



PLANO DIRETOR DA MARINHA 60 anos de desafios e soluções

A bastecimento, administração, orçamento, finanças, logística, gestão patrimonial, contabilidade e controle interno são atividades que muito contribuem para o sucesso no emprego de um Poder Naval, por isso a história da Intendência da Marinha e da nossa Força Naval se confundem e têm progredido com sinergia, em especial desde a Independência. Nesse contexto, o Plano Diretor tem sido um instrumento de inquestionável importância para a gestão orçamentária e a condução do planejamento estratégico da Marinha do Brasil (MB), garantindo uma visão holística dos seus objetivos e prioridades institucionais, bem como estabelecendo um norte para a concretização destes desígnios.

Ao longo das seis décadas transcorridas desde a sua concepção, o Plano Diretor enfrentou desafios significativos e passou por diversas transformações para se adaptar às mudanças políticas, econômicas e tecnológicas, o que ilustra o firme compromisso da Marinha com uma administração eficaz e judiciosa ao longo de sua história. As soluções adotadas para superar cada um desses obstáculos reverberam além

das fronteiras militares, revelando-se pertinentes não apenas aos militares e civis a serviço da MB, mas também para os estudiosos da administração pública e estratégia, oferecendo um exemplar estudo de caso sobre como uma instituição pode adaptar seus instrumentos de gestão para enfrentar desafios e aproveitar oportunidades, além de oferecer lições valiosas para líderes sobre como desenvolver e implementar planos de longo prazo eficazes, considerando as complexidades e incertezas que podem surgir ao longo do caminho.

Em comemoração aos sessenta anos do Plano Diretor, a Revista do Clube Naval publica entrevista com o V Alte (RM1-IM) Jayme Teixeira Pinto Filho, primeiro Diretor de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), no período de abril de 2012 a novembro de 2015, que participou ativamente, ao longo de sua carreira, de muitas das modificações necessárias para manter o Plano Diretor atualizado e funcional. Essa entrevista foi conduzida pelo C Alte (IM) Alexandre Augusto Lopes Villela de Moraes, atual DGOM, a quem registramos nosso agradecimento.



À esquerda, Almirante Villela Moraes, atual DGOM, durante a entrevista com o Almirante Jayme

Como o Plano Diretor foi criado e como se deu sua evolução ao longo dos anos?

ALMIRANTE JAYME • O Plano Diretor tem sua motivação no modo como o orçamento era anteriormente percebido: um instrumento focado na alocação de recursos financeiros, sem uma ligação direta com os objetivos ou metas governamentais. Até a década de 1960, a MB adotava um orçamento por itens de despesa, sem vinculação direta com o planejamento. Era necessário encontrar um caminho que possibilitasse o correto planejamento dos investimentos da MB, dentro da realidade orçamentária existente à época.

A transformação teve início na década de 60 quando o Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América (EUA) introduziu o *Planning Programming Budgeting System* (PPBS). Esta abordagem oferecia uma maior integração entre planejamento, ações e orçamento. Inspirada por esse sistema, a MB instituiu o Plano Diretor em 1963, durante a gestão do Almirante de Esquadra Sylvio Borges de Souza Motta. Ele tinha como base o orçamento-programa e seu grande propósito era justamente coordenar as ações de planejamento, execução e controle dos investimentos, proporcionando uma visão mais abrangente e integrada dos recursos disponíveis.

Entretanto, a época em que o Plano Diretor foi concebido era repleta de desafios administrativos e políticos. A implementação do Plano Diretor só veio a ser configurada em 1967, com a publicação das “Normas para o Plano Diretor – Sistemática Detalhada”, estabelecendo a sua natureza e propósitos. Nesse intervalo de quatro anos, muitos acontecimentos importantes ocor-

reram, como a adoção do orçamento-programa pelo Governo Federal, juntamente com a Lei nº 4.320/64, que normatizou como o orçamento da União devia ser elaborado e controlado.

Durante as décadas seguintes, o Plano Diretor continuou a evoluir, mas geralmente impulsionado por mudanças nas legislações brasileiras e nos dispositivos que alteraram as regras orçamentárias. Foram mudanças políticas, administrativas, diferentes constituições, diversas leis, como a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei nº 10.180/2001 (que organiza e disciplina o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal), além das Emendas Constitucionais, como a EC nº 95/2016 (que fixou um teto para o crescimento dos gastos públicos) e as EC nº 100/2019 e EC nº 102/2019 (que tornaram o orçamento impositivo).

