ZM - Aprestamento dos meios operativos	
· 01ZN - Formação e capacitação de recursos humanos da Marinha	
· 01ZQ - Logística operacional da Marinha	

Fonte: Adaptado do Anexo I de Brasil, 2012 (*grifo do autor*)

Em função da similaridade entre a missão da Esquadra e o objetivo supra, pode-se afirmar que a Esquadra brasileira atuará como um instrumento direto para o alcance da meta grifada na Tabela 1.

A necessidade de se verificar a efetividade do processo de planejamento orçamentário da Esquadra, em face da relevância e compatibilidade entre a missão atribuída a esta organização e os objetivos/metaboliciativas do PPA supracitados, justifica a realização desta pesquisa. A análise procura identificar eventuais distorções no planejamento e sugerir a adoção de medidas de ajuste pertinentes.

METODOLOGIA

O procedimento de pesquisa adotado foi o estudo de caso, com a utilização de técnicas diretas: comparações, entrevistas, observações e análises de atos e fatos, bem como a vinculação e a interdependência dos mesmos.

O estudo de caso é pertinente neste estudo, tendo em vista tratar-se de uma investigação empírica acerca de um determinado fenômeno em particular, neste caso os recorrentes cortes orçamentários em importante parcela do Setor Operativo da MB.

Segundo Vergara (2007), este estudo é qualificado como uma pesquisa descritiva e exploratória quanto aos seus fins, e uma pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo quanto aos seus meios. Entretanto, esta pesquisa não tem a pretensão de analisar quais os motivos, sejam estes políticos ou econômicos, referentes a conjunturas nacionais ou internacionais, cenários de recessão econômica internacional ou retração do crescimento nacional, entre outros possíveis ocorridos durante os últimos seis exercícios (2006 a 2011), que nortearam as decisões dos atores do processo orçamentário da MB.

REFERENCIAL TEÓRICO

Planejamento

O orçamento é uma ferramenta do planejamento. Portanto, para se entender um, é indispensável o entendimento do outro.

Na análise semântica do termo planejamento, encontram-se as seguintes definições:

Determinação de um conjunto de procedimentos, de ações (por uma empresa, um órgão do governo etc.), visando à realização de determinado projeto. (Houaiss et al, 2001).

Planejar, de uma maneira simplória, é o esforço que se faz para antecipar o futuro (Matias-Pereira, 2010).

Planejar é estabelecer com antecedência ações a serem executadas, estimar recursos que serão necessários e alocados, assim como atribuir as responsabilidades em relação a um período futuro predeterminado. Desta forma, é possível identificar a existência de oportunidade e restrições tanto no âmbito interno quanto externo da organização (Sanvicente, 2000, p. 16).

O planejamento como um processo pode, e deve, ser visto como um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização, com vistas a atingir determinado objetivo. O planejamento se apresenta de forma contínua, permanente e sistemática, e, durante o seu desenvolvimento, incorpora a ideia de atuação conjunta dos diversos setores da organização, contemplada por recursos humanos, técnicos e de tecnologia da informação que apoiem sua execução, garantindo o acompanhamento, a avaliação e as tomadas de decisão em todas as suas fases. (Matias-Pereira, 2010)

Orçamento público

Para Gaston Jèze, “o orçamento é essencialmente um ato político. É um plano de ação”. (Jèze, 1928)

O orçamento, visto que servira inicialmente como um instrumento de controle, tanto do Legislativo sobre o Executivo como desse último sobre suas próprias unidades integrantes, revestia-se de uma roupagem contábil, adotando classificações elementares, mas que atendiam às necessidades de um setor público, ainda incipiente.

De acordo com o professor Lino Martins (2004), o orçamento público é conceituado como um instrumento da moderna administração pública para realizar atos preventivos e autorizativos de despesas em um exercício. Está intimamente ligado à ideia de soberania popular, em que o povo, por meio de seus representantes, aprova os gastos que o Estado irá realizar durante o exercício.

Para a MB, a definição adotada é a seguinte:

“O orçamento público é um instrumento de planejamento da ação governamental que fixa as despesas e estima as receitas que serão arrecadadas por meio de tributos, quais sejam, impostos, taxas e contribuições de melhorias.”
(Brasil, 2009, p.1-1)

A Constituição Federal (CF) de 1988 enfatizou o controle dos projetos pelo Poder Legislativo e o orçamento-programa, em que o Estado realiza um planejamento sistematizado e analítico, de médio e longo prazos, a fim de melhor gerenciar os recursos e os gastos públicos.

