

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CEMOS 2018

O ORÇAMENTO DA MB E O CUSTEIO DA MANUTENÇÃO DE MEIOS

EMPREGADOS NAS OPERAÇÕES DE PAZ:

Uma análise da UNIFIL de 2011 a 2015.

Rio de Janeiro

2018

CEMOS 2018

O ORÇAMENTO DA MB E O CUSTEIO DA MANUTENÇÃO DE MEIOS

EMPREGADOS NAS OPERAÇÕES DE PAZ:

Uma análise da UNIFIL de 2011 a 2015.

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Escola de Guerra Naval, como requisito parcial  
para a conclusão do Curso de Estado-Maior para  
Oficiais Superiores.

Orientador: CEMOS 2018

Rio de Janeiro  
Escola de Guerra Naval  
2018

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus, por iluminar meus caminhos em todos os momentos de minha vida.

À minha atenciosa e amável esposa, CEMOS 2018: minha eterna gratidão. Seu apoio quando as coisas ficam difíceis é muito importante e reconheço a sua árdua tarefa de gerenciar todas as atividades de nossa família enquanto minha atenção estava voltada para o término deste trabalho. Obrigado, do fundo do meu coração.

À minha filha CEMOS 2018, por me permitir algum tempo longe de você para pesquisar e escrever.

Ao CEMOS 2018, meu orientador nesta monografia, pelas recomendações pertinentes e atenção dispensadas.

A todos os amigos que me ajudaram, com críticas, sugestões e opiniões, aqui representados nas pessoas dos CEMOS 2018 e CEMOS 2018.

## RESUMO

O modelo orçamentário utilizado pelo Brasil está legalmente pautado no princípio da anualidade e na estrutura de leis que compõem o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, compostas pelos Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). No entanto, a grande rigidez e a priorização de recursos financeiros destinados às despesas de caráter obrigatório se traduzem em uma relação conflituosa, fortalecendo a LOA como principal instrumento do sistema orçamentário. A legislação à qual o orçamento está subordinado não prevê um instrumento legal que garanta um fluxo orçamentário e financeiro regular no decorrer dos exercícios financeiros, para que sejam atingidos os objetivos previamente definidos. Nesse sentido, as restrições e contingenciamentos orçamentários são comumente apontados como fatores responsáveis por todos os problemas do serviço público, servindo também muitas vezes, no âmbito da Marinha do Brasil (MB), como justificativa para a falta de manutenção apropriada de meios navais. A indisponibilidade de recursos suficientes para uma adequada manutenção se reveste de gravidade, especificamente no caso daqueles meios a serem empregados em missões de relevância internacional, como é o caso das Operações de Paz das Nações Unidas. Assim, o objetivo desta pesquisa foi investigar se o impacto dos cortes orçamentários anualmente impostos pelo Governo Federal realmente tem afetado, de forma relevante, a manutenção dos meios navais da Esquadra Brasileira que tem participado da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), operação que, atualmente, goza da maior visibilidade por parte da sociedade e destaque na imprensa nacional e internacional. Para tanto, foi realizado um levantamento documental por meio de pesquisa a fontes escritas, de documentos oficiais produzidos pela MB e pela Organização das Nações Unidas (ONU), como ofícios e relatórios; além da utilização de pesquisa bibliográfica a livros, periódicos e produções acadêmicas acerca da temática proposta, para a construção do arcabouço teórico e coleta de dados. Após a tabulação e análise dos dados quantitativos e qualitativos, conclui-se que as oscilações no orçamento regular da MB não têm impactado diretamente na manutenção dos meios que participam da UNIFIL. Tal fato pode ser explicado principalmente por serem os Destaques de Crédito a principal fonte de custeio dessa função logística, também financiada parcialmente pelo Sistema de Reembolso da ONU.

**Palavras-Chave:** Restrições Orçamentárias; Manutenção de Meios; Operações de Paz.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AOp–	Área de Operações
CF–	Constituição Federal
CMO–	Comissão Mista de Orçamento
DFS–	<i>Department of Field Support</i>
DPKO–	<i>Department of Peacekeeping Operations</i>
EMCFA–	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END–	Estratégia Nacional de Defesa
EUA–	Estados Unidos da América
FFAA–	Forças Armadas
FTM–	Força-Tarefa Marítima
LBDN–	Livro Branco de Defesa Nacional
LDO–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LME–	Limite de Movimentação e Empenho
LOA–	Lei Orçamentária Anual
LP–	Limite de Pagamento
LSD–	<i>Logistics Support Division</i>
MB–	Marinha do Brasil
MD–	Ministério da Defesa
MOU–	<i>Memorandum of Understanding</i>
OM–	Organizações Militares
OMP–	Operação de Manutenção da Paz
ONU–	Organização das Nações Unidas
PD–	Plano Diretor

PI–	Planos Internos
PLOA–	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PND–	Política Nacional de Defesa
PM–	Plano de Metas/ Período de Manutenção
PPA–	Planejamento Plurianual
PPO–	Pré-Proposta Orçamentária
PROGEM–	Programa Geral de Manutenção de Meios
SAbM–	Serviço de Abastecimento da Marinha
TCC–	<i>Troop Contributing Country</i>
TI–	Tecnologia da Informação
UNEF–	Força de Emergência das Nações Unidas
UNIFIL–	Força Interina das Nações Unidas no Líbano
ComOpNav–	Comando de Operações Navais
ComForSup–	Comando da Força de Superfície

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO.....</b>	<b>12</b>
2.1	Logística.....	12
2.1.1	Definição de Logística Militar.....	13
2.1.2	Função Logística de Manutenção.....	14
2.1.3	Apoio Logístico Militar.....	15
2.1.4	Formas de Apoio Logístico.....	16
2.2	Responsabilidades sobre o apoio logístico das Operações de Paz.....	16
<b>3</b>	<b>ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO .....</b>	<b>19</b>
3.1	Evolução e Conceitos .....	19
3.2	O Ciclo Orçamentário.....	21
3.3	Discriminação de Despesas.....	25
<b>4</b>	<b>O ORCAMENTO DA MARINHA DO BRASIL.....</b>	<b>27</b>
4.1	A Missão da MB .....	27
4.2	Panorama Orçamentário Recente da MB .....	29
4.3	Recursos do Programa Geral de Manutenção dos Meios. ....	29
4.4	Sistema de Reembolso da ONU.....	31
4.5	Análises.....	32
4.5.1	Análise Quantitativa.....	32
4.5.2	Análise Qualitativa.....	37
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>39</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>43</b>

# 1 INTRODUÇÃO

No decorrer dos anos, a participação do Brasil nas operações de paz trouxe prestígio à sua política externa e deu maior visibilidade ao país no cenário mundial. O primeiro envio de tropas a um país estrangeiro teve início em 1956, quando fez parte da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF), criada a fim de atuar nos conflitos entre egípcios e israelenses e pôr fim à Crise de Suez<sup>1</sup>.

A partir de então, o Brasil tem participado de diversas Operações de Paz sob a égide da ONU. Uma das principais operações mantidas atualmente tem sua área de atuação no Líbano, denominada Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL). Em torno de 250 militares da Marinha do Brasil (MB) integram o contingente, que dispõe ainda de um navio e uma aeronave orgânica, mantidos na costa libanesa com o intuito de impedir a entrada de armas ilegais e contrabandos naquele país. Os militares brasileiros contribuem também no treinamento da Marinha libanesa, de forma que, futuramente, a condução dessas atividades possa ser realizada de forma autônoma pelas forças armadas daquele país (MINISTÉRIO DA DEFESA, [201?]).

Para que missões dessa natureza ocorram sem maiores percalços, levando em consideração o período em que os meios operativos envolvidos devem ficar ausentes da sede do país de origem, é necessário que haja uma preocupação maior com a manutenção dos equipamentos que serão empregados, de forma que os problemas possam ser mitigados ainda durante a preparação dos meios para a missão.

A manutenção de meios navais, aeronavais e de Fuzileiros Navais conta com uma complexa rede, que deve contribuir para entregar ao setor operativo os recursos materiais

---

<sup>1</sup> A crise se iniciou em julho de 1956, quando o presidente egípcio Gamal Abdel Nasser decidiu nacionalizar o Canal de Suez, única ligação entre o Mediterrâneo e o Mar Vermelho e principal escoadouro de petróleo dos países árabes para a Europa, que até então estivera sob o controle de capitais privados de origem principalmente britânica e francesa. Disponível em: < <https://cpdoc.fgv.br/produção/dossies/JK/artigos/PolíticaExterna/CanalSuez>>. Acesso em: 09 jun. 2018.



necessários e prontos para serem empregados. Contudo, uma gama de variáveis, e talvez a mais importante delas seja a escassez orçamentária, podem prejudicar o cumprimento da manutenção da forma como foi planejada.

Os principais instrumentos de planejamento previstos no modelo orçamentário adotado no Brasil são o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA), introduzidos pela Constituição Federal de 1988. O PPA tem vigência de quatro anos, e pode ser considerado a expressão da visão estratégica da gestão pública. A LDO, elaborada anualmente, tem como objetivo apontar as prioridades do governo para o próximo ano, orientando a LOA, que contém a discriminação das receitas e das despesas públicas, de forma a evidenciar a política econômico financeira e o programa de trabalho do governo. Esses documentos, apesar de independentes, têm que estar sintonizados para que a Administração Pública possa gerir seus recursos e desempenhar suas funções. (TRT/MG, 2017, p.3-4).