O Plano Diretor nasceu com o conceito de Plano Básico como fundamento. Era como se dividíssemos a Marinha em setores específicos, e então se definia o conjunto de atividades a serem desenvolvidas a longo prazo para cada um desses setores. Outro conceito importante é o do Sistema do Plano Diretor (SPD), que projeta o Plano Diretor na estrutura administrativa da Marinha, introduzindo atores, processos e responsabilidades. Com o SPD, foram também



Anexo ao primeiro PD (1963) e Normas para o Plano Diretor – Sistemática Detalhada (1967)

estabelecidas organizações e órgãos específicos para suporte, como o Conselho do Plano Diretor (COPLAN) e o Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR).

O avanço tecnológico também teve papel fundamental na evolução do Plano Diretor. Em 1987, foi desenvolvido o Sistema de Acompanhamento do Plano Diretor (SIPLAD), destinado inicialmente à produção de relatórios básicos, uma vez que uma quantidade grande de registros era recebida e analisada em papel. Com o passar do tempo, novas funcionalidades foram acrescentadas, tornando-se uma ferramenta crucial para a gestão orçamentária da Marinha.

Como o Plano Diretor se relaciona com a gestão de recursos orçamentários da Marinha do Brasil, maximizando o atendimento das demandas navais?

ALMIRANTE JAYME • O Plano Diretor é definido na SGM-401, as Normas para a Gestão do Plano Diretor, como um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, voltado para as gestões orçamentária e financeira da MB. Seu principal objetivo é garantir que os recursos disponíveis sejam adequadamente direcionados às necessidades da Força.

Já o SPD opera por meio de ciclos contínuos de planejamento, execução e controle, seguindo o conhecido ciclo PDCA⁽¹⁾. O elemento central do Plano Diretor, hoje, é o conceito de "Meta", diferentemente de antigamente, que era o Plano Básico. A Meta delimita um ob-

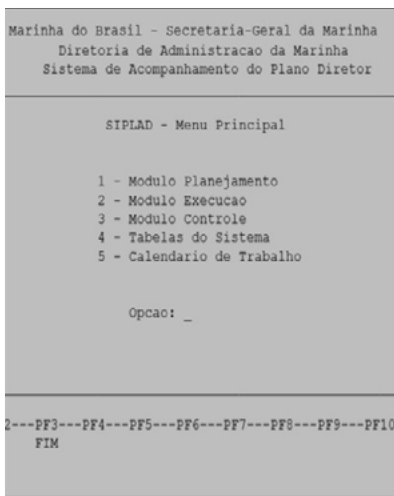
jetivo da MB em termos quantitativos, qualitativos e temporais. Essas metas devem estar alinhadas aos documentos condicionantes de alto nível da Marinha e do Governo Federal. Para garantir a eficácia das metas, além de possuir um gerente responsável por seu acompanhamento, elas são desmembradas em submetas e fases, formando então o que conhecemos como Ação Interna (AI). Elas possuem uma codificação própria, cronogramas físico-financeiros plurianuais registrados no SIPLAD e vinculações com as Ações Orçamentárias (AO) do Governo Federal e com as Ações Estratégicas Navais (AEN) do Plano Estratégico da Marinha (PEM).

O Plano Diretor, assim, consolida um "Banco de Metas", onde os objetivos da MB são internalizados em seu sistema de planejamento, execução e controle orçamentário.

Anualmente, esse planejamento se concretiza no Plano de Ação (PA), que representa a porção do Plano Diretor relativa a um exercício financeiro específico.

No que tange às necessidades da Marinha, elas são identificadas por meio do SIPLAD, sistema central no planejamento, execução e controle orçamentário da MB. Durante o ciclo de planejamento, a proposta orçamentária é formulada coletando, priorizando e consolidando as necessidades da Força, e montando o PA para o próximo exercício. Na fase de execução, o SIPLAD gerencia uma variedade de registros e pedidos de todas as Organizações Militares relacionados à gestão do orçamento.

Versões do SIPLAD



1991



1999



2016

Com foco no século 21, quais foram os principais marcos conceituais introduzidos pela Administração Pública que motivaram as últimas revisões no Plano Diretor?