Ressalte-se que no Estado moderno, em que é privilegiado o instituto da representação, o orçamento é um instrumento de participação popular, propiciando o controle social, que é um dos fundamentos que integram a base de sustentação do modelo proposto no Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização. (Lima, 2009)

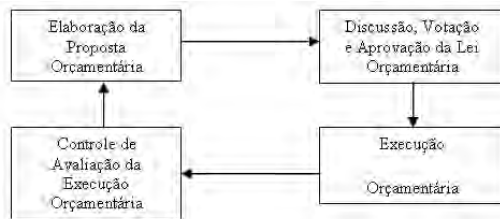
Orçamento público é um instrumento de planejamento materializado pela Lei Orça-

mentária, onde o Governo, em quaisquer de seus níveis, relaciona de forma legal o seu programa de trabalho, que contém planos de custeio, investimentos, inversões e obtenção de recursos, tudo para o preenchimento de suas necessidades funcionais em prol dos cidadãos e da sociedade.

Processo orçamentário

O processo orçamentário, também denominado ciclo orçamentário, envolve quatro etapas: elaboração da Proposta Orçamentária; discussão e aprovação da Lei de Orçamento; execução orçamentária e financeira; e controle. O desenrolar do processo, que somente existe em estado dinâmico, pode ser apresentado na forma do diagrama abaixo representado. (Giacomoni, 2010)

Figura 2 – Diagrama do Processo Orçamentário



Fonte: Giacomoni, 2010

Uma vez que a primeira etapa do ciclo se repete anualmente, o processo orçamentário não deve ser visto como autossuficiente. Assim, como a Elaboração da Proposta Orçamentária é norteada por diretrizes e planos de médio e longo prazos, mostra-se evidente que o processo orçamentário assume maior vulto quando integrado ao processo de planejamento.

Portanto, a CF de 1988 demanda a integração entre planejamento e orçamento e, em seu Art.165, determina a realização do orçamento público por meio de três Instrumentos Constitucionais de Planejamento:

Plano Plurianual de Investimentos (PPA)

Elaborado no primeiro ano de mandato do Governo eleito, se estende aos quatro anos seguintes. É o instrumento pelo qual o Governo ordena suas ações com a finalidade de atingir seus objetivos e suas metas.

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Tem a finalidade principal de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com o estabelecido no PPA.

Lei de Orçamento Anual (LOA)

Visa a concretizar os objetivos e metas propostos no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO. Compreende os três tipos distintos de orçamentos: Orçamento Fiscal; Orçamento de Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Empresas.

Relembra-se que os orçamentos públicos são objetos de controle, que, salvo melhor juízo, é a verificação do cumprimento do orçamento sob o ponto de vista legal e do cumprimento dos programas de trabalho nele elencados. (Santos, 2001)

Esta fase do orçamento público, recentemente, foi valorizada e reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu punições ao não cumprimento das leis orçamentárias e aumentou a transparência das contas públicas, elevando o número de pessoas com acesso a elas e em condições de analisá-las e apontar eventuais desconroles. (Brasil, 2000)

Orçamento-Programa

A partir da Lei nº 4.320/1964 e com o advento da LRF, o orçamento ganhou mais *status* com a implementação do orçamento-programa, integrado aos sistemas de contabilidade pública.

Nesta modalidade de orçamento, em sua forma de apresentação, os recursos financeiros destinados a cada unidade gestora devem estar vinculados direta ou indiretamente aos objetivos e metas a serem alcançados. O emprego desses recursos deve ocorrer racionalmente para se atingir o maior grau de bem estar social possível. (Kohama, 2006)

O orçamento-programa possui como principais características: “agregação das unidades organizacionais, com funções e subfunções comuns; identificação de custos por função e subfunção; e decisão sobre quais serão os resultados esperados das unidades.” (Matias-Pereira, 2010, p. 276)

Os elementos essenciais do orçamento-programa são: os objetivos e propósitos almejados; os programas; os custos atrelados aos programas; e os indicadores de desempenho. (Giacomoni, 2010)

O planejamento orçamentário na Marinha do Brasil

O orçamento-programa adotado pela MB consagrou a integração entre planejamento e orçamento público, sendo, por vezes, indistinguível do planejamento orçamentário moderno.

