

RELAÇÕES ENTRE O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA MARINHA DO BRASIL

Daiane Leal Costa¹Marcelo Ghiaroni de Albuquerque e Silva²Roberta Manfron de Paula³

Data de recebimento: 05/11/2018

Data de aceite: 05/08/2019

Resumo

A gestão pública tem se orientado cada vez mais em prol de resultados. Nesse cenário esta pesquisa contextualiza a aplicabilidade do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) na Marinha do Brasil. O objetivo deste artigo é avaliar o elo efetivo entre a execução orçamentária e a capacidade de concretização das estratégias, programas e metas do plano plurianual com base na aplicabilidade do IDP. Para tanto, utilizou-se uma metodologia bibliográfica, documental e uma abordagem qualitativa na interpretação de dados da execução física e financeira das diversas ações e programas de âmbito naval. Tais dados foram calculados, uma nova dimensão foi adaptada à base de cálculo, os pesos da fórmula matemática foram redistribuídos para mensurar o desempenho do planejamento na Marinha, numa análise restrita à dimensão ação e programa orçamentário, e os resultados permitiram o levantamento do desempenho em termos de execução do seu planejamento. Verifica-se que o elo entre a execução orçamentária e a capacidade de concretização das metas do PPA pode ser aprimorado para alcançar patamares de melhor desempenho. Para tanto, sugere-se a otimização do Plano de Acompanhamento e Gestão (PAG) para uma relação mais estreita com o sistema orçamentário e expansão de ferramentas de transparência pública.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Execução Orçamentária. Marinha do Brasil.

RELATIONS BETWEEN GOVERNMENT PLANNING AND BUDGET IMPLEMENTATION IN THE BRAZILIAN NAVY

¹ Especialista em Planejamento Contábil e Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), especialista em Intendência pelo Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW) e Bacharel em Administração de Empresas com ênfase em Gestão de Negócios pela Universidade do Vale do Sapucaí (Univás). E-mail: daiane.leal.costa@gmail.com

² Doutorando em Administração de Empresas na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestre em Administração de Empresas pela PUC-Rio (1998) e Bacharel em Economia pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro - UERJ. E-mail: marcelo.ghiaroni@gmail.com

³ Professora e pesquisadora nas áreas de estratégia, empreendedorismo e inovação. Doutora em Administração (UNINOVE), Mestre em Gestão e Desenvolvimento Regional (UNITAU), Especialista em Marketing (PUC-MG) e Bacharel em Administração (FAI). E-mail: roberta.paula@una.br

Abstract

Public management has increasingly focused on results. In this scenario this research contextualizes the applicability of the Planning Performance Index (IDP) in the Brazilian Navy. The purpose of this paper is to evaluate the effective link between budget execution and the ability to achieve multi-annual plan strategies, programs and goals based on the applicability of the IDP. To this end, we used a bibliographic, documentary methodology and a qualitative approach in the interpretation of data of the physical and financial execution of the various actions and programs of naval scope. These data were calculated, a new dimension was adapted to the basis of calculation, the weights of the mathematical formula were redistributed to measure planning performance in the Navy, in an analysis restricted to the action dimension and budget program, and the results allowed the survey of performance in terms of execution of your planning. It is found that the link between budget execution and the capacity to achieve PPA goals can be improved to achieve higher performance levels. To this end, we suggest optimizing the Monitoring and Management Plan (PAG) for a closer relationship with the budget system and expanding public transparency tools.

Keywords: Government Planning. Budget Execution. Brazil's navy.

Introdução

O crescente interesse por assuntos concernentes à qualidade dos gastos públicos, sua execução e o seu controle, desperta na sociedade um sentimento geral de ineficiência governamental quanto ao dinheiro público. Assim, a gestão dos recursos públicos ganha notoriedade e transforma-se em uma matéria cujo debate é de suma importância para a sociedade. O tema em voga não é, entretanto, um assunto novo. O bom uso dos recursos públicos no Brasil já era objeto de aspiração desde a gestão de D. Pedro II, que aconselhava aos governantes de sua época que a maior economia não consiste em gastar pouco, mas de modo mais produtivo (BRASIL, 2014 *apud* SANTANA; CORRÊA, 2014).

Na constante busca pela eficiência, eficácia e efetividade na gestão governamental, conceitos como mensuração de desempenho, têm ganhado mais importância nas discussões sobre administração dos gastos públicos, especialmente pelo cenário de escassez de recursos. A gestão eficiente dos recursos públicos, no âmbito da Marinha do Brasil (MB), não poderia ser menos relevante, uma vez que existe grande preocupação em assegurar continuidade e previsibilidade na alocação de recursos para permitir o preparo e o equipamento adequado da Força no cumprimento de sua missão constitucional. A preocupação da Administração Naval acerca do tema é perceptível, tanto que a Marinha é pioneira na condução dos processos orçamentários realizados por meio do Sistema do Plano Diretor (SPD), implementado há mais de 50 anos (SOUZA; CUNHA, 2014).

Segundo o *International Budget Project* (IBP, 2006), o Brasil alcançou um grau de transparência orçamentária significativo, mas insuficiente para classificá-lo entre os países que oferecem “ampla quantidade de informação”, pois o orçamento continua confuso, complexo e difícil de decifrar. Diante da dificuldade de implementar indicadores de transparência orçamentária, esse trabalho justifica-se por apresentar uma ferramenta simples e objetiva e tendo como exemplo a Marinha do Brasil, debater mecanismos para alinhar as funções gestão, planejamento e orçamento público e consequentemente expor o nível de transparência em seu sistema orçamentário numa linguagem acessível a todos os cidadãos.

Os valores financeiros precisam se revestir de significado para que se tornem uma informação concreta à sociedade, entretanto, o que comumente ocorre é que a Gestão Pública tem uma execução financeira da despesa bem controlada, por meio de rotina institucionalizada de acompanhamento por um agente financeiro, entretanto, a consecução física dos resultados pretendidos no planejamento governamental, que constituem a razão de ser do orçamento público, é objeto de modestas medidas de monitoramento e análise.

Para o uso eficiente do erário, Gao (2007, *apud* SANTANA; CORRÊA, 2014) realça que deve-se atender às demandas da sociedade, empregando práticas de gerenciamento, incluindo a mensuração de desempenho dos programas de governo. Ademais, legisladores, servidores e o público querem saber se os programas estão alcançando seus objetivos. Nesse contexto, o objetivo deste estudo é avaliar, no âmbito da Marinha do Brasil, a relação entre a execução orçamentária e a capacidade de concretização das

estratégias, programas e metas do plano plurianual com base na aplicabilidade do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP). O IDP é um índice complexo, destinado ao planejamento e à avaliação do desempenho institucional, no que tange à faceta orçamentária. O índice afere, particularmente, a capacidade de planejamento e materialização das estratégias e metas definidas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) (ARAÚJO JR, 2008).

Assim surgem as seguintes questões parcelares que norteiam este artigo: Que parte do plano governamental efetivamente migrou das intenções para a realidade na Marinha? Os resultados projetados foram alcançados? Quais são organizações militares que melhor contribuíram na execução do planejamento? Qual é o desempenho dos programas estratégicos do governo no âmbito da Marinha? Ao longo de 2015 e 2016, qual foi o desempenho da Administração Naval no que concerne à execução das políticas e diretrizes definidas no PPA? Como o IDP pode contribuir para aumentar o nível de transparência no sistema orçamentário?

Para responder essas questões, este estudo utilizou-se uma metodologia bibliográfica, documental e uma abordagem qualitativa na interpretação de dados da execução física e financeira das diversas ações e programas de âmbito naval como o Índice de Desempenho do Planejamento (IDP), mediante a explicitação das dimensões, subdimensões e indicadores que moldam este macro indicador, ressaltando a sua aplicabilidade enquanto instrumento de planejamento e controle do sistema orçamentário; a fim de demonstrar os resultados pertinentes à Marinha propiciados pelo índice, tomando como referência o desempenho nos anos 2015 e 2016; e discorrer sobre o PAG.