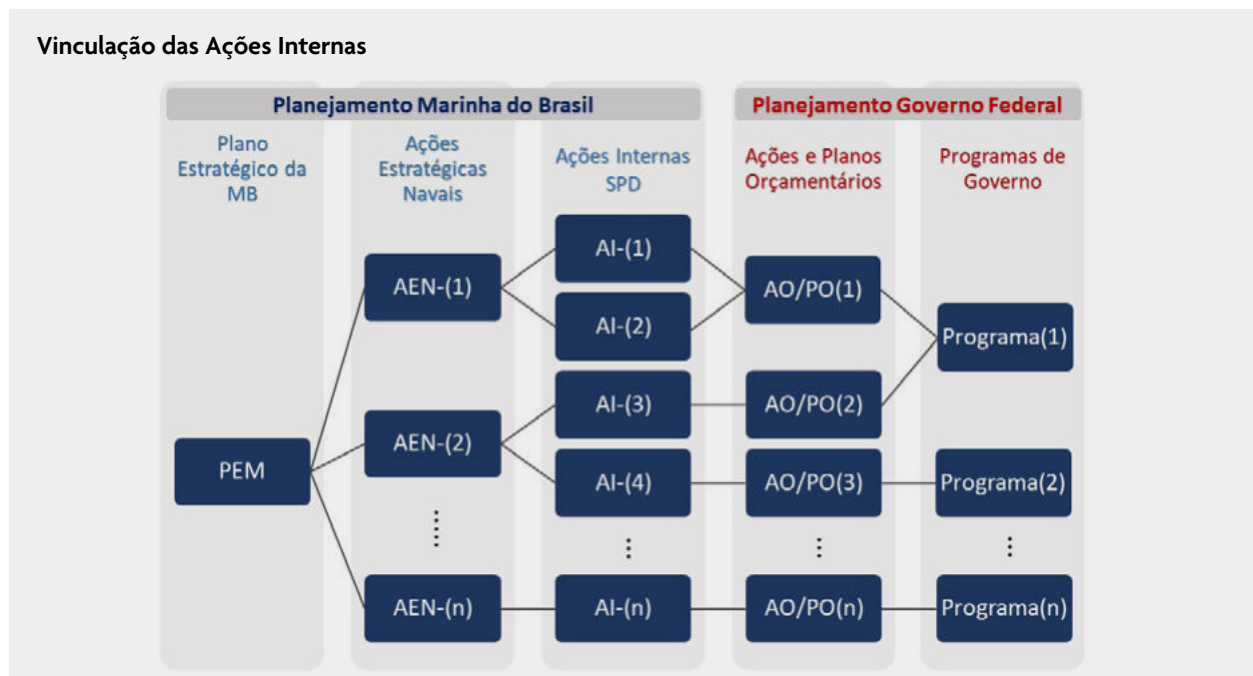
ALMIRANTE JAYME • O lançamento do Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 “Avança Brasil” trouxe significativas mudanças estruturantes na lógica orçamentária da Administração Pública, que determinou o início dos aprimoramentos no Plano Diretor ao longo desses 23 anos. Em um primeiro momento, visando preservar nosso consagrado SPD, a Alta Administração da Marinha decidiu agir com prudência, aguardando a efetiva consolidação da nova sistemática do Governo Federal. Alguns conceitos precisaram ser revistos e foram introduzidas pequenas alterações na identificação dos Projetos. Adicionalmente, foi criada uma estrutura paralela, com a designação de Gerentes de Programas e Coordenadores de Ações Orçamentárias.

O PPA 2012-2015 e o Cadastro de Ações de 2013 aprofundaram o nível de detalhamento da estrutura orçamentária da Administração Pública, reforçando o enfoque na gestão por resultados e criando o Plano Orçamentário (PO), que é uma identificação orçamentária de caráter gerencial, vinculada à AO. Com isso, as AI, já mencionadas, foram atualizadas para se vincular ao par AOxPO.

Diante de tantas alterações, em 2012 foi criado um Grupo de Trabalho (GT) que propôs

uma extensa revisão do Plano Diretor. Naquela ocasião, além dos aprimoramentos decorrentes das alterações orçamentárias da Administração Pública, foram também identificadas outras inovações a serem introduzidas, como o término do Relator de Plano de Metas e um maior alinhamento do Plano Diretor ao PEM, um de seus documentos condicionantes. Entretanto, diante do grande impacto que tais alterações provocariam na cultura organizacional da MB e pelo fato do PEM encontrar-se, à época, em processo de revisão, decidiu-se, naquele momento, que a completa reestruturação do Plano Diretor seria conduzida de forma gradual, deixando de implementar, de imediato, todos os apontamentos do GT de 2012.