Os documentos condicionantes no processo orçamentário da MB são os seguintes:

- Plano Plurianual (PPA);
- Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO);
- Lei Orçamentária Anual (LOA);
- Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- Decreto de Programação Orçamentária e Financeira;
- Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967;
- Lei Complementar no 101/2000 (LRF);
- Estratégia Nacional de Defesa (END);
- Plano Estratégico da Marinha (PEM);
- Orientações do Comandante da Marinha (Orcom);
- Orientações Setoriais (Oriset);

- Programa de Reparelhamento da Marinha (PRM);
- Plano de Desenvolvimento Científico e Tecnológico da Marinha (PDCTM);
- Elementos para o Planejamento Logístico; e
- Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU)

Ressalte-se que, desde 1963, existe na MB uma ferramenta de planejamento, execução e controle, inerente às gestões orçamentária e financeira, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da MB, o Plano Diretor (PD).

Adicionalmente, a MB, para apoiar as atividades inerentes à dinâmica do PD, conta com o Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (Siplad), que é o instrumento responsável por harmonizar o Sistema do Plano Diretor (SPD) ao Sistema de Planejamento Governamental (SPOF – Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; Siop – Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento; e SIGPlan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento).

DESENVOLVIMENTO

A dotação orçamentária da defesa nacional diante do atual cenário político-econômico internacional

Ao se analisar o patrimônio de uma nação, há que se reportar ao valor da riqueza patrimonial do Estado, mensurado por meio do Produto Interno Bruto (PIB), em que o orçamento possui papel de destaque no desenvolvimento da economia do País.

O Brasil, em especial, possui uma economia com valor internacional considerado por sua riqueza, atualmente, em torno de 2,13 trilhões de dólares (United States Dollar – USD), segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ocupando a sexta posição entre os países integrantes do G-20 (grupo de países que possuem as maiores economias do mundo). Ademais, pode-se somar à riqueza na-

cional a camada pré-sal, constituída de reservas petrolíferas e “bolsões” de gás natural, descoberta na Amazônia Azul e ainda não explorada em sua totalidade.

Por seu potencial futuro, o Brasil despontou como uma potência mundial, integrando os Brics (abreviação para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), grupo de países considerados de economia emergente e com gran-

de influência entre as maiores potências econômicas mundiais.

Cabe ressaltar que, apesar de a dimensão econômica ter sido o fato gerador mais importante na criação desse grupo, a dimensão política passou a desempenhar um papel fundamental na tentativa de harmonização de posições em temas das relações internacionais, principalmente quanto à aspiração do Brasil em ocupar uma cadeira como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU.

Conforme citado no *Policy Brief # 1* do Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral do Centro de Estudos e Pesquisa BRICS, a dimensão político-estratégica, inerente ao posicionamento dos BRICS, toma um vulto cada vez mais decisivo no cenário internacional:

Ressalte-se que, desde 1963, existe na MB uma ferramenta de planejamento, execução e controle, inerente às gestões orçamentária e financeira, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da MB, o Plano Diretor (PD)

“Neste aspecto, a participação de Brasil, Índia e África do Sul está hoje intimamente associada à visão de que os países em desenvolvimento, após o término da Guerra Fria, passaram a ter um maior papel nas questões internacionais e que a ‘governança global’ necessita ser reformada para espelhar essa realidade, inclusive com a expansão dos membros-permanentes do Conselho de Segurança da ONU.” (Policy Brief # 1, mai 2011, p. 6)

Há que se destacar que os orçamentos dos países em desenvolvimento devem acompanhar a potencialidade e a capacidade futura dos componentes da riqueza pública, inseridas numa avaliação estratégica das ameaças conjunturais e daquelas resultantes da simulação de cenários futuros, inerentes à soberania e à defesa nacional.

O Brasil possui gastos de defesa da ordem de 1,5% do PIB, ficando apenas à frente da África do Sul dentro do BRICS no tocante a gastos e investimentos em defesa (Tabela 2).

Convém ressaltar que foi nesse contexto geopolítico-estratégico que o Brasil começou, em 2011, a discutir e elaborar o seu Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). O LBDN é um “documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso

ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor”, e sua elaboração está a cargo de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído por meio do Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011, sob coordenação do Ministério da Defesa (MD). (Brasil, 2010a; Brasil, 2011a)

Esse documento visa a dar maior transparência às políticas de defesa adotadas pelas democracias atuantes no cenário internacional, assim como auxiliar na aproximação de civis e militares, e já é utilizado por diversos países do mundo.

O LBDN também pode ser encarado como uma ferramenta de controle, pois servirá como um instrumento de prestações de contas.