Esta pesquisa contribui para ampliar o entendimento da execução orçamentária sob a ótica do alinhamento ao planejamento governamental, contribuindo para o enriquecimento de assunto pouco encontrado na literatura, pois conforme Souza e Cunha (2014) o setor público é pouco explorado. Pese a isto, o fato de que a Marinha do Brasil, assim como outros entes da Administração Pública, é responsável pela aplicação de recursos públicos e, portanto, a lide orçamentária é assunto de interesse de toda a sociedade, a quem cabe acompanhar as atividades desempenhadas.

O artigo está estruturado em quatro partes. Primeiro, apresenta o referencial teórico que se propõe a nivelar conhecimentos acerca dos instrumentos de planejamento e orçamento no âmbito governamental; a evolução do planejamento orçamentário no âmbito da Marinha do Brasil; a abordagem do Índice de Desempenho do Planejamento. Em seguida, contém a metodologia, descrevendo a amostra, a coleta de dados, as limitações e o tratamento de dados. Os resultados são expostos na terceira parte, evidenciando o elo entre o planejamento e a execução orçamentária na Marinha. O artigo conclui com a necessidade de aprimoramento entre a execução orçamentária e a capacidade de concretização das metas do PPA e as sugestões para pesquisas futuras.

Instrumentos de planejamento e orçamento

O Brasil caracteriza-se por longa tradição em planejamento. Pode-se dizer que a experiência de planejamento econômico no País teve início em meados da década de 1940, mas perdeu força durante a década de 1980. Fatores externos, como os períodos de crise mundial (crise do petróleo e da dívida externa) e de alta inflação no Brasil, contribuíram para o esvaziamento da função “planejamento”. Os anos 90, marcados por maior integração do País à economia mundial, pelo avanço no processo de redemocratização e pelas restrições das finanças públicas, significaram o ressurgimento do planejamento como instrumento para o desenvolvimento do País (GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2006). Coube à Constituição Federal de 1988 estabelecer o atual sistema de planejamento e orçamento, cujo modelo orçamentário compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Um fator importante para assegurar que os recursos sejam alocados de acordo com prioridades estratégicas, é o uso de planos de médio prazo que combinam dados sobre investimento e custos recorrentes para programas governamentais pré-existentes em andamento ou futuros (LADIPO; SÁNCHEZ; SOPHER, 2009).

Esta é a ideia chave do PPA, ser um instrumento de planejamento de amplo alcance, constituindo-se no principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento. Giacomoni e Pagnussat (2006) acrescentam que o PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da LDO. A tríade PPA/LDO/LOA forma a base de um sistema integrado de planejamento e orçamento. A formulação desse sistema foi vista pelo constituinte como aperfeiçoamento da estrutura orçamentária do País.

Um estudo conduzido pelo Banco Mundial constatou que dentre os países da América Latina nenhum usa um quadro de gastos bem desenvolvido para médio prazo, e poucos desenvolvem orçamentos que se estendem além de um ano. Aproximadamente metade dos países elaboram planos plurianuais e

entre estes se inclui o Brasil, que entre os 10 (dez) países estudados encontra-se somente atrás do Chile em termos de desenvolvimento do planejamento governamental. (LADIPO et al., 2009). Apenas o Chile e o Brasil têm um orçamento baseado em um plano abrangente de vários anos. Embora todos os países da América Latina desenvolvam algum tipo de planejamento, apenas Chile, Brasil, Colômbia e Panamá usam o plano para mais do que apenas investimentos específicos, ressaltam Ladipo et al. (2009).

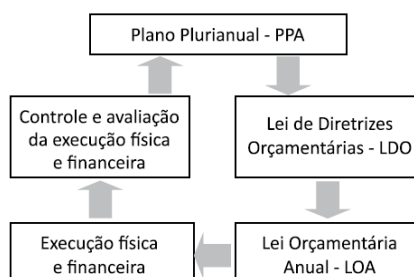
Pelo estudo do Banco Mundial, o que coloca o Brasil na segunda posição *doranking* decorre do fato de que ao desenvolver planos de médio prazo, fornece pouca informação que possibilita a avaliação de programas passados ou em curso. E quando fornece informações sobre resultados alcançados, há amplo espaço para melhorias. Apenas o Chile administra efetivamente os resultados e por isso desponta em primeiro lugar. Assim, o Brasil poderia se beneficiar pelo fortalecimento do PPA e do desenvolvimento de informações precisas, oportunas e abrangentes sobre execução e monitoramento do orçamento.

Para uma articulação efetiva entre o Plano Plurianual e os orçamentos anuais, Giacomoni e Pagnussat (2006) ressaltam que a Constituição previu a LDO. Considerada como a principal inovação do novo sistema de planejamento e orçamento, a LDO foi criada para assegurar uma função estratégica aos orçamentos, tradicionalmente inerciais. A LDO procura ajustar as ações previstas do PPA às possibilidades do Tesouro, selecionando, inclusive, aquelas que terão prioridade na execução orçamentária. A LDO, portanto, dispõe como a LOA será executada (RIBEIRO, 2013).

A LOA é o plano de trabalho para o exercício a que se refere, expresso por um conjunto de ações a realizar, que não se limita a estimar as receitas ou fixar as despesas para um exercício, pois recorre a uma programação com metas e custos, incluindo as ações que serão desenvolvidas para alcançar aquelas metas e sua expressão contábil (RIBEIRO, 2013). Dito de outra forma, “em essência, o orçamento é um instrumento de alocação de recursos para produzir bens e serviços (metas)” (CORE, 2001, p. 29).

A Figura 1 faz uma síntese do processo orçamentário, evidenciando como estão interligados o PPA, LDO e LOA e como estes instrumentos corroboram para a execução física e financeira das ações do Governo nos dias atuais.

Figura 1. Processo orçamentário



Fonte: RIBEIRO (2013, p. 18).

O Planejamento Orçamentário na Marinha do Brasil

De acordo com Celidônio (1982), até o início da década de 60 a Marinha utilizava a técnica de orçamento por item. Esta forma de orçamentação gera a completa desvinculação entre planejamento e orçamento: ou seja, em que as despesas previstas no orçamento não possuíam qualquer relacionamento com os propósitos ou metas governamentais. Dessa forma, o relacionamento entre o planejamento da Marinha e o planejamento governamental era praticamente nulo ou inexistente. A proposta orçamentária do Ministério da Marinha (assim designado à época) era baseada nas propostas anteriores, sendo “incumbido um Oficial de elaborar o Orçamento Fiscal e o Orçamento Analítico” (FONSECA, 1995, p. 146).

Para Oliveira e Rodrigues (2002), àquela época, o orçamento não era considerado um instrumento de planejamento e controle, podendo-se afirmar que era tão somente mais um documento de ordem burocrática, a ser produzido anualmente, a fim de que os recursos para fazer face às despesas fossem provisionados. No tocante à distribuição de recursos entre as Forças Armadas, prevalecia o que se poderia chamar a Lei dos Quartos: tradicionalmente, dois quartos do orçamento destinado à Defesa iam para o Exército, um quarto para a Marinha e um quarto para a Aeronáutica (FONSECA, 1995). A partir de 1963 (um ano antes da Lei nº 4.320) a Marinha segue uma sistemática de planejamento orçamentário dotada da técnica de orçamento-programa, chamada de Sistema do Plano Diretor (SPD). Desde então, a Marinha vem planejando de modo plurianual, considerando o estabelecimento de uma prioridade integrada e única, a

fim de otimizar a aplicação dos recursos recebidos, e a necessidade de continuidade administrativa (GRACILIANO; MARQUES, 2008).

A institucionalização em 1963 do Plano Diretor, como um conjunto de planos setoriais, marcou o início do planejamento estratégico no processo orçamentário. Implementado há mais de 50 anos, o SPD aperfeiçoou-se e hoje é um sistema modelo em termos de processos orçamentários. Sua criação buscava consolidar o planejamento e execução orçamentária da MB em um conjunto de planos setoriais anuais (OLIVEIRA, 2000 *apud* Fonseca Jr, 2014).