Já o GT-SPD de 2018 não foi motivado por um marco conceitual propriamente dito. Uma necessidade de prover o alinhamento do orçamento com os objetivos estratégicos da Marinha ganhou destaque e foi identificada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 7.867/2017. Apesar das metas já possuírem um alinhamento aos documentos condicionantes da MB, esse alinhamento era indireto, não estava explícito. Deveria, portanto, ser bem transparente a coerência entre os objetivos estratégicos da Marinha e as Ações Orçamentárias. O GT-SPD de 2018 teve a tarefa de reavaliar a sistemática do planejamento orçamentário, priorizando um orçamento voltado para resultados e buscando a integração do Plano Diretor ao modelo conceitual estabelecido no PEM.



E quais foram as sugestões do GT-SPD de 2018 para resolver o problema do alinhamento orçamentário?

ALMIRANTE JAYME • Primeiro, o GT-SPD 2018 focou na integração entre o PEM e o SPD. Seus integrantes realizaram uma nova revisão de todas as AI existentes, buscando criar uma matriz de relacionamento que permitisse um alinhamento claro entre as estratégias e o orçamento. A intenção foi de proporcionar análises mais abrangentes e a priorização de recursos de acordo com a visão de futuro da Marinha. Hoje o SIPLAD dispõe de um módulo para gerir a vinculação das AI com as AEN, permitindo que se identifique a contribuição dos dispêndios para o atingimento dos objetivos da Força.

Outra iniciativa significativa foi a transição dos antigos Planos Básicos, que à época se chamavam Planos de Meta, para as metas atuais e seus Agregadores. Essa mudança não foi apenas nominal, mas também conceitual, e se relaciona com as inovações identificadas no GT de 2012. O objetivo era promover uma visão mais integrada da Marinha, indo além dos planejamentos setoriais. Se por um lado os Planos Básicos foram efetivos em setorizar a MB e possibilitar o estabelecimento de metas a curto, médio e longo prazos, eles também produziam planejamentos que eram estanques, difíceis de serem integrados uns aos outros. Isso não quer dizer que os planejamentos setoriais deveriam ser descontinuados, mas apenas que era necessária uma visão global em algumas atividades, o que culminou com a criação dos Agregadores do PA, que categorizam as metas do SPD e, assim, facilitam a criação dessa visão mais geral das necessidades da Força. Assim foi possível criar processos de planejamento específicos para Funcionamento e Manutenção, que foram colocados em um Agregador à parte. O mesmo aconteceu para metas consideradas prioritárias pela Alta Administração Naval e também para os Planejamentos Setoriais, que continuam importantes.

O conceito de Relatores foi substituído pelo de Gerentes de Meta, tornando o processo mais flexível. Os Relatores eram definidos de forma exaustiva na SGM-401. Em alguns casos, eles acabavam por ser intermediários de outra Organização Militar (OM) que tinha mais responsabilidade pela atividade sendo conduzida. Essa mudança permitiu que os setores designassem os gerentes de acordo com suas necessidades específicas, promovendo gestão mais eficaz dos recursos e atividades.

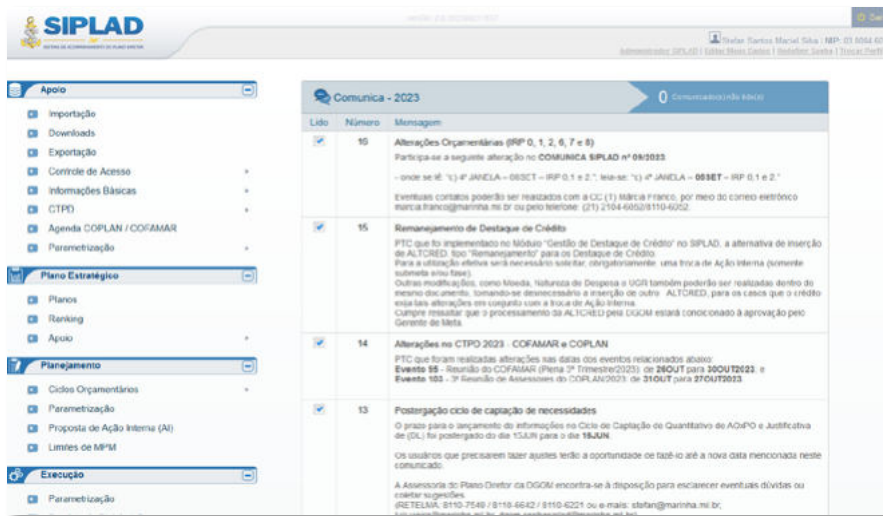
Quais foram as transformações e benefícios mais relevantes trazidos pelo Projeto da Modernização do SIPLAD ao longo da última década?