Entretanto, razões diversas, como frustração de receitas, crises internacionais, e mesmo reorientações de políticas governamentais, etc. podem contrapor a LOA ao PPA, ocasionando cortes orçamentários e contingenciamentos, impedindo a manutenção de um fluxo regular dos recursos, fazendo com que possa haver atrasos na prontificação dos meios, na aquisição de novos equipamentos, afetando diretamente atividades de funcionamento e manutenção.

Ao longo dos anos, o orçamento previsto para as Forças Armadas (FFAA) vem constantemente sofrendo contingenciamentos, os quais influenciam diretamente na manutenção e no funcionamento dos meios e estruturas que compõem as Forças. Para minimizar esses problemas, seus gestores têm sido obrigados a planejar, minuciosamente, a aplicação dos escassos recursos, de modo a definir prioridades e otimizar sua aplicação.

Como consequência do que foi supracitado, a MB também tem sido atendida com uma dotação de recursos aquém daquela prevista na LOA, em virtude da não liberação integral dos mesmos por parte do Governo Federal.

As restrições e contingenciamentos orçamentários são comumente apontados como fatores responsáveis, no âmbito da MB, como justificativa para a falta de manutenção apropriada de meios navais. Entretanto, em que pesem os prejuízos causados pela falta da manutenção nas atividades mais corriqueiras, a indisponibilidade de recursos suficientes para uma adequada manutenção se reveste de gravidade especificamente no caso daqueles meios a serem empregados em missões de relevância geopolítica internacional, como é o caso das Operações de Paz da ONU.

Diante do exposto anteriormente, nesta dissertação, foi estabelecido como objetivo principal investigar se o impacto dos cortes orçamentários anualmente impostos pelo Governo Federal à MB realmente tem afetado de forma relevante a manutenção dos meios navais da Esquadra Brasileira que tem participado da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL).

A relevância da escolha da UNIFIL como objeto de estudo justifica-se pela destacada importância atribuída pelos órgãos de imprensa nacionais e internacionais, e da decorrente visibilidade da missão perante a sociedade, além das vultosas somas de recursos públicos envolvidos.

Para atingir esse objetivo, vislumbra-se a necessidade de entender o problema através de dados extraídos de publicações e dos setores orçamentário e operativo da MB. Com os dados obtidos, espera-se encontrar evidências que demonstrem existir ou não uma relação de causa-efeito entre a escassez de recursos e a falta de manutenção dos meios que atuam nas Operações de Paz no Líbano. Assim, foram instituídos os seguintes objetivos:

a) Apresentar como se processa a Logística na MB e a responsabilidade da Organização das Nações Unidas durante as Operações de Paz;

b) Discorrer sobre a Missão da MB, sua visão de futuro e o trâmite para elaboração do orçamento anual, baseado na Legislação vigente.

c) Apresentar como se comportou o orçamento da MB nos últimos cinco anos; e

d) Analisar o Programa Geral de Manutenção de Meios, o volume de recursos destinado à manutenção dos meios da Esquadra e o montante de recursos recebidos da ONU em forma de reembolso.

A presente pesquisa foi delimitada à janela temporal dos anos de 2011, quando teve início a participação brasileira na UNIFIL, à 2015, exercício financeiro mais recente referente ao qual foi possível a coleta de dados quantitativos.

Esta pesquisa utilizou-se de procedimentos exploratórios, construindo a fundamentação teórica a partir de contribuições de diversos autores sobre o assunto (GIL, 2002, p. 45).

Quanto aos meios de investigação (GIL, 2002, VERGARA, 2005), a pesquisa realizada classifica-se como bibliográfica, para fundamentação do tema, e documental no que tange à coleta de dados. As análises apresentadas consideram ainda o conhecimento prévio do autor sobre o assunto em tela.

A amostra coletada pode ser considerada como, intencional e por acessibilidade (MARCONI e LAKATOS, 2002).

O trabalho foi dividido da seguinte forma: após a Introdução, onde contextualizou-se o tema, foram apresentados os objetivos, justificativa e limitações. Em seguida temos o Referencial Teórico, no qual conceitos fundamentais para o entendimento foram descritos, sucedido de argumentação sobre o assunto tratado; na sequência, discorre-se

sobre os dados coletados, os quais são sintetizados e analisados. Por fim, chega-se às conclusões.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo visa apresentar conceitos acerca de logística, bem como do processo de elaboração do orçamento da MB, que serão necessários para a formação de uma base teórica sobre a qual a argumentação será sustentada.

### 2.1 Logística

Verifica-se que a palavra Logística possui várias formas de interpretação, porém sua definição conceitual se faz necessária e fundamental para a elaboração do trabalho que está sendo desenvolvido.

A logística surgiu, segundo Reis (2004), devido as relações humanas e data do século XVII, quando a palavra *logistique* se correlaciona a uma patente do exército francês, que era destinada a exercer atividades ligadas a deslocamento, alojamento e acampamento das tropas em operação.

Segundo cita o suíço Antoine-Henri Jomini (1779-1869) em uma passagem do *Précis de l'Art de la Guerre*, sua principal obra a “Logística é a arte prática de movimentar os exércitos, compreendendo não apenas os problemas de transporte, mas também o trabalho do estado maior, as medidas administrativas e até as unidades de reconhecimento e de informações necessários para o deslocamento e a manutenção das forças militares organizadas” (ESPANHA, 1840).

Christopher (1997) conceitua logística como o processo de gerir de maneira estratégica a aquisição, movimentação e armazenagem de materiais, incluindo os fluxos de informações ligados a eles, organizadamente e através de canais de marketing, de tal modo que a rentabilidade atual e futura se maximize por meio do atendimento de pedidos. Pode-se observar que esta definição está intimamente ligada a relação custo-benefício.

Moura (2006) define a logística como um processo de gestão dos fluxos de serviços, de produtos e informação associada, entre fornecedores e clientes, finais ou intermediários, fazendo com que recebam nas melhores condições onde quer que estejam, os serviços e produtos de que necessitem.

Ao definir Logística Militar no item seguinte, poderá ser observado, em que pese a utilização de termos diferentes, que as definições de logística levam a necessidade de se planejar para atender as necessidades do usuário final.

### **2.1.1 Definição de Logística Militar**

O Tenente-Coronel George C. Thorpe (1875-1936) publicou em 1917 a obra “*Pure Logistics: The Science of War Preparation*”; nela afirma que o objetivo da logística é proporcionar meios para a condução das operações militares. O Tenente-Coronel Thorpe considera a logística como disciplina militar e a coloca no nível da tática e da estratégia. (THORPE, 1917).

Uma referência em temas logísticos na Marinha dos Estados Unidos da América (EUA), o Almirante Henry Effingham Eccles (1898-1986) propôs que a Logística Militar seria: “um processo gradual de planificação e previsão de bens e serviços destinados ao apoio das forças militares” (ECCLES, 1954).

A publicação Doutrina de Logística Militar, do Ministério da Defesa (MD), apresenta a definição de Logística Militar como sendo um conjunto de atividades que estão relacionadas à previsão e à provisão de todo material, serviço e pessoal necessário ao cumprimento da missão das FFAA. Essa previsão e provisão deverão levar em consideração dentre outros fatores, os níveis de estoque para a manutenção dos meios e do esforço (BRASIL, 2002).

Ainda segundo a publicação supracitada, pode-se extrair os seguintes conceitos:

– Função Logística - junção, sob uma única designação, de atividades reconhecidamente logísticas e afins, que se correlacionam ou são de mesma natureza.

– Atividade Logística – são tarefas que possuem afinidade entre si, reunidas de acordo com critérios definidos de relacionamento, interdependência ou similaridade.

Funções logísticas para o MD, são as de recursos humanos, de saúde, de suprimento, de manutenção, de engenharia, de transporte e de salvamento (BRASIL, 2002).

Dentre as funções reconhecidas e aceitas pela MB como sendo logísticas, será abordada e detalhada a definição da função logística **MANUTENÇÃO**, por ser parte do objeto de estudo desta dissertação.

### **2.1.2 Função Logística de Manutenção**

São atividades que durante a execução, visam manter o material na melhor condição para ser empregado e, quando houver alguma avaria<sup>2</sup>, levá-lo novamente à condição de pronto emprego (BRASIL, 2002).

Todo equipamento tem associado ao seu tempo de uso e as condições de trabalho a que esse equipamento estará sujeito, um ciclo de vida, que poderá ser estendido se submetidos a processos de modernização/revitalização, guardados os aspectos econômicos, técnicos e operacionais (BRASIL, 2003).

As atividades das funções logísticas de Manutenção e Suprimento<sup>3</sup> estão diretamente ligadas, pois caso se tenha um processo de manutenção inadequado, a necessidade de suprimento para reposição dos materiais avariados fica evidente. Em contrapartida, à medida que aumenta a carência de suprimentos, a responsabilidade sobre a manutenção tende a aumentar (BRASIL, 2003).

---

<sup>2</sup> Avaria é qualquer modificação indesejável das condições de projeto do material, que implique em redução de eficiência na sua operação (BRASIL, 2002).

<sup>3</sup> É o conjunto de atividades que trata da previsão e provisão do material, de todas as classes, necessário às organizações e forças apoiadas (BRASIL, 2003).