A elaboração do LBDN requer, portanto, para sua efetivação, uma cooperação entre as sociedades civil, militar, científica e acadêmica brasileiras. Sendo assim, a preparação do LBDN não é atividade a ser executada somente no âmbito do MD, mas sim por diversos atores da sociedade brasileira, sob a coordenação do MD.

No processo de elaboração dessa publicação foram conduzidos, ao longo do

Tabela 2 – Gastos em Defesa dos BRICS em % PIB

PAÍSES/ANO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ¹
África do Sul	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	[---]
Brasil	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5
China	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0	2,2	2,1	2,0
Índia	2,8	2,7	2,5	2,3	2,5	2,8	2,7	2,6
Rússia	3,8	3,7	3,6	3,5	3,5	4,3	3,9	3,9

Fonte: SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute, Suécia.

Nota: [---] Não disponível.

¹ Os valores apontados para o ano de 2011 foram obtidos com base nas estimativas do PIB de 2011, fornecidas pelo banco de dados do FMI – Fundo Monetário Internacional (atualizado até setembro/2011).

ano de 2011, sob a coordenação do MD, seminários e oficinas temáticas seguidas de *workshop*, em cada região do Brasil, com vistas a fomentar a discussão dos tópicos afetos ao LBDN. Todos esses encontros contaram com a participação de militares e especialistas nas áreas de discussão, ou no tema, tanto brasileiros quanto estrangeiros, em apresentações proferidas pelos especialistas ou em mesas redondas entre os profissionais das oficinas temáticas e especialistas convidados.

A primeira edição do LBDN, fruto do trabalho do GTI e dos eventos conduzidos pelo MD acima citados, já foi encaminhada ao Congresso Nacional (CN) pelo Poder Executivo no corrente ano.

Como o LBDN disporá sobre o orçamento plurianual do MD e será atualizado a cada quatro anos, não coincidentes com a elaboração do PPA, em decorrência da Lei Complementar 136/2010, poderá servir como um hábil instrumento para as Forças Armadas (FFAA) se protegerem contra cortes e contingenciamentos em seus orçamentos em função de eventuais mudanças de políticas de governo.

A Dotação Orçamentária da Marinha do Brasil inserida no cenário Nacional

O orçamento da MB representou aproximadamente, nos últimos seis anos, uma parcela correspondente a 25,8% do orçamento total do Ministério da Defesa. Tal parcela representa uma média ponderada de aproximadamente 0,392% do

PIB nacional.

Por oportuno, destaca-se que, para futuras análises e cotejamentos, faz-se mister subtrair do orçamento dotado à MB os montantes atinentes ao pagamento de pessoal (militares e civis, ativos, inativos e pensionistas) que montam em aproximadamente 2/3 (dois terços) da totalidade dotada a Força. Tal procedimento visa a expurgar os efeitos do crescimento vegetativo das rubricas de pagamento de pessoal e o crescimento decorrente da autorização de aumento do efetivo componente da Força (autorizado pela Lei nº 12.216/2010).

Análise do planejamento orçamentário da Esquadra

O orçamento da MB representou, nos últimos seis anos, uma parcela correspondente a 25,8% do orçamento total do Ministério da Defesa. Tal parcela representa uma média ponderada de 0,392% do PIB nacional

O Comando em Chefe da Esquadra, para a execução de sua missão, encaminha anualmente ao seu comando imediatamente superior – Comando de Operações Navais – diversos relatórios inerentes à execução do seu orçamento anual/Plano de Ação corrente (ano A), bem como um documento de Revisão do próximo PA (ano

A+1) e Encaminhamento de Subsídios para o PA seguinte (ano A+2). É justamente esse documento de Revisão do PA e Encaminhamento de Subsídios que dará início ao ciclo de Planejamento do Plano Diretor.

Faz-se mister cotejar o orçamento destinado à Esquadra e o orçamento total da Força, para que se possa aquilatar o peso do primeiro dentro da parcela de Custeio & Investimento na dotação orçamentária da MB.