O Plano Diretor foi a primeira iniciativa do gênero aplicada em nível ministerial no País. À época do Governo Médici, era citado como exemplo a ser seguido por outros ministérios (FONSECA, 1995). Até a edição do Decreto-Lei nº 200/67 que consagrou o orçamento-programa no Brasil, o requisito básico do orçamento público era o de ser financeiramente equilibrado, isto é, o total da despesa não deveria exceder o total da receita, logo a sua execução era neutra em relação à economia do país. A partir de então diversas modificações havidas no papel do Estado ocasionaram mudanças nos sistemas de planejamento e orçamento públicos (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2002).

Na Marinha a alocação da parcela dos recursos orçamentários que lhe cabem no Orçamento Geral da União é concretizada por meio da utilização do Plano Diretor (PD), que é tanto um instrumento de apoio à tomada de decisão quanto um instrumento de planejamento, execução e controle das atividades desempenhadas pela MB. Nenhum recurso é gasto sem que esteja previsto no Plano Diretor (OLIVEIRA; RODRIGUES, 2002). Em termos conceituais, o Plano Diretor é um “instrumento de caráter permanente, que define, orienta e acompanha as ações a serem empreendidas, relacionadas à administração orçamentária e financeira, de modo a atender às necessidades da Marinha com o máximo aproveitamento dos recursos disponíveis” (SGM, 2014, p. 37). O PD é condicionado por documentos que são os alicerces para a organização orçamentária da MB, cujas orientações e determinações são parâmetros para as metas da Marinha, assim como para os planejamentos e ações decorrentes, objetivando a adequação dos recursos escassos às demandas dos setores. Alguns deles são: PPA, LOA, Estratégia Nacional de Defesa, Plano de Articulação e Equipamento de Defesa, Plano Estratégico da Marinha e Orientações do Comandante da Marinha (SGM, 2014). O Plano Diretor está, portanto, perfeitamente integrado aos documentos condicionantes do orçamento federal.

Índice de Desempenho do Planejamento - IDP

Conforme Schick (1967) as funções gestão e planejamento do sistema orçamentário foram apenas incipientemente desenvolvidas, institucionalizadas e implementadas. A estrita obediência às rotinas de processamento da despesa orçamentária e a preponderância do controle eminentemente financeiro, na prática, ainda constituem o foco quase que exclusivo de todas as preocupações, a despeito de uma retórica garbosa, propalada por inúmeros governos, mas que não resiste à análise técnica mais superficial.

Apesar da importância do planejamento e do processo orçamentário, para Souza e Cunha (2014) há, atualmente, uma visão limitada em relação ao papel do orçamento público como instrumento de gestão. Ainda predomina uma visão legalista que vê o orçamento como um instrumento de apenas legitimar o gasto público. Neste contexto foi criado o Índice de Desempenho do Planejamento (IDP), composto por doze percentuais, e que revela a proporção de ações, programas e indicadores da Administração Pública que se encontram de acordo com parâmetros razoáveis e adequados de planejamento, segundo critérios predeterminados de eficiência, eficácia e efetividade. O índice demonstra, de forma geral, qual parcela do planejamento, materializado no PPA, alcançou níveis satisfatórios de concretização (ARAÚJO JR, 2008).

O Índice de Desempenho do Planejamento é, acima de tudo, uma proposta de aplicação do que há de mais puro na técnica do orçamento-programa, a saber, o emprego de análise sistêmica a fim de subsidiar o planejamento, a alocação e o controle substancial das políticas públicas, tendo como foco de observação a própria política orçamentária ante uma exposição sistemática dos resultados a que tem conduzido (ARAÚJO JR, 2008, p. 31).

O IDP é composto por três dimensões, correspondentes aos principais elementos estruturais do PPA, a saber, ações, programas e indicadores, conforme demonstra a Tabela 1. Entende-se a ação orçamentária como uma “operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa” (MTO, 2017, p. 39). Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano Plurianual.

Tabela 1. Estrutura global do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP)

INDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO - IDP			Peso
Dimensão / Subdimensão / Indicador	Fórmula		
1. Dimensão Ação - IDP Ação (IDP-A)	$IDP - A = (\%ATefis \times 0,4) + (\%ATefin \times 0,3) + (\%AIficiência \times 0,3)$		0,4
1.1 Percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130%	$\%ATefis = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de ações com Tefis entre 70 e 130\%}}{N^{\circ} \text{ total de ações}} \right) \times 100$	$Tefis = \left(\frac{\text{Execução Física}}{\text{Programação Física}} \right) \times 100$	0,4
1.2 Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	$\%ATefin = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de ações com Tefin entre 70 e 130\%}}{N^{\circ} \text{ total de ações}} \right) \times 100$	$Tefin = \left(\frac{\text{Execução Financeira}}{\text{Programação Financeira}} \right) \times 100$	0,3
1.3 Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	$\%AIficiência = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de ações com Ieficiência entre 0,7 e 1,3}}{N^{\circ} \text{ total de ações}} \right)$	$Ieficiência = \left(\frac{Tefis}{Tefin} \right)$	0,3
2. Dimensão Programa - IDP Programa (IDP-P)	$IDP - P = (\%PIeficácia \times 0,4) + (\%PTefin \times 0,3) + (\%PIeficiência \times 0,3)$		0,4
2.1 Percentual de programas com índice de eficácia entre 0,7 e 1,3	$\%PIeficácia = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de programas com Ieficácia entre 0,7 e 1,3}}{N^{\circ} \text{ total de programas}} \right)$	$Ieficácia = [(Tefis (A) \times \text{Peso (A)}) + (Tefis (N) \times \text{Peso (N)})]$ Sendo: $\text{Peso} = \frac{\text{Programação financeira da ação}}{\text{Programação financeira do programa}}$	0,4
2.2 Percentual de programas com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	$\%PTefin = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de programas com Tefin entre 70 e 130\%}}{N^{\circ} \text{ total de programas}} \right) \times 100$	$Tefin = \left(\frac{\text{Execução Financeira do programa}}{\text{Programação Financeira do programa}} \right) \times 100$	0,3
2.3 Percentual de programas com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	$\%PIeficiência = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de programas com Ieficiência entre 0,7 e 1,3}}{N^{\circ} \text{ total de programas}} \right)$	$Ieficiência \text{ do programa} = \left(\frac{\text{Índice de eficácia do programa}}{\text{Taxa de execução financeira do programa}} \right) \times 100$	0,3
3. Dimensão Indicador - IDP Indicador (IDP-I)	$IDP - I = (\%PIV \times 0,4) + (\%PIVM \times 0,3) + (\%PIVAI \times 0,4)$		0,3
3.1 Subdimensão Programa (IDP-I (A))	$IDP - I(A) = (IDP - I(A) \times 0,6) + (IDP - I(B) \times 0,4)$		0,6
3.1.1 Percentual de programas com indicadores válidos	$\%PIV = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de programas com indicadores válidos}}{N^{\circ} \text{ total de programas}} \right) \times 100$		0,3
3.1.2 Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos melhorados	$\%PIVM = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de programas com pelo menos 70\% de indicadores válidos melhorados}}{N^{\circ} \text{ total de programas}} \right) \times 100$		0,3
3.1.3 Percentual de programas com pelo menos 70% de indicadores válidos alcançados	$\%PIVAI = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de programas com pelo menos 70\% de indicadores válidos alcançados}}{N^{\circ} \text{ total de programas}} \right) \times 100$		0,4
3.2 Subdimensão Indicador (IDP-I (B))	$IDP - I(B) = (\%IV \times 0,3) + (\%IVM \times 0,3) + (\%IVAI \times 0,4)$		0,4
3.2.1 Percentual de indicadores válidos	$\%IV = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de indicadores válidos}}{N^{\circ} \text{ de indicadores formulados}} \right) \times 100$		0,3
3.2.2 Percentual de indicadores válidos melhorados	$\%IVM = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de indicadores válidos com índice melhorado}}{N^{\circ} \text{ total de indicadores válidos}} \right) \times 100$		0,3
3.2.3 Percentual de indicadores válidos alcançados	$\%IVAI = \left(\frac{N^{\circ} \text{ de indicadores válidos com índice previsto alcançado}}{N^{\circ} \text{ total de indicadores válidos}} \right) \times 100$		0,4

Fonte: Adaptado de ARAÚJO JR (2008).