Em vista dos argumentos apresentados, o MD entende que a função logística de manutenção deve ser tratada como estratégica, pois afetará de forma significativa o desempenho da Força (BRASIL, 2003).

Ainda dentro da Função Logística Manutenção, pode-se identificar outras atividades, como o levantamento das necessidades, manutenção preventiva<sup>4</sup>, manutenção modificadora e manutenção corretiva (BRASIL, 2003).

Como o objeto de estudo deste trabalho diz respeito a Operação de Manutenção da Paz (OMP) na UNIFIL e envolve a atuação de um navio naquele país, fica evidente que a manutenção preventiva será essencial, devido à distância e ao longo período de afastamento (em média 08 meses) do navio em relação ao Brasil. Entretanto, em algumas situações em que as avarias não podem ser previstas, faz-se necessário que haja uma estrutura de apoio, a qual será descrita a seguir.

### **2.1.3 Apoio Logístico Militar**

O Apoio logístico militar é uma estrutura organizada e sistematizada que visa prover a uma força os recursos humanos, materiais e serviços, com objetivo de atender às suas necessidades, visando ao cumprimento da missão das FFAA. Nesse contexto, cada Força Armada terá a sua própria estrutura de apoio logístico, onde funções ou atividades específicas poderão ser unificadas em um apoio comum, estando em condições de evoluir da situação de normalidade para situação de conflito, fornecer apoio logístico condizente com o planejamento, realizar uma simbiose com sistemas afins do meio civil e demais Forças, bem como prestar apoio logístico a estas Forças em determinadas ocasiões sob circunstâncias definidas (BRASIL, 2002).

---

<sup>4</sup> A manutenção preventiva é executada para evitar falhas, queda no desempenho do material e, ainda, reduzir a possibilidade de avarias e degradações, por meio de inspeções, testes, reparações ou substituições (BRASIL, 2003).



#### **2.1.4 Formas de Apoio Logístico**

Segundo Brasil (2002), as organizações que desempenham atividades de apoio logístico serão empregadas das seguintes formas:

a) apoio ao conjunto - fornecido por um elemento de apoio em relação a todos ou vários elementos apoiados com vinculação única;

b) apoio por área - fornecido por um elemento de apoio geograficamente localizado em relação a elementos apoiados, não possuindo vinculação específica, podendo prestar apoio aos elementos que por ela transitam;

c) apoio suplementar - fornecido por um elemento de apoio logístico a outro elemento de apoio logístico no intuito de elevar a capacidade mútua de apoio;

d) apoio direto - fornecido por um elemento de apoio com vinculação específica a uma unidade ou fração, de forma permanente entre o elemento de apoio e apoiado, cabendo ao apoiado especificar as prioridades dos trabalhos e serviços a serem executados; e

e) apoio específico – fornecido por um elemento de apoio logístico a um elemento apoiado, em tarefa logística específica e determinada.

No item seguinte serão utilizados os conhecimentos das definições supracitadas para entender a atividade de apoio logístico prestado pela ONU e pelo TCC (*Troop Contributing Country*) durante uma Operação de Paz.

#### **2.2 Responsabilidades sobre o apoio logístico nas Operações de Paz**

A ONU define a Logística como sendo uma ciência de planejamento e execução da administração, movimentação e manutenção de forças e materiais que são necessários em uma missão, considerando ainda as atividades relacionadas às comunicações, engenharia e aviação (BAIG, 2010).

O sistema logístico da ONU espera que os contingentes, ao chegarem na AOp (Área de Operações), sejam inicialmente autossuficientes, por um período inicial de 30 a 90 dias. Isso dará tempo a ONU para se organizar logisticamente, pois a partir desse período o apoio logístico dependerá de recursos fornecidos pela ONU, pelo TCC, por empresas que tenham contrato com a missão ou uma combinação desses. A ONU normalmente será responsável por fornecer água, combustível e alimentos, além de alojamento, compartimentos para armazenagem, transporte aéreo e terrestre de carga/passageiros, atendimento médico e serviços básicos de limpeza, lavanderia e coleta de lixo. Por outro lado, caberá ao TCC o fornecimento de equipamentos principais (*Major Equipments*), incluindo veículos e geradores, e serviços de autossuficiência (*Self-Sustainment*), como cozinha, lavanderia, internet, atendimento médico orgânico ao navio/unidade e engenharia. Caberá ainda ao TCC, dependendo do acerto em MOU<sup>5</sup> (*Memorandum of Understanding*), a manutenção de seus equipamentos principais, se enquadrados como *wet lease*<sup>6</sup> (BAIG, 2010).

O apoio logístico fornecido pela ONU contempla atividades desempenhadas por órgãos dos mais elevados níveis de sua estrutura até o nível da própria missão. Baig (2010) explica que subordinados ao Secretário-Geral na sede da ONU, encontram-se o Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations – DPKO*), responsável por planejar e conduzir as OMP, e o Departamento de Apoio ao Terreno (*Department of Field Support – DFS*), responsável pelo auxílio nas áreas de finanças, logística, Tecnologia da Informação (TI), recursos humanos e administração em geral. Uma parte integrante do DFS, a Divisão de Apoio Logístico (*Logistics Support Division – LSD*) elabora os planos de apoio logístico para as missões que serão realizadas, definindo equipamentos, suprimentos e aspectos financeiros, orientando a aplicação desses planos e monitorando.

---

<sup>5</sup> Refere-se ao documento assinado entre o TCC e a ONU antes da implementação de uma OMP, estipulando as obrigações de cada parte, relacionados, principalmente, a recursos de pessoal, de *Major Equipments* e de *Self-Sustainment* (BAIG, 2010).

<sup>6</sup> O sistema “*wet lease*” se caracteriza quando o TCC provém toda a manutenção a seus equipamentos desdobrados em uma OMP (LESLIE, 2017).

No tocante ao suporte da ONU, a logística que envolve o desenvolvimento e a colocação em prática de uma OMP depende do esforço conjunto de setores da sede da Organização e dos componentes da própria missão, que mesmo organizados de formas distintas, devem ter seu trabalho integrado para que os resultados reflitam na atuação das tropas na AOp.

Já pela ótica do TCC, deverá ser garantido ao seu contingente todo o aporte de meios e serviços que por algum motivo não esteja sendo prestado pela ONU e, portanto, deve ser prevista a possibilidade da interrupção do fluxo ou a dificuldade do fornecimento de alguns itens de suprimento por aquela Organização.

Em relação ao Brasil, o Manual de Operações de Paz define que “compete ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) o acompanhamento e coordenação do apoio logístico aos contingentes integrantes de missões de paz” (BRASIL, 2013).

Dado o exposto, é do TCC a responsabilidade final sobre o apoio a seus contingentes, não desprezando o importante apoio dos recursos disponibilizados pelo sistema logístico da ONU.

### **3 ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO**

No subitem 3.1, apresenta-se a evolução do Orçamento na visão de alguns autores e o entendimento da MB. Na seção 3.2 explica-se como a MB se insere Ciclo Orçamentário de aprovação do Orçamento pelo Poder Executivo e finalmente, na seção 3.3, define-se como se classificam os Planos Internos quando correlacionados com características específicas da despesa.

#### **3.1 Evolução e conceitos**

Segundo Moreira (2014), nos últimos anos, alguns países desenvolvidos realizaram inúmeras mudanças no processo orçamentário, sendo a mais significativa representada pela transição de um processo orçamentário anual para um processo plurianual. Um orçamento de características plurianuais pode ser definido como uma maneira de determinar as receitas e adequar as despesas do governo para um período superior a um ano, funcionando como um plano financeiro de médio prazo. “As primeiras experiências buscavam através do orçamento plurianual, identificar novos programas e alocar fundos para eles nos orçamentos futuros. Porém, dois principais problemas foram identificados: os cálculos plurianuais superestimavam o crescimento econômico e as receitas, além de os órgãos considerarem as projeções de gastos futuros como direitos” (MOREIRA, 2014).

Ainda de acordo com Moreira (2014), havia deficiências técnicas e ausência de disciplina fiscal. O planejamento para mais de um ano era visto como algo menos rigoroso, e os gestores caíam na tentação de confeccionar uma lista de desejos, e não de prioridades. Assim, diante dos problemas encontrados, o foco do orçamento plurianual passou a ser a restrição orçamentária. E em vez de identificar novos programas e seus custos, o orçamento passou a simplesmente estimar custos futuros de programas existentes.

No Brasil, a Constituição Federal (CF) de 1988 confiou ao Poder Executivo a quase totalidade sobre os poderes de legislar sobre o orçamento, seja no que se refere à previsão de receitas ou à realização de despesas destinadas à manutenção de seus órgãos integrantes, dentre eles, as FFAA. Logo, os recursos que são necessários para a manutenção das Forças, e no caso deste estudo o que se refere a MB, têm sua origem no orçamento, cuja proposta é apresentada pelo Poder Executivo.

Segundo Giacomoni (2012), o Orçamento Público é uma forma de planejamento concretizado pela LOA através do qual o Governo, em todos os seus níveis (Federal, Estadual ou Municipal), concatena, de forma legal, o seu programa de trabalho, que contém planos de custeio, investimento, inversões e obtenção de recursos, tudo para o atender as suas necessidades funcionais em favor dos cidadãos e da sociedade.