Tabela 3 – Subsídios e Orçamentos da Esquadra

R\$ milhões

ANOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Subsídios da Esquadra² (I)	479,3	454,7	484,1	521,1	484,8	699,7
Provisionado à Esquadra (A)³	417,9	300,6	121,2	256,8	192,1	283,0 ⁴
Metas Não Contempladas (I) – (A)	61,4	154,1	362,9	264,3	292,7	[416,7]
Grau de Metas Não Contempladas [(I) – (A)] ÷ (I)	12,81%	33,89%	74,96%	50,71%	60,37%	59,56%
Orç. de Custeio & Investimento (B)	2.457,3	1.968,8	3.597,5	7.407,0	5.996,4	5.239,7
(A) ÷ (B)	17,01%	15,27%	3,37%	3,47%	3,20%	5,40%

Fonte: Elaborado pelo autor

Nota: [] Valor parcial para o exercício (1jan a 31out/2011)

Gráfico 1 – Fatia Média da Esquadra no Orçamento da MB (2006 a 2011)



Fonte: Elaborado pelo autor (Tabela 3)

Ao se analisar a última linha da Tabela 3 e a representação gráfica acima, percebe-se que os recursos provisionados à Esquadra nos últimos seis anos correspondem a uma

parcela média do orçamento da MB da ordem de 5,89%.

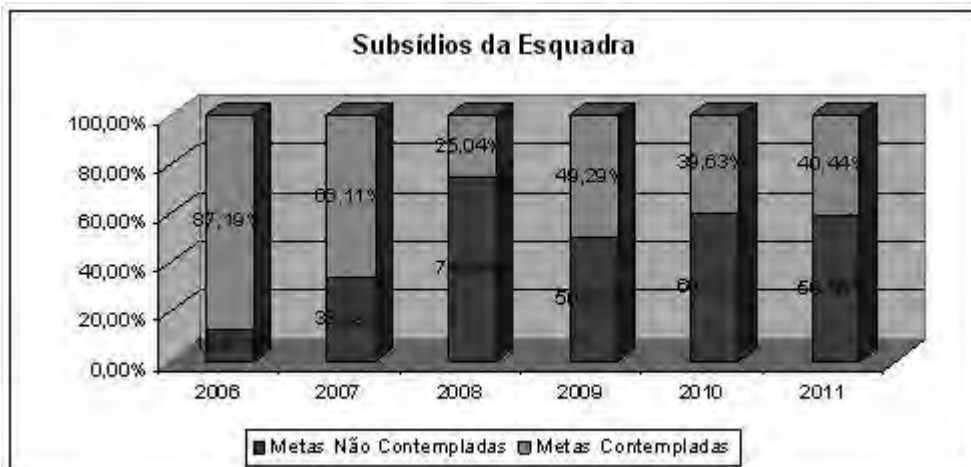
Por si só, a representatividade que tem o orçamento da Esquadra dentro do

2 Os montantes referentes aos subsídios solicitados pela Esquadra foram obtidos por meio da análise de relatórios do Siplad disponibilizados pelo próprio Comando em Chefe da Esquadra. Relatórios analisados: Consulta Parametrizada de Subsídio QPPR (Quadro Proposta de Programação de Recursos), Consulta CDC do Subsídio Financeiro, Planilhas em Excel de Acompanhamento do PA e Subsídios.

3 Os montantes referentes aos valores provisionados à Esquadra foram extraídos de relatórios do Siplad (Consulta Parametrizada de Posição Siafi no último dia útil do exercício, exceto para o ano de 2011) e de Planilhas em Excel de Acompanhamento do PA utilizadas pela Subseção de Finanças e Abastecimento da Esquadra.

4 Montante acumulado até 1/11/2011. Extraído de Consulta Parametrizada Siafi – Posição: 2011-01/11/2011.

Gráfico 2 – Representação das metas subsidiadas pela Esquadra



Fonte: Elaborado pelo autor (Tabela 3)

orçamento total da Força não é suficiente para se tecerem comentários sobre o cumprimento da missão daquela. É preciso se verificar e se cotejar o Grau de Atendimento das solicitações de subsídios encaminhados anualmente e o Grau de Metas Não Contempladas.

Por meio da Tabela 3 e do Gráfico 2, percebe-se que o Grau de Metas Não Contempladas evoluiu de forma crescente de 2006, quando estava no patamar de 12,81%, a 2008, quando atingiu seu pico de 74,96%, dentro do período analisado. Nos demais anos analisados (2009 a 2011), esse índice se manteve acima do patamar de 50%. Assim, conclui-se que, no período de 2009 a 2011, mais de metade das metas programadas pela Esquadra deixaram de ser contempladas com créditos orçamentários. Tal fato, segundo informações colhidas em en-

trevistas, acarretou em um retrabalho de praticamente todo o planejamento dos PA da Esquadra afetados, na tentativa de que a adequação do PA em curso fosse realizada da forma mais racional e eficiente possível.