A dimensão ação e programa do IDP contemplam basicamente a execução física, a execução financeira e o índice de eficiência. Já a dimensão indicador, se subdivide em duas subdimensões e objetiva mensurar a eficácia dos programas, o número de indicadores válidos e indicadores com resultados melhorados entre dois exercícios.

Os indicadores que compõem o índice foram selecionados de forma a refletir a eficiência, a eficácia e a efetividade do plano quanto a cada uma das dimensões analisadas, tendo em vista produzir uma informação gerencialmente útil para os atores responsáveis pela gestão e execução do PPA e da LOA. Busca-se uma análise objetiva e global do sistema orçamentário, contemplando não apenas o aspecto usualmente abordado relativo ao controle financeiro, mas principalmente as funções orçamentárias em ascensão relativas à gestão e ao planejamento (ARAÚJO JR, 2008).

É também possível visualizar resumidamente a estrutura global do índice por meio da seguinte expressão matemática: $IDP = (IDP-A*0,4) + (IDP-P*0,3) + (IDP-I*0,3)$.

Com o intuito de tornar mais clara as fórmulas da Tabela 1, pode-se transcrevê-las com as seguintes palavras: para o cálculo do IDP-A (dimensão ação), é necessário calcular três indicadores. Primeiro, calcula-se a taxa de execução física (%Tefis) de cada ação, dividindo-se o valor da execução física realizada pelo previsto. De igual forma calcula-se a taxa de execução financeira (%Tefin) dividindo o valor liquidado pelo valor previsto na LOA.

A %Tefin é calculada sobre o crédito orçamentário inicial e não sobre o crédito provisionado, pois o objetivo é avaliar o desempenho do planejamento tal como verificado inicialmente no plano. Cabe ainda destacar que a execução financeira é tomada pela liquidação, pois esta fase caracteriza a consolidação da obrigação financeira inicialmente programada.

Com as taxas de execução física e execução financeira calculadas, o próximo passo é encontrar o índice de eficiência (%Iefic), dividindo-se a %Tefis pela %Tefin. O índice de eficiência compara o custo unitário direto médio planejado e executado. “Nesse sentido, este índice não informa se o custo planejado ou executado é alto ou baixo, mas apenas se o desempenho no momento da execução foi melhor ou pior em relação ao desempenho planejado” (ARAÚJO JR, 2008, p. 16).

Feito todos os cálculos para cada ação, soma-se o número de ações com taxa entre 70% a 130% para cada um dos três indicadores (%Tefis, %Tefin, %Iefic) e divide-se o número de ações dentro dessa faixa percentual pelo número total de ações. O IDP-A será então o resultado da soma entre as taxas encontradas multiplicadas pelo peso correspondente.

O Cálculo do IDP-P (dimensão programa) e IDP-I (dimensão indicador) segue a mesma metodologia e passos do IDP-A (dimensão ação).

Em suma, o IDP, desenvolvido para ser aplicado no setor público, é um exemplo de que conceitos como eficiência, mensuração e indicadores de desempenho, já bem conhecidos no setor privado, têm ganhado cada vez mais importância nas discussões sobre administração dos recursos e dos gastos públicos. Diferentemente da iniciativa privada, o Setor Público não possui concorrentes, nem objetiva lucro. Porém, precisa ser eficiente nos seus processos para exercer com excelência o seu papel junto à sociedade, de forma transparente e sustentável.

Método

De acordo com a taxonomia de Vergara (2005), quanto à finalidade, esta pesquisa pode ser considerada aplicada, por ter o objetivo de gerar conhecimento para aplicação prática, dirigido à solução de um problema específico, que é trazer para o âmbito da execução financeira, o monitoramento e medição dos resultados do planejamento governamental por meio de indicadores de desempenho, e ampliar a transparência no que tange ao orçamento. No tocante aos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva, pois tem por propósito proporcionar novas visões sobre uma realidade já conhecida (GIL, 2006). Busca para tanto elucidar um mecanismo de controle sobre a atuação da Administração Naval, trazendo o sistema orçamentário para mais próximo às funções de gestão, planejamento e execução.

Com relação aos procedimentos, é uma pesquisa bibliográfica e documental. Bibliográfica, pois, conforme Gil (2006) utiliza de materiais já publicados, tais como livros e artigos científicos, abrange referencial já tornado público em relação ao tema de estudo. Documental, por utilizar materiais que não receberam tratamento analítico algum, como as informações extraídas do Tesouro Gerencial e Relatórios de Gestão. Em relação à abordagem do problema esse estudo segue a tipologia qualitativa, ao passo que os resultados obtidos serão interpretados, com o propósito de fazer considerações sobre as questões em análise (GIL, 2006).

Os dados foram coletados junto ao Tesouro Gerencial e Relatórios de Gestão dos exercícios de 2015 e 2016. E aplicou-se o IDP para mensuração e análise dos resultados. As informações coletadas foram trabalhadas com o uso do *software* Microsoft Excel. A amostra selecionada inclui as principais unidades orçamentárias no âmbito naval: quais sejam: Comando da Marinha; Fundo Naval; Fundo de Desenvolvimento Profissional Marítimo; Amazul; Caixa de Construção de Casas para o Pessoal Militar e Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. Consultaram-se os Relatórios de Gestão (RG) de todas as Unidades Prestadoras de Contas da Marinha publicados no site do Tribunal de Contas da União, entretanto, em tais relatórios não constam todas as ações orçamentárias que receberam recursos nos anos em análise. No ano de 2015, constam dos RG 77% das ações executadas na Marinha e referente a 2016, constam em tais relatórios 64% do total de ações.

Para os cálculos, foram excluídas as ações do tipo operação especial, como as relativas a previdência de inativos e encargos da dívida externa, pois estas ações não integram o PPA; na relação

Plano-Orçamento, o vínculo é nulo. Estas ações integram somente o orçamento, razão pelo qual apresenta-se o índice sem computá-las.

Índice de Desempenho do Planejamento aplicado a Marinha do Brasil

O IDP calculado relativo à execução das ações e programas orçamentários da Marinha do Brasil para mensurar o desempenho do planejamento relativo aos anos 2015 e 2016 está disposto pelos resultados apresentados a seguir.

Dimensão Ação Orçamentária

A dimensão ação é a mais representativa no cálculo do IDP (0,4) tendo em vista que as ações são as unidades básicas de produção onde recursos de variadas ordens são processados resultando em bens ou serviços para a sociedade ou para a própria Administração Pública, conforme expõe Araujo Jr (2008).

Pela Tabela 2, observa-se que em 2015, as ações que tiveram melhor desempenho foram Movimentação de Militares (2120) e Auxílio Fardamento (213Z). Em ambas as ações, o quantitativo de militares beneficiados, foi igual ou próximo a 100%.