De acordo com Sanches (2004), o orçamento é o documento pelo qual a administração pública relaciona a quantidade de moeda que, durante determinado período, deve entrar e sair dos cofres públicos, determinando as principais fontes de financiamento e as categorias de receitas a serem obtidas e os dispêndios a serem efetuados. É normalmente oficializado por meio de lei, proposta pelo Poder Executivo e analisada pelo Poder Legislativo na forma especificada na CF.

Para a Marinha, até 1963, o orçamento era visto somente com uma previsão das receitas e a fixação das despesas para um período determinado, sendo mera peça contábil. Nesse mesmo ano, foi criado o Plano Diretor<sup>7</sup> (PD), e a partir de então, a MB passou a contar com um instrumento eficiente de planejamento e o orçamento passou a não mais ser visto de modo estático. No ano seguinte, a Lei nº 4.320/1964 foi sancionada, e a partir daí foram estatuídas as Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Assim, o Brasil

---

<sup>7</sup> É um instrumento de planejamento, execução e controle, de caráter permanente, inerente às gestões orçamentária e financeira, desenvolvidas nos diversos escalões administrativos, visando à adequação dos recursos disponíveis às necessidades da MB (BRASIL, 2014).

passou a adotar o conceito de Orçamento-Programa<sup>8</sup>. O grande avanço na sua administração orçamentária possibilitou a MB incorporar rapidamente os novos conceitos que aliados ao início do uso do processamento de dados, criaram um marco na história da Administração Naval no período. Com o passar dos anos, o processo de gestão orçamentária, especialmente após o ano 2000, sofreu inúmeras modificações, diminuindo o enfoque funcional, advindo do Orçamento-Programa, em benefício do direcionamento à gestão por resultados que visavam melhorar o desempenho do poder público, englobando na realização de suas atividades critérios de eficiência, de eficácia e de efetividade (BRASIL, 2014).

Atualmente a MB entende o Orçamento Público como uma ferramenta de planejamento do Governo Federal que fixa as despesas e estima as receitas que serão arrecadadas por meio de tributos, quais sejam: impostos, taxas ou contribuições de melhorias (BRASIL, 2014).

### **3.2 O Ciclo Orçamentário**

O processo orçamentário da Defesa é parte integrante do orçamento Geral da União. “O princípio da universalidade determina que a lei orçamentária de cada ente federado deve conter todas as receitas e despesas de todos os poderes, órgãos, entidades, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Estado” (BRASIL, 2012b). Nesse processo, o Poder Executivo confecciona um projeto de lei que estabelece um Plano Plurianual<sup>9</sup> (PPA), onde são inseridos todos os programas relacionados à Defesa, detalhando ainda os objetivos, metas, iniciativas e indicadores de cada um desses programas. A MB, seguindo os parâmetros

---

<sup>8</sup> Preconizado nos Estados Unidos, em 1912, o Orçamento-Programa é uma técnica vinculada ao planejamento que foi introduzida no Brasil por meio da Lei nº 4.320/1964 e do Decreto-Lei nº 200/1967. O Orçamento-Programa consagrou a integração entre o planejamento e o Orçamento Público, acarretando a necessidade de planejamento prévio à execução do orçamento (BRASIL, 2014).

<sup>9</sup> O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo, que deve ser realizado por meio de lei. Nele, são identificados as prioridades para o período de quatro anos e os investimentos de maior porte. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 09Jun. 2018

fixados pelo MD no processo denominado Pré-Proposta Orçamentária (PPO), apresenta o levantamento de todas as demandas, separadas em núcleos específicos de atividades. Desta feita, é possível ter ideia da dimensão do custo que está sendo proposto por cada FFAA em suas áreas de atuação. Os dois grupos que agregam uma maior quantidade de informações são: “projetos”, que tem uma ligação maior com o reaparelhamento das FFAA, e o grupo denominado “manutenção operativa” que diz respeito às atividades de caráter continuado, como manutenção e funcionamento de Organizações Militares (OM) (BRASIL, 2017).

É de responsabilidade do Presidente da República enviar o projeto de lei do PPA ao Congresso Nacional, que, por sua vez, revê o documento e aprovando-o, encaminha para sanção do Executivo. Caberá então ao Poder Executivo a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), com base no estabelecido no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>10</sup> (LDO). A LDO apresenta as diretrizes que serão seguidas na confecção do orçamento anual, a priori, por motivo de subordinação ao PPA, não pode conter elementos que o contradigam. No entanto em caso de conflito entre as duas leis, permanece o estabelecido no PPA. A função precípua da LDO é fixar os parâmetros que servirão de orientação para o orçamento do ano seguinte. Essa Lei tem validade de um ano, sendo aprovado no ano anterior ao seu ano de referência (BRASIL, 2017).

Cabe à LDO desdobrar as metas do PPA ano após ano, inserindo-as em uma realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte a partir das disponibilidades financeiras do governo. Para a elaboração do PLOA, o Poder Executivo faz o recolhimento e consolidação das solicitações de cada Ministério e dos demais Poderes. Posteriormente, o PLOA deve ser encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação. Após o recebimento do projeto de lei, os Deputados Federais e Senadores na Comissão Mista de

---

<sup>10</sup> Define as metas e prioridades do Governo a serem realizados no ano seguinte. É a lei que estabelece a ligação entre o PPA e a LOA. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 09Jun. 2018.

Orçamento<sup>11</sup> (CMO) analisam a proposta orçamentária e, em determinadas ocasiões, poderão sugerir alterações (emendas parlamentares<sup>12</sup>). O PLOA, com suas alterações, segue para aprovação no Congresso Nacional e, depois de aprovado, é encaminhado para sanção ou veto do Executivo. Caso haja vetos, caberá ao Congresso Nacional analisá-los, podendo rejeitá-los ou não (BRASIL, 2017).

Após a aprovação e a publicação do Orçamento, o Poder Executivo tem até 30 dias para publicar o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Esse Decreto visa alinhar a realidade de cada ano aos valores da Lei Orçamentária Anual<sup>13</sup> (LOA) de forma que haja um equilíbrio entre receitas e despesas previsto na LDO. Quando o Decreto estipula limitação de despesas, ocorre o contingenciamento<sup>14</sup>. Assim, contingenciamento é um procedimento legal empregado pela Administração Pública para assegurar o equilíbrio orçamentário, ou seja, assegurar o equilíbrio entre a execução das despesas e a efetiva existência de receita (BRASIL, 2017).

Segue um gráfico simplificado de parte do processo supracitado:

---

<sup>11</sup> É a que examina e emite parecer sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e demais matérias orçamentárias. Disponível em: <[www12.senado.leg.br](http://www12.senado.leg.br)> Acesso em: 09Jun.2018.

<sup>12</sup> As emendas são prerrogativas constitucionais que o poder legislativo possui para aperfeiçoar as propostas dos instrumentos de planejamento e orçamento enviadas pelo poder executivo. As emendas podem ser relativas à previsão de receita, ao texto da lei ou à autorização de despesas (apropriação, cancelamento ou remanejamento de despesa). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>> Acesso em: 09Jun.2018.

<sup>13</sup> Define as prioridades contidas no PPA e as metas que deverão ser atingidas naquele ano. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em: 09Jun.2018

<sup>14</sup> Consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br>> Acesso em: 09Jun.2018



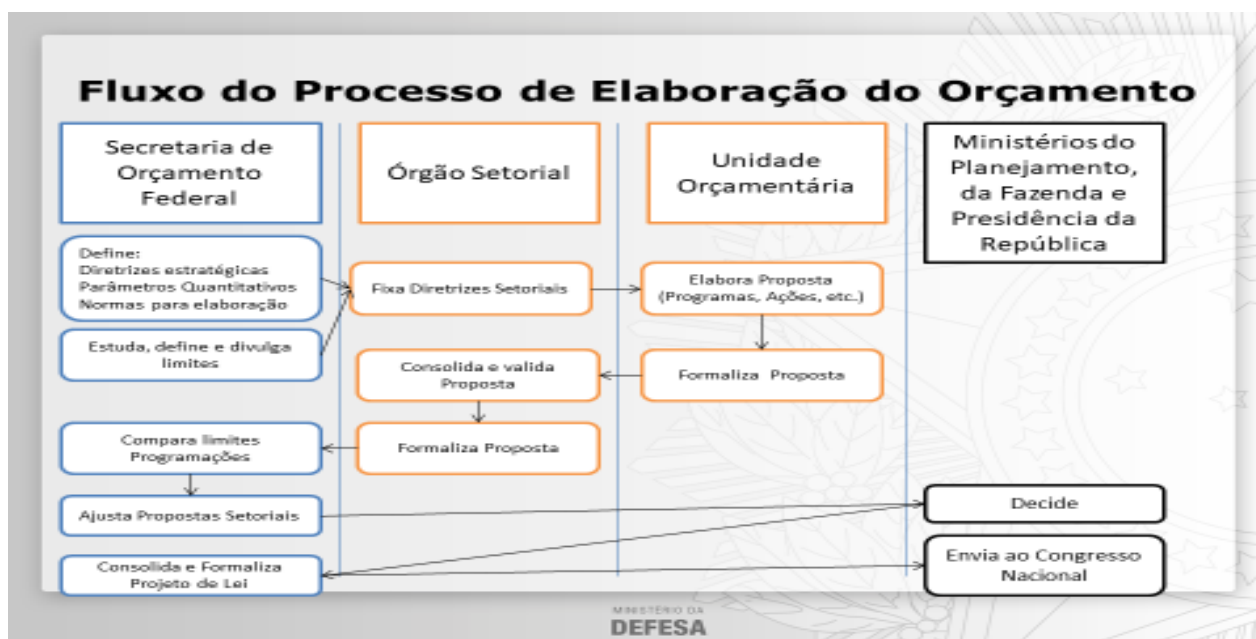


FIGURA 1 - Fluxo do Processo de Elaboração do Orçamento

Fonte: Ministério da Defesa. Disponibilizado durante palestra realizada na EGN em 05Abr.2018