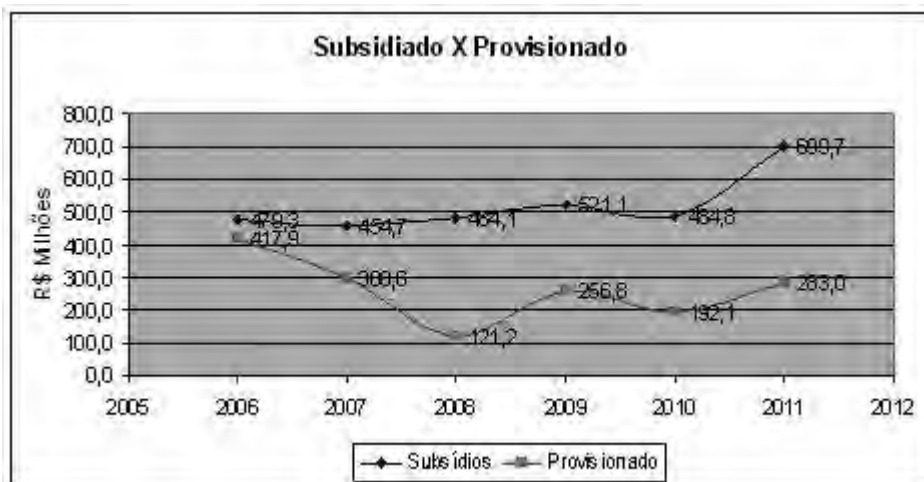
Evidencia-se no gráfico 3 o afastamento entre os montantes subsidiados e os provisionados à organização em pauta. Tomando-se como indicador o Grau de Metas Não Contempladas, conclui-se que a média ponderada de todo o período (2006-2011) analisado cresceu de 49,69% para 61,04% nos últimos

quatro anos (2008-2011).

Ressalta-se que, por ocasião de entrevistas realizadas durante as visitas a essa Organização Militar, obteve-se o relato de que o cenário exposto (elevado Índice do Grau de Metas Não Contempladas) poderia ter sido ainda pior caso a Esquadra não tivesse participado de comissões a cargo

No período de 2009 a 2011, mais de metade das metas programadas pela Esquadra deixaram de ser contempladas com créditos orçamentários

Gráfico 3 – Cotejamento entre Recursos Subsidiados e Provisionados da Esquadra



Fonte: Elaborado pelo Autor (Tabela 3)

da ONU (Missões de Manutenção de Paz⁵) e missões de ajuda humanitária⁶.

A Esquadra, em virtude da sua participação nas comissões e missões acima citadas, foi provisionada com créditos extraordinários específicos durante os PA para o custeio das operações realizadas. Esses destaques de crédito possibilitaram realizar a manutenção de parte dos meios subordinados à Esquadra e elevar o seu nível de aprestamento, amenizando, dessa forma, os reflexos de um provisionamento insuficiente do Plano de Ação Inicial (PAI), diante dos montantes subsidiados.

CONCLUSÃO

Em épocas de escassez de recursos ou em períodos de maciços investimentos, e decorrente das políticas fiscais que se façam aplicar, invariavelmente, o orçamento é

tido como poderosa ferramenta, capaz de permitir, a curto, médio e longo prazos, o alcance dos objetivos traçados por uma organização pública ou privada, civil ou militar.

A importância do planejamento para a montagem do PA é crucial para o seu sucesso, devendo o mesmo ser apresentado de forma parcimoniosa e mais realista possível. Isso gerará uma otimização da gestão do PD, tanto na distribuição quanto na aplicação dos recursos orçamentários, permitindo, assim, o cumprimento de um dos propósitos do PD, a economicidade.

Faz-se mister ressaltar que o planejado deve ser exequível, deve ter continuidade. Conceitualmente, o planejamento não pode ser entendido como apenas a elaboração de um documento denominado plano ou programa. Essa é apenas uma

5 As Missões de Paz da ONU de que a Esquadra participou com seus meios subordinados no período aludido, navios e aeronaves, foram a Comissão Haiti – Minustah (Missão das Nações Unidas pela Estabilização do Haiti) e a Comissão Líbano I – FTM-Unifil (Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano).

6 A Esquadra participou, por meio da utilização de pessoal e meios subordinados, nas missões de ajuda humanitária durante as chuvas da Região Serrana do Rio de Janeiro em janeiro de 2011 e durante a enchente que assolou o estado de Santa Catarina em nov/dez de 2008.

parte do processo, visto que a seleção racional de objetivos e instrumentos é um hábito ininterrupto nas organizações que buscam competências distintivas na era da Gestão do Conhecimento e Gestão Estratégica.