Tabela 2. Desempenho Orçamentário por Ação - Marinha 2015

Desempenho Orçamentário por Ação – Marinha 2015											
Ação	Execução Física				Execução Financeira			Eficiência		IDP-Ai	
	Previsto	Realizado	%Tefis		LOA	Liquidado	%Tefin		%Aiefic		
2120	16.500,00	16.500,00	100,00	☑	274.690.763,00	292.435.156,93	106,46	☑	93,93	☑	100,12
213Z	21.164,00	19.756,00	93,35	☑	105.330.042,00	79.177.728,44	75,17	☑	124,18	☑	97,14
20XN	36,00	36,00	100,00	☑	618.989.910,00	448.697.051,11	72,49	☑	137,95	☑	61,75
2865	15.561,00	15.561,00	100,00	☑	43.860.000,00	20.374.717,99	46,45	☒	215,27	☑	40,00
211D	1,00	1,00	100,00	☑	7.560.000,00	3.976.017,40	52,59	☒	190,14	☑	40,00
2518	1,00	1,00	100,00	☑	6.130.000,00	3.928.559,63	64,09	☒	156,04	☒	40,00
157N	1,00	1,00	100,00	☑	23.129.090,00	15.281.376,36	66,07	☒	151,35	☒	40,00
20XO	1,00	1,00	100,00	☑	48.616.770,00	32.322.145,83	66,48	☒	150,41	☒	40,00
2518	1,00	1,00	100,00	☑	6.130.000,00	3.928.559,63	64,09	☒	156,04	☒	40,00
14XK	50,00	48,00	96,00	☑	5.957.329,00	3.526.651,88	59,20	☒	162,17	☒	38,40
123G	9,00	4,90	54,44	☒	1.081.757.643,00	519.232.655,85	48,00	☒	113,43	☑	34,03
123I	74,00	44,41	60,01	☒	412.438.011,00	250.035.419,67	60,620	☒	98,99	☑	29,70
14T7	7,00	2,00	28,57	☒	316.360.000,00	108.191.493,14	34,20	☒	83,54	☑	25,06
157M	10,00	1,00	10,00	☒	9.000.000,00	7.007.531,26	77,86	☑	12,84	☒	23,36
2345	5,00	1,00	20,00	☒	7.570.000,00	5.493.149,65	72,56	☑	27,56	☒	21,77
20SE	26,00	2,00	7,69	☒	27.890.960,00	3.033.586,67	10,88	☒	70,72	☑	21,22
14ML	22,00	40,00	181,82	☒	44.000.000,00	678.957,43	1,54	☒	11.782,77	☒	0,00
2510	10.000,00	21.175,00	211,75	☒	112.826.000,00	72.372.864,87	64,15	☒	330,11	☒	0,00
123H	7,00	3,00	42,86	☒	277.512.302,00	72.462.286,61	26,11	☒	164,13	☒	0,00
1560	26,00	12,00	46,15	☒	360.640.168,00	250.593.188,31	69,49	☒	66,42	☒	0,00
1N47	1,00	0,00	0,00	☒	64.096.963,00	4.700.037,40	7,33	☒	0,00	☒	0,00
14T8	1,00	0,00	0,00	☒	1.000.000,00	0,00	0,00	☒	0,00	☒	0,00

Fonte: Tesouro Gerencial (2015). TCU (2015). Cálculos elaborados pelos autores.

Constata-se que no ano analisado houve um melhor desempenho quanto à taxa de execução física (%Tefis) se comparado aos outros índices. A %Tefis corresponde a 45,45%. Já a taxa de execução financeira (%Tefin) ficou em 22,73%. Desempenho semelhante teve o índice de eficiência (%Iefic), com 27,27%. Com esses percentuais, o IDP-A foi de 33,18%.

Isso significa que a Marinha teve um desempenho traduzido em termos financeiros de 33% do seu planejamento. Os demais 67% não foram concretizados. As razões que justificam esse fato podem estar atreladas a três principais questões orçamentárias: contingenciamento, corte de despesas e remanejamento entre ações. O corte e contingenciamento afetam diretamente os projetos e/ou atividades que podem até ser paralisados completamente em decorrência das restrições orçamentárias.

O objetivo do contingenciamento é limitar a realização de despesas, de forma a não permitir que a execução de gastos supere os valores arrecadados pelo governo, garantindo o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na LDO, pois ao considerar o cenário de frustração de receitas previstas na LOA, associada à necessidade de manter a dívida pública em patamares sustentáveis, o governo se vale de instrumentos legais para a limitação da despesa pública, seja através de cortes ou contingenciamento. (PARISI et al., 2011).

Na Tabela 2, apresenta-se também o IDP-Ai, que significa desempenho individual por ação, uma metodologia adaptada pela autora com base no IDP-A. A diferença reside no fato de que o IDP-Ai, mostra o desempenho individual por AO, permitindo listar os melhores desempenhos em ordem crescente. Para calcular o IDP-Ai utiliza-se como base a mesma fórmula do IDP-A, com a diferença que, caso algum indicador (%Tefin, %Tefis ou %Iefic) não tenha alcançado o desempenho entre 70% a 130%, ele é excluído do cálculo, considera-se somente as dimensões nesta faixa percentual. Assim, em termos de comparação:

- $IDP - A = (\%Tefis \times 0,4) + (\%Tefin \times 0,3) + (\%Ieficiência \times 0,3)$. Considera-se no cálculo todos os resultados percentuais, independentemente do valor.
- $IDP - Ai = (\%Tefis \times 0,4) + (\%Tefin \times 0,3) + (\%Ieficiência \times 0,3)$.

Considera-se no cálculo somente os resultados percentuais dentro do intervalo de 70% a 130%.

O motivo da exclusão é simples, em alguns casos, a dimensão alcança valores muito superiores a 130% e se incluso no cálculo resultaria um IDP-Ai alto e positivo, distorcido, entretanto da realidade, pois valores acima desse percentual demonstram que a meta inicialmente projetada perde o seu significado enquanto exequível e desafiadora.

Já o valor de 70% justifica-se, pois essa taxa é considerada um parâmetro mínimo de desempenho razoável, a partir do qual é possível dizer que a ação foi cumprida.

Pela Análise do IDP-Ai resulta o ordenamento por desempenho das ações e permite identificar as Organizações Militares (OM) responsáveis pelo melhor desempenho.

Assim gera-se uma lista das AO por OM e pode-se ter uma visão geral daquelas ações que mais positivamente tem contribuído para o a execução do planejamento governamental na Marinha e outras que necessitam de um olhar mais atento para superar dificuldades na condução do orçamento. A lista é extensa, pois há mais de 170 (cento e setenta) OM que figuram como Unidade Gestora Executante (UGE). A título de conhecimento, apresentam-se as ações e respectivas OM que melhor tem contribuído para o a consecução do planejamento:

- Auxílio Fardamento (213Z) - Pagadoria de Pessoal da Marinha - PAPEM
- Movimentação de Militares (212O) - PAPEM responsável por 97% da execução desta AO. Os outros 3% são de responsabilidade da CNBE, CNBW, Com1DN e Com7DN.

O desempenho satisfatório da PAPEM é até previsível, uma vez que a OM é responsável pelo pagamento de militares e detém uma credibilidade alta na condução de sua atividade-fim. Entretanto, a previsão de militares beneficiados nestas ações e o respectivo controle anual para não fugir ao efetivo previsto representa um esforço que merece destaque.

Feita a análise do ano 2015, passa-se a analisar o ano 2016, disposto na Tabela 3.

Convém ressaltar que os dados de 2015 são relativos ao PPA Mais Brasil (2012-2015). Em 2016 passou a vigorar o PPA Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social (2016-2019), assim, nem sempre as ações do PPA anterior serão as mesmas do PPA seguinte. Em 2016, o IDP-A resulta em 39,44%, o que significa que a Marinha melhorou seu desempenho em relação ao PPA anterior, visto que em 2015, seu IDP-A foi de 33%.

Tabela 3. Desempenho orçamentário por ação - Marinha 2016

Desempenho Orçamentário por Ação – Marinha 2016											
Ação	Execução Física				Execução Financeira				Ieficiência		IDP-Ai
	Previsto	Realizado	%Tefis		LOA	Liquidado	%Tefin		%Aiefic		
20XN	48,00	41,00	85,42	☑	490.692.193,00	352.632.876,40	71,86	☑	118,86	☑	91,38
156O	42,00	35,00	83,33	☑	262.631.710,00	191.506.592,55	72,92	☑	114,28	☑	89,49
212O	16.500,00	11.733,00	71,11	☑	274.690.763,00	228.986.195,87	83,36	☑	85,30	☑	79,04
251O	10.000,00	10.184,00	101,84	☑	88.069.034,00	64.309.842,64	73,02	☑	139,46	☒	62,64
157N	1,00	1,00	100,00	☑	70.734.525,00	33.678.173,66	47,61	☒	210,03	☒	40,00
20XO	2,00	2,00	100,00	☑	34.288.235,00	23.088.813,60	67,34	☒	148,51	☒	40,00
20XR	6.400,00	6.400,00	100,00	☑	46.666.783,00	29.800.800,88	63,86	☒	156,60	☒	40,00
211D	1,00	1,00	100,00	☑	7.670.452,00	2.166.820,34	28,25	☒	354,00	☒	40,00
2518	1,00	1,00	100,00	☑	6.250.000,00	2.926.979,71	46,83	☒	213,53	☒	40,00
2345	7,00	1,00	14,29	☒	6.190.000,00	7.545.259,43	121,89	☑	11,72	☒	36,57
123H	3,00	2,70	90,00	☑	262.400.349,00	173.555.683,28	66,14	☒	136,07	☒	36,00
20SE	4,00	3,00	75,00	☑	4.940.200,00	1.228.093,32	24,86	☒	301,70	☒	30,00
123I	150,00	98,57	65,71	☒	495.661.485,00	477.388.091,51	96,31	☑	68,23	☒	28,89
123G	9,50	1,74	18,32	☒	394.538.166,00	220.948.419,65	56,00	☒	32,71	☒	0,00

14ML	2,00	7,00	350,00	<input checked="" type="checkbox"/>	137.500.000,00	8.200.317,06	5,96	<input checked="" type="checkbox"/>	5868,68	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00
14T7	2,00	3,00	150,00	<input checked="" type="checkbox"/>	250.000.000,00	113.250.091,44	45,30	<input checked="" type="checkbox"/>	331,13	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00
157M	1,00	0,00	0,00	<input checked="" type="checkbox"/>	4.416.000,00	208.139,98	4,71	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00
1N47	1,00	0,00	0,00	<input checked="" type="checkbox"/>	1.200.000,00	243.015,63	20,25	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00

Fonte: Tesouro Gerencial (2016). TCU (2016). Cálculos elaborados pelos autores.