Ainda sobre o Orçamento de Defesa, em face das especificidades inerentes ao meio militar, o que se observa são gastos elevados que, portanto, necessitam de um planejamento minucioso e audacioso não deixando de ser realista. O próprio Livro Branco de Defesa Nacional<sup>15</sup> (LBDN), reforça esse entendimento ao prever que

Um eficiente sistema de Defesa Nacional requer investimentos de grande vulto e de longo prazo, tais como os aplicados em submarinos, viaturas blindadas e aeronaves. Esses equipamentos têm um determinado tempo de vida útil, considerando-se as degradações naturais e avanços tecnológicos. Dessa forma, precisam ser renovados periodicamente e, de preferência, em datas pré-programadas (BRASIL, 2012b, p 156).

O LBDN sugere que como forma de diminuir o problema da degradação e, assim, manter um grau mínimo de prontidão, os seguintes Princípios Orçamentários inerentes ao Setor Defesa deveriam ser observados:

a) estabilidade – os recursos alocados para a Defesa não devem, *a priori*, sofrer variações de grande vulto. Tal comportamento contribui para que os projetos da Defesa possam ter uma continuidade ao longo do tempo, evitando-se atrasos ou possíveis perdas dos

<sup>15</sup> O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) é o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa do Brasil. Abrangente, visa esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à nossa soberania. Disponível em: < <https://www.defesa.gov.br> > Acesso em: 09Jun.2018

recursos humanos, que são capacitados, muitas vezes, a medida em que se desenvolvem os projetos.

b) regularidade – o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma organizada, a fim de possibilitar que os cronogramas sejam cumpridos como foram anteriormente planejados; e

c) previsibilidade – confere segurança ao planejamento de longo prazo para grandes projetos e garante, futuramente, os recursos sejam assegurados de maneira estável e regular.

Diante do exposto, fica evidente que para manter um Estado de Prontidão condizente com as necessidades de um país continental, é necessário que a parcela orçamentária direcionada a Defesa seja, pelo menos, suficiente para manter os meios operativos em grau mínimo de disponibilidade, possibilitando que esses sejam rapidamente empregados, caso necessário.

O Brasil não possui histórico de envolvimento recorrente em conflitos e por este motivo é considerado um país pacífico, o que não deve ser usado como motivo para que se torne um país fraco e desarmado. Assim, deve haver um esforço do nosso governo na intenção de que os princípios orçamentários sejam cumpridos (BRASIL, 2012b).

### **3.3 Discriminação de Despesas**

De acordo com Brasil (2014), a dotação será a responsável por possibilitar o conhecimento de características específicas da despesa. Essas dotações orçamentárias estão correlacionadas a Planos Internos <sup>16</sup>(PI), os quais podem ser classificados de acordo com:

I) Enquadramento das despesas, podendo os PI ser dos tipos:

---

<sup>16</sup> É um instrumento de execução que permite o detalhamento pormenorizado de dotações orçamentárias, de forma a possibilitar o acompanhamento gerencial interno da execução orçamentária de uma programação, nos sistemas orçamentários do Governo Federal (BRASIL, 2014).

a) Obrigatórios: Responsáveis por prover recursos para custeio de despesas obrigatórias cuja definição esteja prevista constitucionalmente ou em legislação infraconstitucional, como: pessoal, encargos sociais, benefícios da previdência, entre outros.

Esses PI geram despesas que não serão atingidas por limitações financeiras (Contingenciamento), seja pelo Limite de Movimentação e Empenho<sup>17</sup> (LME) e Limites de Pagamento (LP) específicos para elas (Ex: Fator de Custo-Saúde), seja pela ausência de subordinação a esses Limites (Pagamento de Pessoal e Operações Especiais); e

b) Discricionários: Responsáveis por prover recursos para pagamentos de despesas discricionárias relativos a custeio e investimento que o governo pode ou não executar, de acordo com a expectativa de receitas.

II) Origem dos recursos, podendo ser advindos da:

- LOA MB (Créditos Orçamentários previstos na LOA, direcionados à MB);
- Destaques de Crédito<sup>18</sup>; e

III) Programação dos Recursos, dividindo-se em:

- PLOA original;
- Emendas Parlamentares;
- Crédito Extraordinário oriundo de Medida Provisória; e
- Crédito Suplementar ou Especial.

Nas previsões discricionárias será dada maior atenção ao Custeio, tendo em vista que engloba os gastos com manutenção que faz parte do escopo do trabalho.

---

<sup>17</sup> As despesas passíveis de contingenciamento são, usualmente, chamadas de “Outras Despesas Correntes e de Capital (OCC)” e pertencem aos Grupos de Natureza de Despesa (GND): 3 (despesas correntes), 4 (despesas de capital) e 5 (inversões financeiras) (BRASIL, 2014).

<sup>18</sup> Trata-se de uma operação descentralizadora de crédito orçamentário, em que uma Unidade Orçamentária transfere a outra o poder de utilização dos recursos que lhe foram dotados pela LOA (BRASIL, 2014).

## **4 O ORÇAMENTO DA MARINHA DO BRASIL**

### **4.1 A Missão da MB**

Para cumprir sua missão, a Marinha deverá estar preparada para empregar o Poder Naval, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria; para garantir os poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para cumprir as atribuições subsidiárias previstas em Lei; e para o apoiar à Política Externa. Para tal, a MB buscará ser uma Força moderna, equilibrada e balanceada, e deverá ter à sua disposição meios compatíveis com a inserção político-estratégica de nosso País no cenário internacional, e em sintonia com os desejos da sociedade brasileira. Deverá estar constantemente pronta para atuar no mar e em águas interiores, de forma singular ou conjunta, de modo a atender aos propósitos previstos na sua missão (BRASIL, 2018).

Em se tratando das atividades subsidiárias da MB, as mesmas se constituem em:

- a) orientação e controle da Marinha Mercante e suas atividades correlatas, nos assuntos de interesse para a defesa nacional;
- b) providenciar a segurança da navegação aquaviária;
- c) contribuir para a formular e conduzir políticas nacionais nos assuntos ligados ao mar;
- d) implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando assim for necessário, em razão da esfera de competências; e
- e) cooperar com os órgãos federais, quando assim for necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 1999).

Ao analisar documentos normativos da área de Defesa, percebe-se que a participação da MB na UNIFIL está perfeitamente alinhada com a Estratégia Nacional de Defesa<sup>19</sup> (END) e com a Política Nacional de Defesa<sup>20</sup> (PND).

É do entendimento de parcela significativa da sociedade que, para cumprir com a sua destinação constitucional, no que diz respeito à segurança do estado brasileiro, as FFAA devem estar prontas para serem empregadas quando e onde for necessário. Neste contexto, a END afirma que a estruturação da Defesa Nacional de forma coadunável com o porte político-estratégico do País é fulcral para preservar a soberania e os interesses nacionais, ficando a cargo das FFAA os seguintes Objetivos Nacionais de Defesa:

- I. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV. contribuir para a estabilidade regional; e
- V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; (BRASIL, 2012a).

Para que os Objetivos citados possam ser alcançados, é inegavelmente necessário que o governo federal garanta os recursos orçamentários para serem aplicados na manutenção da eficácia e eficiência operacional dos meios que compõem as três forças.

---

<sup>19</sup> Trata da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da Base Industrial de Defesa e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Ao propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e com medidas de implementação, a Estratégia Nacional de Defesa contribuirá para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo (BRASIL, 2012a).

<sup>20</sup> É o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional (BRASIL, 2012a).

## 4.2 Panorama Orçamentário Recente da MB

A MB, bem como as demais Forças, e diferentemente do que estabelece os Princípios Orçamentários de Defesa, está sujeita às variações da economia nacional.

A diferença entre o montante alocado a título de Dotação e o montante autorizado para realização do gasto (Limite de Movimentação e Empenho) gera contingenciamento, conforme já visto anteriormente.

A crítica sobre o contingenciamento está na forma como ele é aplicado. Tollini (2008) considera-o como uma forma de inviabilizar a boa gestão dos recursos, por não ser previsível temporal e financeiramente aos órgãos executores.

Para Burkhead (1971) o contingenciamento é paradoxal pois, ao mesmo tempo que serve como ferramenta para conter gastos, faz com que órgãos executores busquem o gasto mais imediato, pressionando o Governo para liberação de mais recursos.

Observa-se que nos últimos anos por conta dos cortes orçamentários, houve uma redução no valor gasto com o custeio da Força, o que fatalmente reflete em uma perda de capacidade operacional.