Cabe registro que há uma tendência ao alinhamento do SPD com a PDN e o LBDN, visto que a PDN “é o documento condicionante de mais alto nível do **planejamento** de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” e o LBDN, “o Livro Branco, deverá conter a previsão orçamentária plurianual. A publicação será atualizada a cada quatro anos, a fim de permitir que novas metas sejam estabelecidas para um novo período plurianual”. (Brasil, 2005, **grifo do autor**; Brasil, 2011a; Cavaco, 2011)

Por oportuno, note-se que o LBDN poderá ser um indicador de rumo a ser seguido dado seu caráter estratégico, seu escopo e sua abrangência, pois esta publicação não dispõe somente acerca de dados orçamentários, visto que deverá conter a simulação de cenários estratégicos para o século XXI, os programas de modernização das FFAA e diretrizes sobre operações de paz e ajuda humanitária.

O orçamento público, amplamente aceito como instrumento de planejamento e controle da administração pública, apresenta-se como técnica hábil e capaz de permitir a periódica reavaliação dos objetivos e fins do governo, representando importante fonte de informação e controle democrático do Estado.

O Planejamento Governamental, ao usar de todas as facetas do orçamento público, deve ser entendido como um processo contínuo de negociação entre o Estado e a sociedade, sem olvidar que é desta negociação, em que se apresentam as demandas sociais, que se alcança um avanço na cidadania e da própria democracia.

A partir desse entendimento, a Esquadra, para manter-se forte e pronta para cumprir suas tarefas, contribuir para a manutenção da soberania nacional e atuar efetivamente na proteção da Amazônia Azul brasileira necessitaria ter seu orçamento equiparado, em relevância, aos projetos essenciais para a Defesa Nacional, de modo a ser protegido de eventual contingenciamento.

Exemplo da busca por um instrumento de proteção é relatado no artigo de Ribamar Oliveira (2011).

Segundo ele, o comandante da Marinha, em encontro com o relator-geral do Orçamento de 2012 e membros da Comissão Mista de Orçamento, expressou o interesse dos militares em conseguir aprovar dispositivo

na Lei Orçamentária que definitivamente proteja os projetos tidos essenciais para a Defesa Nacional.

Na qualidade de espinha dorsal do Poder Naval brasileiro, a Esquadra, em sua nobre missão de ter como “propósito a manutenção das Forças subordinadas no mais elevado grau de aprestamento para as operações navais de guerra” e alcançar a meta preconizada no Objetivo 0523 do PL PPA (2012-2015) de “alcançar índice de 80% dos meios operativos da MB na condição ‘pronto para operar’”, merece contar com um instrumento de proteção ao seu orçamento.

Na qualidade de espinha dorsal do Poder Naval brasileiro, a Esquadra, merece contar com um instrumento de proteção ao seu orçamento

Pode-se concluir que, para o Planejamento Orçamentário da Esquadra ser efetivo, é premente que seus subsídios sejam

integralmente atendidos, proporcionando, dessa forma, que sua execução contemple todas as metas programadas.

 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:
<ECONOMIA>; Orçamento; Geopolítica; Esquadra;

REFERÊNCIAS

- ANTAQ - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Panorama Aquaviário. Vol. 6, ago 2011.
- BENOIT, E. Defense and Economic Growth in Developing Countries. Lexington, MA. Lexington Press, 1973. In: Júnior, A. M. Necessidade de Implementar uma Economia de Defesa que Integre os Países do Hemisfério. Washington, D.C. 2004. 53f. Monografia. Curso Superior de Defesa e Segurança Hemisférica, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, D.C., 2004.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Disponível na Internet em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 30 mai 2011.
- _____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/pdn.php>>. Acesso em: 28 jul 2011.
- _____. Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011. Estabelece princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, institui Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2011a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7438.htm>. Acesso em: 10 nov 2011.
- _____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 30 mai 2011.
- _____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 26 mai 2011.
- _____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp136.htm>. Acesso em: 28 jul 2011.
- BRASIL. Lei nº 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 União, Brasília, DF, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 26 mai 2011.