Pode ser observado pela Tabela 3, na coluna IDP-Ai, que houve três ações que mais satisfatoriamente contribuíram para a execução do planejamento:

- Aprestamento da Marinha (20XN) - os recursos desta ação em 2016 subsidiaram as atividades relacionadas à manutenção dos meios, de modo a elevar a prontidão operativa da Marinha. Esta ação tinha como meta aprestar 48 organizações militares e foi alcançado o quantitativo de 41 unidades, com um índice de execução financeira em 71,86%. O IDP-Ai desta ação teve o mais alto desempenho, acima de 90%.

- Obtenção de meios da Marinha (1560) - A meta para 2016 era disponibilizar 42 meios militares e foi disponibilizado 35, o que perfaz 83,33% alcançado. A execução financeira desta AO foi satisfatória, alcançou 72,92%. Assim o IDP-Ai foi de 89,49%

- Movimentação de militares (2120) - Previam-se movimentar 16.500 militares e foram movimentados 11.733 em 2016, o que equivale a 71,11% da meta. Esta ação teve um desempenho financeiro dentro do planejado e um índice de eficiência menor do que 100%, indicando que o custo unitário realizado foi maior do que o planejado, mas dentro do intervalo razoável de variação (entre 70% a 130%).

Outro tipo de análise que pode ser feita a partir do índice, se refere ao acompanhamento das ações estratégicas. Estas se revestem de uma posição de destaque no planejamento e seu acompanhamento torna-se ainda mais relevante. A análise do IDP-Ai permite listar e ordenar o desempenho do planejamento destas ações.

Na Tabela 3, encontram-se as seguintes ações estratégicas: o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ - 157M), a Tecnologia Nuclear da Marinha (14T7), a Construção de Submarinos de Propulsão Nuclear (123H) e a Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares (123G). Todas estas ações fazem parte do Programa Estratégico Nuclear da Marinha, como sublinha o Ministério da Defesa (2017).

Observa-se assim, que a Construção de Submarinos Nucleares (123H) tem alcançado resultados positivos em termos do percentual de execução física (90%). Estava previsto a execução de 3% de submarino construído e foi alcançado 2,70% em 2016. Entretanto constata-se certa dificuldade na execução financeira (66,14%), mas que se explica pelo tamanho contratual, dificuldade licitatória e montante financeiro envolvido.

Já a AO 14T7 que se destina a continuação do projeto de construção de um protótipo, que servirá de modelo de um reator nuclear, destinado a gerar energia para propulsão de submarinos nuclear, tinha uma meta prevista de 2% para o sistema construído em 2016. A meta alcançada foi 3%, o que é positivo, mas por atingir 150% de execução física, demonstra que a meta projetada perde seu significado quanto a exequibilidade.

Quanto as UGE responsáveis pelo satisfatório desempenho orçamentário destacaram-se para o índice avançado do Aprestamento da Marinha (20XN) aproximadamente 130 (cento e trinta) Organizações Militares. A Obtenção de Meios da Marinha (1560) contou com o apoio de 23 (vinte e três) organizações e a Movimentação de Militares (2120) teve o apoio de 9 (nove), com destaque reiterado para a PAPPEM.

Em suma, estes dados mostram que várias organizações trabalhando em conjunto, em sincronia orçamentária tem possibilitado à Marinha atingir os objetivos do planejamento governamental, em sua alçada de competência.

Dimensão Programa

“A dimensão programa analisa o desempenho institucional a partir de uma visão macro dos programas estabelecidos no âmbito do PPA.” (ARAÚJO JR, 2008, p. 17)

Relativo aos programas, a Marinha do Brasil deteve, em 2015, a responsabilidade sob 11(onze) programas federais, dentre estes, 7 (sete) contém exclusivamente ações do tipo operação especial e portanto, não entram no mérito deste estudo. Dentre os quatro (4) restantes, um deles (Desenvolvimento Produtivo - 2055) não tinha dados de execução física das ações orçamentárias nos Relatórios de Gestão, portanto, somente 3 (três) programas tiveram o IDP-P calculado, conforme dispõe a Tabela 4.

Tabela 4. Desempenho orçamentário por programa - Marinha 2015

Desempenho Orçamentário – Marinha 2015									
Programa	%Peficácia		Execução Financeira				%Peficiência		IDP-Pi
			LOA	Liquidado	%PTefin				
2058	65,27	<input checked="" type="checkbox"/>	3.750.691.580,00	2.146.187.805,73	57,22	<input checked="" type="checkbox"/>	114,07	<input checked="" type="checkbox"/>	34,22
2108	1,54	<input checked="" type="checkbox"/>	6.770.868.496,00	7.436.390.369,67	109,83	<input checked="" type="checkbox"/>	1,40	<input checked="" type="checkbox"/>	32,95
2046	151,90	<input checked="" type="checkbox"/>	57.700.000,00	10.100.666,71	17,51	<input checked="" type="checkbox"/>	867,71	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00

Fonte: Tesouro Gerencial (2015). TCU (2015). Cálculos elaborados pelos autores.

O índice de eficácia do programa (%Peficácia) é igual à média ponderada da taxa de execução física de suas ações, assim a eficácia é a dimensão do desempenho de um programa que possibilita visualizar se as metas físicas programadas foram mesmo realizadas e em que medida (ARAUJO JR, 2008). Na execução dos programas, percebe-se que nenhum deles alcança um percentual de eficácia na faixa desejável de 70 a 130%. O que mais se aproxima e que tem melhor desempenho é o 2058 - Defesa Nacional.

O programa 2108 - Gestão e Manutenção tem a melhor taxa de execução financeira. Já o 2046 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica tem IDP-Pi igual a zero, advertindo que nenhum índice alcança percentual satisfatório. De forma ampla e global o IDP-P alcança o patamar de 20%, mostrando que em relação ao desempenho dos programas, 20% do planejado foi executado e 80% permanece somente no PPA, não se materializando à sociedade.

Analisando os dados de 2016, a Marinha recebeu recursos em 10 (dez) programas. Dentre os quais 7 (sete) não foram objeto de estudo por conter ações de operações especiais e dentre os três restantes, um deles, o 2108 não continha dados de execução física das ações nos RG. Assim, só foi possível calcular o IDP-P para 2 (dois) programas (ver Tabela 5). Os dados da Tabela 5 revelam que o Programa 2058 - Defesa Nacional - se destacou satisfatoriamente em todos as dimensões, com um IDP-Pi avançado de 84,64%, demonstrando ter um desempenho alinhado com o planejamento governamental. O Programa 2046 - Oceanos, Zona Costeira e Antártica -, obteve um índice alto de eficácia, o que traduz um desempenho distorcido do planejado. Isso decorre, especialmente pela Reconstrução da Estação Antártica (14ML) que tinha como meta prevista 2% de estação científica reconstruída e executou-se 7%, ou seja, 350% de execução física. Observa-se uma taxa de execução financeira baixa e uma eficiência elevada e negativa. A eficiência é a dimensão do desempenho de um programa que permite visualizar se o custo executado foi maior ou menor que o custo programado no PPA. Se o índice for menor do que 100%, isso significa que, em média, o custo executado foi maior que o programado. Se for igual a 100%, há uma equivalência entre o custo projetado e realizado no âmbito do programa. Por outro lado, caso seja maior do que 100%, o custo executado do programa foi proporcionalmente menor do que o planejado (ARAUJO JR, 2008). No caso do Programa 2046, o índice igual a 2.615% revela que o custo executado foi menor do que o inicialmente planejado.