ALMIRANTE JAYME • Após a conclusão do GT-SPD 2012, percebeu-se uma necessidade crucial de reestruturação do SIPLAD, que estava defasado tecnologicamente. Essa necessidade levou ao estabelecimento do Projeto de Modernização do SIPLAD em 2013, em estreita colaboração com o Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV). O projeto não foi apenas uma simples migração de plataforma tecnológica, mas sim uma transformação total levando em consideração as reformulações conceituais que estavam em andamento. Durante o primeiro ano, o foco foi inteiramente em mapear os processos existentes para otimização.

Um dos avanços mais importantes do projeto foi a reformulação e otimização das Alterações de Crédito (ALTCRED). Anteriormente, existiam dezessete tipos de ALTCRED, mas o mapeamento de processos reduziu esse nú-



SIPLAD Gerencial - Painéis de Controle



Tela inicial do SIPLAD (2023)

mero para apenas cinco, simplificando e acelerando o processo de registro, tramitação e efetivação. Essa otimização facilitou a criação da ALTCRED no SIPLAD e também acelerou seu atendimento, permitindo que a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha atendesse a mais solicitações em menos tempo, e de forma automatizada.

Outro avanço significativo foi a implementação de uma funcionalidade que rastreia os destaques de créditos e emendas parlamentares. Dada a peculiaridade intrínseca desses recursos, a potencial necessidade de prestar contas dos gastos efetuados, e a quantidade significativa de emendas e destaques recebidos, havia dificuldades no acompanhamento e rastreamento destes, especialmente quando eram movimentados entre diferentes OM. A intenção do sistema é de monitorar cada destaque e emenda desde o recebimento pela DGOM até a sua execução, garantindo uma contabilidade clara e transparente.

Além disso, a integração da programação financeira das OM no SIPLAD trouxe benefícios significativos para a MB. Antes, as OM solicitavam manualmente recursos à Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), em processo que necessitava de muitas informações que nem sempre eram claras para todas as OM. Com o SIPLAD, os pedidos são gerados automaticamente, removendo a necessidade de interações manuais e reduzindo erros.

Finalmente, um novo enfoque foi dado ao recolhimento de receitas ao Fundo Naval por meio do módulo Guia de Recolhimento da União

(GRU). Antes, o processo de provisionamento ocorria trimestralmente, com informações consolidadas sendo passadas por mensagem a cada novo ciclo. Com o módulo GRU, os recolhimentos são agora mais simplificados e diretos, sendo os mesmos identificados no SIPLAD e apresentados para a OM recolhadora como uma espécie de conta corrente. O provisionamento dos créditos pode, então, ser solicitado de forma bem

simples. A integração com o PagTeseuro, uma plataforma de pagamentos digitais da Secretaria do Tesouro Nacional, também trouxe uma transformação significativa, permitindo recolhimentos mais fáceis via PIX e cartão de crédito, oferecendo vantagens adicionais aos militares e servidores civis da MB.

Na opinião do senhor, qual elemento fundamental permitiu ao Plano Diretor manter sua resiliência ao longo das últimas décadas, superando os desafios que se apresentaram e garantindo sua funcionalidade para a MB?

ALMIRANTE JAYME • A eficácia e resiliência do Plano Diretor ao longo das décadas tem como origem o comprometimento inabalável de todos aqueles que se esforçaram na sua atualização e aprimoramento. Me refiro às gerações de militares e servidores civis que se dedicaram, ininterruptamente, para garantir uma gestão eficiente dos recursos públicos associados à Marinha, aproveitando ao máximo as oportunidades proporcionadas pelos avanços conceituais e tecnológicos que surgiram nos últimos anos. A sinergia entre todos os envolvidos pavimentou um futuro em que o Plano Diretor segue inovando e fortalecendo sua capacidade de adaptação, harmonizando o planejamento, a execução e o controle desenvolvidos na MB com os instrumentos de gestão do Governo Federal. ■

NOTA

(1) O Ciclo PDCA ("Plan, Do, Check and Act") é um instrumento de gestão mais conhecido e adequado para a implementação da melhoria contínua nas organizações, sendo aplicável a qualquer problema ou processo organizacional (Norma SGM-107, cap. 8).