- _____. Lei nº 12.216, de 11 de março de 2010. Altera os arts. 1º, 11, 16 e 17 e acrescenta os arts. 7ºA e 7ºB à Lei nº 9.519, de 26 de novembro de 1997, que dispõe sobre a reestruturação dos Corpos e Quadros de Oficiais e de Praças da Marinha. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12216.htm>. Acesso em: 17 nov 2011.
- _____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/120118_lei_12593.pdf>. Acesso em: 21 abr 2012.
- _____. Marinha do Brasil. Secretaria Geral da Marinha. SGM-101: Normas para a Gestão do Sistema do Plano Diretor. Brasília, DF, 2009. Disponível na Intranet da Marinha do Brasil em: <<http://www.sgm.mb>>. Acesso em: 24 mai 2011.
- _____. Ministério da Defesa. Estratégia de Defesa Nacional – Paz e segurança para o Brasil. 2ed. Brasília, DF, 2011b. Disponível na Internet em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 27 abr. 2011.
- CAVACO, V. C. Brasil começa a elaborar Livro Branco com informações estratégicas sobre Defesa - Publicação ampliará conhecimento da sociedade civil sobre assuntos militares. Disponível em: < <http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/brasil-comeca-a-elaborar-livro-branco-com-informacoes-estrategicas-sobre-defesa/53668/>>. Acesso em: 02 ago 2011.
- _____. Militares vão ganhar “bíblia” - Livro Branco da Defesa Nacional pretende apresentar ao mundo o tamanho e os planos das Forças Armadas brasileiras. Disponível em:<<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/militares-va-ganhar-biblia/54310/>>. Acesso em: 02 ago 2011.
- CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA BRICS. Policy Brief # 1 – Os BRICS e as Operações de Paz. Maio de 2011. Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral. Disponível em: <<http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/484/doc/1272387016.pdf>>. Acesso em: 19 set 2011.
- GIACOMONI, J. Orçamento Público. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- HOUAISS, A.; VILLAR, M.S.; FRANCO, F.M.M. Dicionário Houaiss da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- JÉZE, G. *Cours de science des finances et de legislation financière*. 5ª ed. Paris:Giard, 1928.
- JÚNIOR, A. M. Necessidade de Implementar uma Economia de Defesa que Integre os Países do Hemisfério. Washington, D.C. 2004. 53f. Monografia. Curso Superior de Defesa e Segurança Hemisférica, Colégio Interamericano de Defesa, Washington, D.C., 2004.
- KOHAMA, H. *Contabilidade Pública – Teoria e Prática*. 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- LIMA, P. D. B. “Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira”. In XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.
- MATIAS PEREIRA, J. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. São Paulo: Atlas, 1999.
- MUSGRAVE, R.A. “Teoria das finanças públicas”. São Paulo: Atlas, 1974. 2. vols. In Giacomoni, J. *Orçamento Público*. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- OLIVEIRA, R. “Um novo modelo para o planejamento”. In Jornal Valor Econômico, 31/03/2011. 2011a. Disponível em: <<http://www.valoronline.com.br/impresso/brasil/97/406061/um-novo-modelo-para-o-planejamento>>. Acesso em: 07 mai 2011.
- _____. “Orçamento da Defesa para 2012 cresce e repõe investimentos anteriores a corte”. In Jornal Valor Econômico, 20/09/2011. 2011b. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/1011516/orcamento-da-defesa-para-2012-cresce-e-repoe-investimentos-anteriores-corte>>. Acesso em: 06 out 2011.

- PEREIRA, M.C.R. O Controle da Fronteira Oriental do Brasil: Monitoramento e Presença no Atlântico Sul. 2011. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/seminarios/palestra-mauro.pdf>>. Acesso em: 11 ago 2011.
- SANTOS, A. J. “Orçamento Público e os Municípios – Alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal”. In *Revista Eletrônica de Administração*. Edição 22ª ed., Vol. 7, nº. 4, Jul - Ago de 2001. Porto Alegre: 2001. Disponível em: <http://read.adm.ufrgs.br/edicoes/pdf/artigo_121.pdf>. Acesso em: 18 out 2011.
- SANVICENTE, A. Z.; SANTOS, C. C. Orçamento na administração de empresas. 2ª.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- SILVA, L.M. *Contabilidade governamental: um enfoque administrativo*. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2004
- VERGARA, S. C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas S.A., 2007.
- WEEDE, E. “Military Participation Ratios, Human Capital Formation and Economic Growth: A Cross-National Analysis”. *Journal of Political and Military Sociology*, 1983, 11: p. 11-9. In: Júnior, A. M. *Necessidade de Implementar uma Economia de Defesa que Integre os Países do Hemisfério*. Washington, D.C. 2004. 53f. Monografia. Curso Superior de Defesa e Segurança Hemisférica, Colégio Interamericano de Defesa, Wash