Tabela 5 - Desempenho Orçamentário por Programa - Marinha 2016

Desempenho Orçamentário – Marinha 2016									
Programa	%Peficácia		Execução Financeira				%Peficiência		IDP-Pi
			LOA	Liquidado	%PTefin				
2058	76,96	<input checked="" type="checkbox"/>	2.722.315.895,00	1.926.637.677,50	70,77	<input checked="" type="checkbox"/>	108,75	<input checked="" type="checkbox"/>	84,64
2046	325,72	<input checked="" type="checkbox"/>	149.940.000,00	18.672.556,21	12,45	<input checked="" type="checkbox"/>	2615,52	<input checked="" type="checkbox"/>	0,00

Fonte: Tesouro Gerencial (2016). TCU (2016). Cálculos elaborados pelos autores.

Resultado Global do IDP

Em síntese, os resultados comentados relativos aos exercícios de 2015 e 2016, que integram dois PPA distintos, estão expostos na Tabela 6. Os resultados permitem capturar uma visão ampla do desempenho da Marinha do Brasil na execução dos PPA. Em 2016 a Marinha teve melhor resultado que em 2015 e o valor de 44,19% aproxima a organização ao nível intermediário em termos de desempenho orçamentário (Tabela 7). Na dimensão Programa, a gestão já alcançou o patamar intermediário; as demais dimensões demonstram estar em aprimoramento. O resultado crítico alcançado tem por detrás um plano contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, as ações e

programas de trabalho, ajustado ao ritmo de execução do fluxo de recursos previstos financeiramente. Há situações que ajustam o PPA a novas demandas, a exemplo dos créditos adicionais que podem distorcer o executado em relação ao inicialmente planejado. Há também situações onde ocorrem anulações parciais ou totais de dotações oriundas da Lei Orçamentária Anual (LOA). Outro fator que pode justificar o desempenho crítico é o remanejamento e transferência entre órgãos que podem gerar reflexos na estrutura original do orçamento.

A título de comparação, para verificar se os resultados divergiam, tentando encontrar mais uma possível causa deste desempenho, calculou-se para o ano de 2016, a taxa de execução financeira considerando o crédito provisionado e não a LOA inicial, como comumente foi utilizada no decorrer de todo trabalho. Assim, encontraram-se para a dimensão ação os seguintes percentuais: %Tefis 61,11%; %Tefin 27,78% e %Aiefic 22,22% o que resulta no IDP-A de 39,44%, exatamente o mesmo quando os dados levaram em consideração o crédito orçamentário inicial (*vide* Tabela 6). Dessa forma, pelo menos para o ano em análise, não se pode dizer que o resultado decorra de variações na LOA inicial.

Assim, é possível que o desempenho apresentado tenha várias causas e que há uma lacuna a avançar em termos de elo orçamentário, planejamento e sua execução. Esta realidade engloba a Gestão Pública, como um todo, pois dispõe fatores que muitas vezes, estão fora do controle da Unidade Administrativa.

Tabela 6. Índice de Desempenho do Planejamento - Marinha do Brasil

Dimensão / Subdimensão / Indicador	2015	2016
1. Dimensão Ação (IDP-A)	33,18%	39,44%
1.1 Percentual de ações com taxa de execução física entre 70 e 130%	45,45%	61,11%
1.2 Percentual de ações com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	22,73%	33,33%
1.3 Percentual de ações com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	27,27%	16,67%
2. Dimensão Programa (IDP-P)	20,00%	50,00%
2.1 Percentual de programas com índice de eficácia entre 0,7 e 1,3	0,00%	50,00%
2.2 Percentual de programas com taxa de execução financeira entre 70 e 130%	33,33%	50,00%
2.3 Percentual de programas com índice de eficiência entre 0,7 e 1,3	33,33%	50,00%
ÍNDICE DE DESEMPENHO DO PLANEJAMENTO (IDP)	27,23%	44,19%

Fonte: Tesouro Gerencial (2015 e 2016). TCU (2015 e 2016). Cálculos elaborados pelos autores.

$$IDP = (IDP - A \times 0,55) + (IDP - P \times 0,45)$$

$$IDP 2015 = (0,3318 \times 0,55) + (0,20 \times 0,45) = 27,23\%$$

$$IDP 2016 = (0,3944 \times 0,55) + (0,50 \times 0,45) = 44,19\%$$

Tendo em vista subsidiar a análise do índice, os resultados apurados são estratificados em conceitos segundo faixas de desempenho, válidas também para todas as dimensões e subdimensões que compõem o Índice de Desempenho do Planejamento (IDP).

Tabela 7. Faixas de desempenho do IDP

Faixas	Conceito
De 80% a 100%	Avançado
De 50% até 79,9%	Intermediário
De 0 até 49,9%	Crítico

Fonte: Adaptado de Araújo Jr (2008)

Discussão

A Marinha encontra-se em plena evolução quanto ao aperfeiçoamento de gestão. Nos últimos anos, muitas novidades vêm sendo implementadas, tais como o Programa Netuno e o Conselho de Gestão (evolução do Conselho Econômico). Estas inovações vêm sofrendo modificações, incorporando novos

instrumentos. No entanto, a adoção de novas ferramentas leva tempo, pois diversas resistências têm que ser vencidas (MIYAZAKI, 2008).

Uma ferramenta criada em 2013, que se relaciona estreitamente com o escopo deste artigo, foi a instituição do Plano de Acompanhamento de Gestão (PAG). O plano contém atividades, procedimentos, prazos, responsáveis e recursos necessários para o cumprimento do planejamento estratégico, orientando ações em um horizonte de curto prazo, normalmente um exercício (SGM, 2013). Assim, o uso efetivo desse instrumento pode servir como elo entre o Planejamento Estratégico Organizacional (PEO) e os sistemas gerenciais da organização, tornando a estratégia mais presente no cotidiano das OM.

No âmbito operacional da execução financeira, é necessário que o Gestor, Agente Fiscal, Ordenador de Despesa ou Agente Financeiro tenham uma visão macro dos objetivos por trás de cada empenho feito. Assim, uma proposta para alinhar o planejamento governamental à execução orçamentária seria otimizar o PAG, tornando-o uma ferramenta a ser utilizada como instrumento para uma relação mais estreita com o sistema orçamentário.

O Plano de Acompanhamento de Gestão traz em sua metodologia uma forma de gerenciar os objetivos estratégicos do PEO. Para cada objetivo estratégico listado, poderia ser mencionada a ação orçamentária e o programa de governo correlacionado e o respectivo IDP-A e IDP-P calculado. Assim haveria um acompanhamento constante pelo Gestor quanto ao desempenho do planejamento governamental, alinhando ao planejamento estratégico organizacional e a execução orçamentária na lide dos gastos públicos.

Percebe-se que há um elevado envolvimento dos dirigentes das OM, aliado à cultura de modernização administrativa às ferramentas promovidas pelo Programa Netuno, que têm contribuído para a utilização mais efetiva do PEO.

Entretanto, se o PEO tem avançado consideravelmente, o PAG é ainda pouco disseminado na cultura naval. Se o PAG for alinhado ao sistema orçamentário, acredita-se que pode melhorar o elo entre o planejamento governamental e a execução do orçamento público.

Este pode ser um instrumento modelo para disseminar relatórios no âmbito da Administração Pública que possam favorecer a transparência, concentrando dados orçamentários em demonstrativos de amplo acesso público, publicados com periodicidade.

A análise dos resultados levanta algumas reflexões, principalmente no tocante às variáveis relacionadas ao desempenho orçamentário, ao orçamento como peça contábil de caráter preponderantemente formal. Na visão de Almeida e Nerosky (2006) o sistema orçamentário federal continua mais voltado aos meios e ao seu controle do que com os resultados, mantendo-se assentado em modelos de gestão pouco modernos, que dificultam a introdução de objetivos e procedimentos de melhoria de *performance*.