## 4.3 Recursos do Programa Geral de Manutenção de Meios (PROGEM)

De acordo com a publicação EMA-420, o PROGEM é:

[...] um documento de planejamento elaborado pelo Setor Operativo, de acordo com o Ciclo de Atividades de cada meio, para um período de quatro anos, e que tem como propósito propiciar aos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais a plena capacidade operativa (BRASIL, 2002, p 21).

Os meios navais realizam suas manutenções a cada exercício financeiro, utilizando os recursos alocados no Plano de Metas<sup>21</sup> (PM) “XRAY” (Manutenção e Operação de Forças e Distritos Navais), o qual fica sob a relatoria do Subchefe de Apoio Logístico do

---

<sup>21</sup> Constitui-se em um instrumento perene, utilizado para consolidar o agrupamento funcional do planejamento, da execução e do controle das metas da MB, por áreas de expertise (BRASIL, 2014).

Comando de Operações Navais (o relator<sup>22</sup> é um Diretor Executivo) e no Plano de Metas “PAPA” (Abastecimento), cuja relatoria fica a cargo do Diretor de Abastecimento da Marinha.

Visando um maior entendimento e de forma bastante simples de apresentar os dois Planos de Metas, pode-se dizer que o PM “XRAY” se destina a pagamento de serviços realizados, assim como o PM “PAPA”, seria para a aquisição de material necessário para a realização das manutenções dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais. (BRASIL, 2014)

Nesse momento, é importante ressaltar que uma análise deverá ser feita pelo Relator do PM “X” ainda no exercício anterior, pois sabendo que a manutenção se inclui nas despesas discricionárias, e que estas estão sujeitas a imposição de um limite orçamentário pelo Governo, é importante considerar que pode haver uma diferença significativa entre o montante solicitado e o que vai ser efetivamente provisionado.

Esses recursos contingenciados irão refletir nos diversos setores da Força, como por exemplo no PROGEM, acarretando, no longo prazo, avarias que comprometem a disponibilidade dos meios.

Algumas decorrências do não atendimento do solicitado são: a postergação do PROGEM, aumentando o tempo entre dois Períodos de Manutenção; a falta de recursos para compor o estoque de sobressalentes no Depósito de Sobressalentes da Marinha no Rio de Janeiro; e a dificuldade de pagamento às empresas que realizam os serviços de manutenção.

De maneira análoga ao que se observa no PM “XRAY”, o Setor do Abastecimento vê seus estoques de sobressalentes reduzirem-se anualmente a níveis preocupantes, em função da escassez de recursos do PM “PAPA”.

De maneira didática, a publicação EMA-400 faz diferenciação entre quatro escalões de manutenção, levando em consideração a complexidade do serviço, a

---

<sup>22</sup> Responsável por manter atualizado banco de informações, financeiras e gerenciais, sobre as atividades sob sua responsabilidade, vinculadas ao PPA, de modo a subsidiar o Monitoramento Temático, o Acompanhamento Orçamentário e as prestações de informações, quando requisitadas (BRASIL, 2014).

disponibilidade de equipamentos específicos e ferramental para a realização e mão de obra qualificada (BRASIL, 2003). São eles:

1º escalão – Ações realizadas pelo usuário e ou pela OM responsável pelo material ou software, com os meios próprios disponíveis, no intuito de mantê-los em condições de funcionamento e de conservação. Realizada pelos militares de bordo.

2º escalão – Ações realizadas em organizações de manutenção e que estão além da capacidade dos meios próprios da OM responsável pelo material ou software. Normalmente realizada em Base Naval.

3º escalão – Ações de manutenção que necessitam de recursos superiores aos escalões anteriores, em função da complexidade. Normalmente realizada no Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ).

4º escalão – Ações de manutenção das quais os recursos necessários, usualmente, estão além da respectiva força em função da complexidade, sendo, invariavelmente, executadas pelo fabricante ou representante autorizado, ou, ainda, necessitam do uso de instalações especializadas.

Ressalta-se que, o 1º e 2º escalões, possuem baixa complexidade para se realizar a manutenção e desta feita, o PROGEM não abarca esses casos, pois tem por princípio recompor as Dotações de Bordo e de Base com sobressalentes, em quantidades suficientes, que possibilitem realizar uma possível manutenção corretiva, de forma tempestiva, em seus sistemas/equipamentos de bordo (BRASIL, 2009).

#### **4.4 O Sistema de Reembolso da ONU**

Nos anos 70, a ONU desenvolveu uma metodologia de reembolso, inicialmente como remuneração somente pelo emprego de pessoal (*Troop Cost*) fornecido pelos Estados membros nas OMP. O reembolso cobria uniformes, equipamentos, armamento e munição,



além dos valores devidos a cada militar destacado. Posteriormente, a ONU também passou a reembolsar o emprego de equipamentos, e como as missões ainda eram de observadores ou de tropas relativamente estáticas, veículos comerciais ou viaturas militares leves, bem como equipamentos pouco sofisticados, uma simples organização de apoio da ONU ou contribuições voluntárias dos TCC supria as necessidades (LESLIE, 2017).

Com o aumento do vulto das missões e o volume de equipamentos de propriedade do contingente, a ONU desenvolveu sistemas para contar e catalogar o material à medida que chegava à área da missão. O *In-Survey* identificava todos os itens trazidos pelo contingente e o sistema *Out-Survey* listava e inspecionava todos os itens a serem devolvidos a fim de que a depreciação ou perda fossem reembolsadas. A partir da década de 80, a complexidade das OMP aumentou muito, e o tempo exigido para que a ONU estivesse com o material disponível na área de operações diminuiu. Assim os sistemas *IN e OUT-Survey* passaram a não mais ser suficientes para atender às novas demandas (BAIG, 2010).

Desta feita, em 1994, o Secretário-Geral da ONU autorizou que fosse formado um grupo para proceder com uma reforma no sistema de reembolso, cujas atividades levaram à Resolução nº50/222, de 10 de maio de 1996, que autorizou a implementação de novos procedimentos para determinar o reembolso aos Estados membros por equipamentos de propriedade do contingente, passando a denominação de Sistemática de Equipamentos de Propriedade dos Contingentes (*Contingent-Owned Equipment System*). Esse sistema é detalhado por intermédio de instruções contidas no Manual de Equipamentos de Propriedade dos Contingentes (*COE MANUAL*), e foi criado para substituir os sistemas *In-Survey e Out-Survey* (LESLIE, 2017).

## **4.5 Análises**

### **4.5.1 Análise Quantitativa**

A figura 2 demonstra a evolução da Dotação Orçamentária x Executado pela MB, no período de 2012 a 2018, de acordo com a Coordenadoria de Orçamento da Marinha:

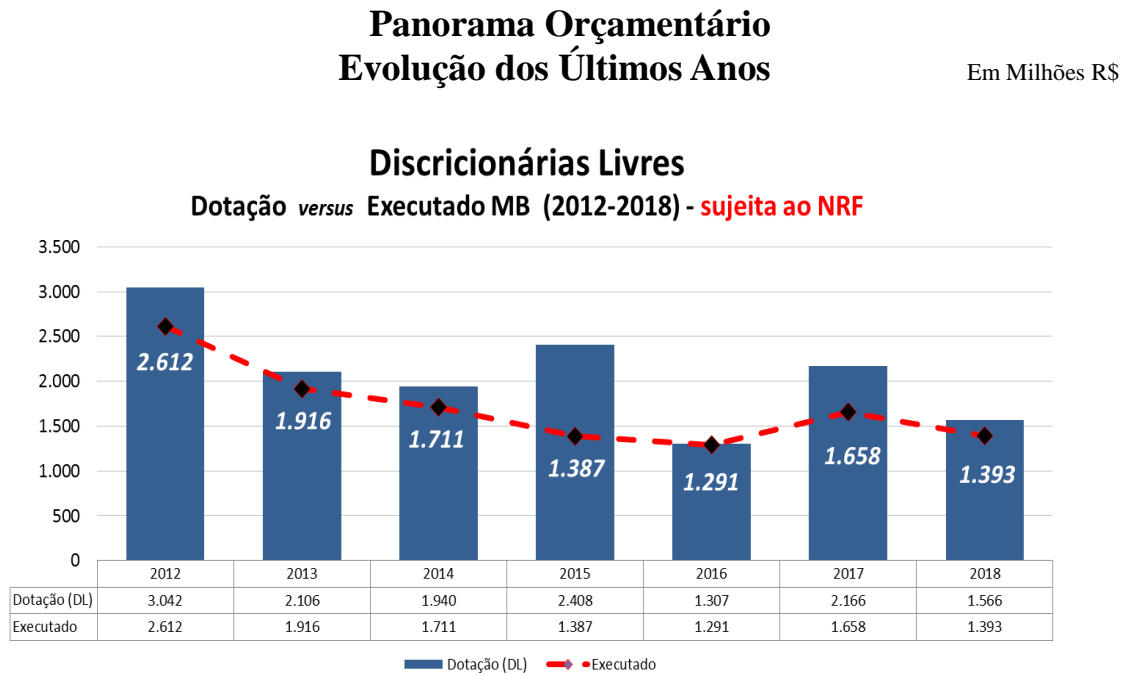


FIGURA 2 - Panorama Orçamentário

Fonte: Palestra da Coordenadoria de Orçamento da Marinha realizada na EGN em 05Abr.2018

Observa-se que a diferença entre a Dotação e o Executado apresentou grandes oscilações no período, sendo de 14,13% em 2012, chegando a 42,4% em 2015, e reduzindo-se a apenas 1,22% em 2016.