Limitações e sugestões de trabalhos futuros

Uma das limitações encontradas foi na obtenção de dados relativos à execução física das ações. Tais informações constam do SIOP, na opção dados abertos, mas exigem conhecimentos avançados de Tecnologia de Informação e linguagem SPARQL, o que impediu a extração de dados por essa ferramenta.

Outra limitação encontrada foi relativa ao cálculo da dimensão indicador (IDP-I). Não obteve-se dados para o cálculo desta dimensão e respectivas subdimensões. Assim a análise da pesquisa ficou restrita a dimensão ação (IDP-A) e dimensão programa (IDP-P) e a fórmula original do IDP foi modificada com o intuito de redistribuir o peso de 0,3 do IDP-I para as outras dimensões, com o intuito da soma dos pesos continuar igual a 1 (um), mesmo com a exclusão de uma dimensão:

$$\text{Fórmula Padrão} \rightarrow IDP = (IDP - A \times 0,4) + (IDP - P \times 0,3) + (IDP - I \times 0,3)$$

$$\text{Fórmula Modificada} \rightarrow IDP = (IDP - A \times 0,55) + (IDP - P \times 0,45)$$

Assim, utilizou-se a fórmula modificada, com o peso redistribuído, para calcular o desempenho do planejamento na Marinha, ficando esta análise restrita à dimensão ação e programa orçamentário.

Pese embora algumas limitações, espera-se que este estudo possa contribuir para disseminar mecanismos de controle sobre a atuação orçamentária da administração pública e que a Marinha do Brasil seja referência no desempenho e promoção da qualidade dos gastos públicos fim de satisfazer aos anseios de uma sociedade cada vez mais ávida por resultados.

Como sugestões para pesquisas futuras, recomenda-se a identificação e estudo de variáveis não controladas pela instituição que afetem o desempenho orçamentário. Sugere-se a elaboração de trabalhos para avaliação *ex post* das ações orçamentárias. Recomenda-se estudos que visem compreender os fatores determinantes do desempenho desfavorável diagnosticado pelo indicador. E pesquisas que possam avaliar o PAG na Marinha.

Considerações finais

Este estudo buscou elucidar a aplicabilidade do Índice de Desempenho do Planejamento (IDP) na Marinha do Brasil como um instrumento de análise da execução das metas inscritas no âmbito do planejamento governamental. Para consecução dos objetivos da pesquisa, o índice foi calculado, as dimensões foram adaptadas quanto à base de cálculo original e os resultados foram interpretados, facultando a avaliação da política orçamentária.

Constatou-se que no âmbito da Marinha, o elo entre a execução orçamentária e a capacidade de concretização das estratégias, programas e metas do PPA pode ser aprimorada para alcançar patamares de melhor desempenho. Entretanto, essa não é uma realidade exclusiva de âmbito naval. Um exame realizado por Almeida e Nerosky (2006), no âmbito do projeto EuroBrasil 2000, ao analisar 23 pontos críticos no sistema orçamentário federal, coloca em causa a ligação lógica entre planejamento, orçamento e programação, o que remete à integração desses instrumentos.

O IDP possibilitou responder as questões que nortearam esse estudo. Avaliou-se o desempenho dos gastos públicos no âmbito naval, indicando o percentual de metas físicas e financeiras alcançadas. Verificou-se o índice de eficiência e eficácia dos resultados projetados. Apresentou-se as organizações que se sobressaem em termos de execução do seu planejamento. Discutiu-se a *performance* das ações estratégicas e expôs-se como o IDP aliado ao PAG poderia contribuir para aumentar o nível de transparência no sistema orçamentário. Por intermédio do modelo de indicador de desempenho proposto, é possível deslocar o sistema orçamentário em direção a um nível mais efetivo de transparência e maior interação entre as funções gestão, planejamento e orçamento.

Referências

ALMEIDA, J.; NEROSKY, L. **Diagnóstico do processo orçamentário Federal e propostas de medidas de reforma: Modelos orçamentários em outros países**. Projeto Euro/Brasil. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Maio/junho de 2006.

ARAÚJO JR, L. **Índice de Desempenho do Planejamento (IDP): Uma proposta de avaliação orçamentária e institucional**. Monografia agraciada com menção honrosa no I Prêmio SOF de Monografias - 2. ed. rev. e ampl. - Belo Horizonte, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 93, de 8/9/2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento MTO**. Brasília, 2017.

CELIDÔNIO, H. A orçamentação no processo decisório governamental. **Revista Marítima Brasileira**, v. 102, n. 3, p. 53-72, 1982.

CORE, F. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília, DF: ENAP, 2001.

FONSECA, J. Plano diretor da Marinha: Sua implantação. **Revista Marítima Brasileira**, v. 115, n. 4, p.143-156, 1995.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília, DF: ENAP, 2006.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo, SP: Atlas, 2006.

GRACILIANO, E.; MARQUES, J. **Planejamento orçamentário da Marinha do Brasil: uUma aplicação do conceito de orçamento-programa**. In: XV Congresso Brasileiro de Custos, 15., 2008, Curitiba-PR. Anais..., nov. 2008.

IBP - *The International Budget Project. Open Budget Initiative*. Washington: Center on Budget and Policy Priorities, 2006. Disponível em <<http://www.openbudgetindex.org/>>. Acesso em 21 out. 2017.

FONSECA JR, J. J. B. **As reformulações necessárias para o plano diretor da Marinha do Brasil se adequar ao plano plurianual 2012-2015 do Governo Federal: Uma Proposta de transformação do Plano Diretor no Plano Plurianual da Marinha**. In anais do XXXVIII Encontro Anual da Anpad, 38, Rio de Janeiro. 2014.

LADIPO, O.; SÁNCHEZ, A.; SOPHER, J. **Accountability in public expenditures in Latin America and the Caribbean revitalizing reforms in financial management and procurement**. Washington, DC: Banco Mundial, 2009.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Projetos Estratégicos da Marinha**. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>>. Acesso em: 30 set. 2017.

MIYAZAKI, C. **Um novo desafio para as nossas lideranças: Programa Netuno, um compromisso de todos nós, marinheiros**. Rio de Janeiro, RJ: Editora EGN, 2008.

OLIVEIRA, M.; RODRIGUES, M. **Sistema de planejamento, execução e controle orçamentário: O Plano Diretor da Marinha do Brasil**. In: XXVI Encontro Anual da Anpad, 26., 2002, Salvador. Anais... Salvador: ANPAD, 2002.

PARISI, C.; GALHARDO, J.; PEREIRA, A.; SILVA, A. Presença potencial do contingenciamento da União nos artifícios adotados pelos gestores das UG's. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 13, n. 41, p. 415-439, 2011.

RIBEIRO, D. O orçamento-programa como instrumento de gestão pública. **Caderno IPARDES**, v.3, n.2, p. 1-24, 2013.

SANTANA, E.; CORRÊA, C. O emprego do Sistema de Informação de Custos (SIC) do Governo Federal na Marinha do Brasil: Uma análise gerencial dos custos no setor público. **PensarContábil**, v. 16, n. 61, p. 37-44, 2014.

SCHICK, A. The road to PPB: The stages of budget reform. In: LYDEN, F. & MILLER, E. (Orgs.). **Planning Programming Budgeting: A systems approach to management**. Chicago: Markham Publishing, 1967.

SOUZA, F.; CUNHA, A. A relação entre planejamento estratégico e orçamento: O caso das organizações da Marinha do Brasil. **Coleção Meira Mattos**, v. 8, n. 32, p. 131-142, maio/ago. 2014.

SGM. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-107 -Normas Gerais de Administração**. Brasília, 2013.

SGM. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-401 - Normas para a Gestão do Plano Diretor**. 1. rev., Brasília, 2014.

TESOURO GERENCIAL. **Acesso ao Tesouro Gerencial**. Disponível em: <<https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/servlet/mstrWeb?pg=login>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Contas e Relatórios de Gestão**. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml>>. Acesso em: 15 set. 2017.

VERGARA, S. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo, SP: Atlas, 2005.