Tratando mais especificamente da função logística Manutenção, no gráfico pode-se avaliar a Evolução do PROGEM no que tange ao PM “XRAY”:

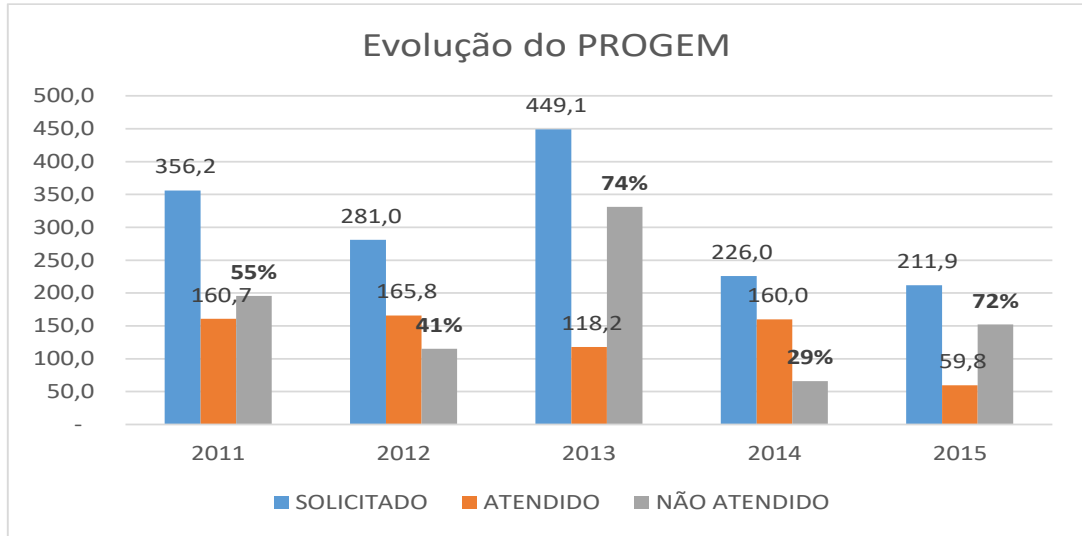


FIGURA 3 - Evolução do PROGEM em Milhões

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações recebidas do Comando de Operações Navais (ComOpNav) e do Comando da Força de Superfície (ComForSup).

Analisando o gráfico, pode-se concluir que a diferença entre o “Solicitado” e o “Atendido” variou de 29% até 74%, sendo a média no período de 54,2% de não atendimento do solicitado.

O gráfico seguinte mostra a evolução do PM “PAPA”, evidenciando sua drástica diminuição de mais de 80% em um período de apenas 4 anos.

#### Evolução do Plano de Metas “PAPA”

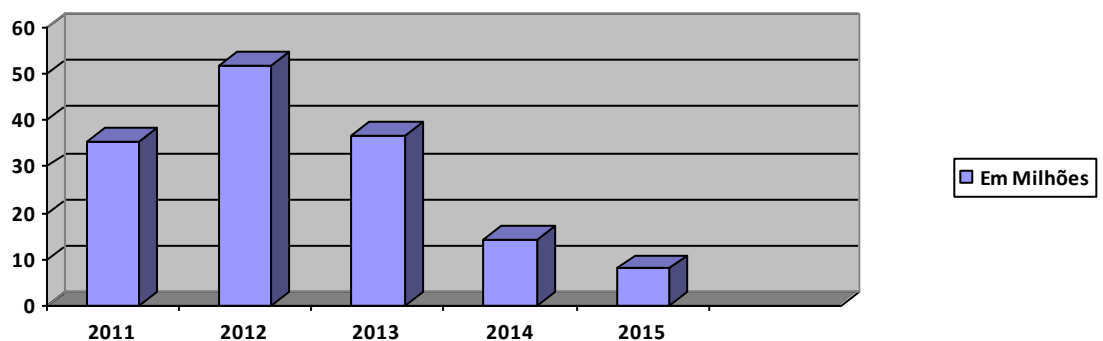


FIGURA 4 - Evolução do Plano de Metas “PAPA”

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Sistema do Plano Diretor

Cabe, porém, esclarecer que os valores apresentados acima são provenientes somente do Orçamento da Marinha, não sendo incluídos os recursos advindos de outros Ministérios na forma de Destaques de Crédito, que normalmente destinam-se ao cumprimento de determinada atividade subsidiária atribuída a MB, como por exemplo, uma Missão de Paz.

O quadro seguinte apresenta os valores que o setor de Logística do Comando-em-Chefe da Esquadra recebeu entre 2011 e 2015, fruto de Destaques de Créditos para serem utilizados com os meios que participam da UNIFIL:

<b>ANO</b>	<b>Destaque de Crédito</b>	<b>% do PROGEM (PM XRAY)</b>
2011	R\$ 9.573.429,09	5,96
2012	R\$ 30.377.146,79	18,32
2013	R\$ 59.613.277,40	50,43
2014	R\$ 40.766.680,15	25,48
2015	R\$ 7.995.741,09	13,37

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pelo ComOpNav.

Pode-se verificar que, no período considerado, os recursos provenientes de Destaques de Créditos, exclusivamente para custeio da UNIFIL, representam percentuais significativos, chegando a alcançar mais de 50% em relação aos montantes executados no PROGEM, os quais devem ser utilizados para a manutenção de todos os meios navais.

O quadro abaixo apresenta os valores recebidos pela MB, a título de reembolsos, referentes a UNIFIL de 2011 a 2015:

#### **VALORES REEMBOLSADOS PELA ONU À MB**

<b>ANO</b>	<b>Reembolso da ONU</b>	<b>% do PROGEM (PM XRAY)</b>
2011	R\$ 257.810,00	0,16
2012	R\$ 4.517.571,12	2,72
2013	R\$ 16.673.422,82	14,11
2014	R\$ 23.376.675,23	14,61
2015	R\$ 12.447.789,85	20,82

Fonte: Elaborado pelo autor com base em informações fornecidas pelo MD.

Verifica-se que a partir de 2013, os montantes recebidos da ONU passaram a representar percentuais consideráveis em relação ao total executado no PM XRAY.

O Chefe do Estado-Maior do Comando de Operações Navais, Vice-Almirante BORGES, em palestra realizada na Escola de Guerra Naval, para os Oficiais Alunos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, comentou que os recursos recebidos advindos dos Destaques de Crédito têm sido responsáveis por custear grande parte da manutenção dos meios empregados na UNIFIL (AGUIAR, 2018).

O gráfico abaixo demonstra a evolução histórica dos gastos do governo brasileiro com as Operações de Paz no Líbano, apontando para uma queda de 40% nesses valores, se comparados o maior e o menor valor gasto no período.

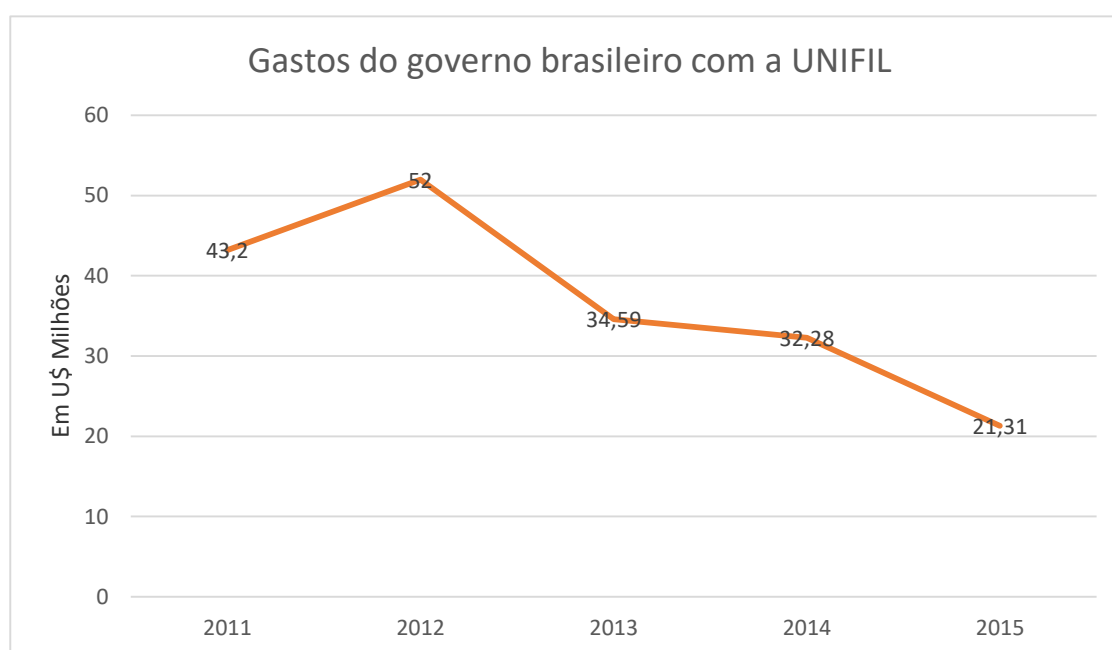


FIGURA 5 – Gastos do Governo brasileiro com a UNIFIL  
Fonte: Livro Branco de Defesa Nacional, 2016

O gráfico a seguir apresenta uma comparação entre o PLOA (barras em azul e números em preto) e o LME obtido ao final do ano (números em encarnado), o que representa um histórico de cortes nas despesas discricionárias. Observa-se que ao longo dos anos houve, sistematicamente, uma diferença considerável de recursos discricionários impossibilitados de serem empregados pela MB por diversos motivos, principalmente, por conta da frustração de receitas pelo Governo. Tais diferenças certamente dificultaram a execução das manutenções planejadas, havendo necessidade de rever metas e realizar ajustes indesejados.

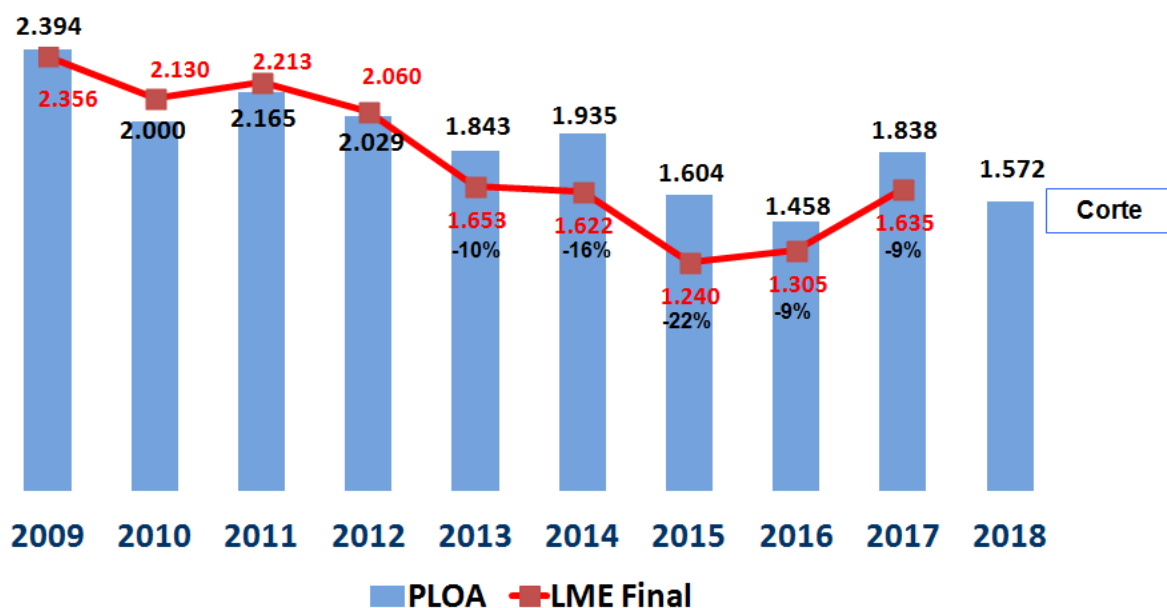


FIGURA 6 – Histórico de Cortes (valores em R\$ milhões)

Fonte: SIAFI

#### 4.5.2 Análise Qualitativa

Analisando os Relatórios de Fim de Comissão relativos ao período da pesquisa, não se encontra relatos de avarias causadas pela falta de manutenção.

Gomes (2012) afirma que “a tripulação da Fragata União superou as expectativas em todos aspectos, que permitiram uma alta disponibilidade do meio, ao conduzir as manutenções necessárias e operar o navio de forma adequada por um período prolongado, sob condições adversas”.

Canela (2013) comenta que o sistema de propulsão se manteve funcionando adequadamente, pois todas as necessidades de manutenção preventiva e corretiva foram apoiadas o que permitiu ao navio se manter em elevado grau de prontidão.

Segundo Pavoni (2015) durante o Período de Manutenção<sup>23</sup> (PM) ao qual o navio é submetido antes da missão de paz, foi permitido aumentar a confiabilidade de alguns sistemas críticos, reafirmando a importância da manutenção preventiva.

---

<sup>23</sup> São os períodos em que o meio se encontra indisponível, para fins operativos, como forma de viabilizar realização das atividades de manutenção.

## 5 CONCLUSÃO

No decorrer do trabalho foram apresentados conceitos fundamentais para se entender o que é a logística na MB e como ela funciona em sua função Manutenção apresentando ainda como a missão de paz que atua no Líbano está subordinada a logística e o suporte que rege a ONU, bem como as responsabilidades envolvidas por parte dos setores da sede da Organização e dos componentes da própria missão, pois como são organizados de formas distintas, deverá haver um trabalho integrado gerando resultados positivos que irão refletir na atuação da tropas, sempre lembrando que é do TCC a responsabilidade final sobre o apoio a seus contingentes.

Após o entendimento desses conceitos, foram apresentadas a missão e a visão de futuro da MB, mostrando que a instituição deseja ser uma Força moderna, equilibrada e balanceada com meios disponíveis para cumprir da melhor forma com as suas obrigações constitucionais, atuando em prol dos objetivos nacionais, mas que para isso será necessário que haja um orçamento financeiro condizente com as necessidades da instituição garantindo fluxos de recursos que possibilitem manter a manutenção e um grau mínimo de disponibilidade dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, prezando pelo cumprimento dos princípios orçamentários de defesa, quais sejam a estabilidade, regularidade e a previsibilidade, para manter um Estado de Prontidão condizente com as necessidades de um país com extensão continental.

Desta feita, tornou-se necessário explicar como o Orçamento Público é concebido e a partir desse entendimento mostrar como foi a evolução orçamentária nos últimos cinco anos, demonstrando que houve uma diminuição nos recursos financeiros alocados para Marinha fruto dos contingenciamentos impostos pelo Governo, resultando em um orçamento enxuto que atende de forma parcial as despesas de caráter obrigatório e, em pior situação, achata as despesas discricionárias.



Além disso, os recursos direcionados à manutenção dos meios navais (de caráter discricionário) são empregados para atender as manutenções mais emergenciais, priorizando, sobretudo, aquelas que impediriam a MB de honrar seus compromissos internacionalmente assumidos, nesse contexto incluídos os meios navais envolvidos nas missões de paz, como por exemplo a UNIFIL.

Isso posto, pode-se afirmar que, dada a natureza da legislação e do ciclo orçamentário no Brasil, a inexistência de um padrão, e a incompatibilidade entre os diferentes instrumentos de planejamento impedem qualquer previsibilidade por parte dos gestores, quando do início do exercício financeiro, da magnitude dos contingenciamentos aos quais o orçamento estará sujeito, corroborando a crítica de Tollini expressa no subitem 4.2, dificultando sobremaneira o planejamento nos órgãos do nível de execução.

Esse fato se dá em vista de o orçamento ser a principal ferramenta para se atingir os meios necessários a realização dos objetivos político-estratégicos do Estado, e levando-se em conta o atual modelo orçamentário brasileiro, qual seja, o orçamento autorizativo, seria muito bom se após a aprovação da LOA, o Poder Executivo, responsável constitucionalmente pela execução do orçamento, passasse a não mais adotar o contingenciamento orçamentário, tendo em vista que o corte dos recursos previstos na LOA, afeta substancialmente a previsão de recursos para o exercício financeiro.

Observa-se que os setores de manutenção de meios (PM "XRAY") e do suprimento de sobressalentes (PM "PAPA"), apesar de serem complementares, têm trabalhado em descompasso devido à falta de recursos alocados, de modo que essa interação fica comprometida, visto que de nada adianta a existência de recursos para a aquisição de sobressalentes, sem que haja recursos para a execução dos serviços do PROGEM, e vice-versa.

Esse fato ocorre principalmente nas manutenções de 3º escalão, onde a problemática da ausência de sobressalentes ganha maior relevância em função do montante que exigido do PROGEM da MB, e como isso demanda um planejamento com antecedência de dois anos, caso ocorra uma variação substancial que possa afetar a previsão orçamentária, como vem ocorrendo, a manutenção dos meios será afetada.

Isso tem ocorrido com alguns meios navais que entrariam em PM durante determinado ano/período, e que por conta de oscilações no orçamento, acabam tendo, em algumas ocasiões, que postergar a manutenção por falta de recursos no Plano de Metas “XRAY”, porém o inverso também ocorre, ou seja, pode acontecer de os sobressalentes já terem sido adquiridos com recursos do Plano de Metas “PAPA”, gerando uma imobilização de recursos financeiros caso o PM seja postergado, já que esses recursos poderiam ser utilizados de outra maneira.

Cabe ainda esclarecer que a postergação de um PM ocasiona desgaste do meio para além do qual ele foi planejado, fazendo-o operar por mais um período, até que os recursos necessários para executar sua manutenção sejam disponibilizados, o que pode vir a gerar avarias consideráveis. Aqui ressalta-se que confiabilidade e disponibilidade a níveis satisfatórios exigem o cumprimento de rotinas de manutenção e o cumprimento dos limites operacionais, tais como horas de funcionamento e revisões periódicas.

Entretanto, de nada adianta uma Dotação elevada, se isso não se traduzir em um LME igualmente elevado, pois o que definitivamente se converte em bens e serviços para a Força é este último conceito.

A despeito dos problemas supracitados e respondendo à questão de pesquisa, afirma-se que as restrições e contingenciamentos orçamentários anualmente impostos à MB não têm impactado diretamente a manutenção dos meios navais da Esquadra Brasileira que

têm participado das Operações de Paz no Líbano (UNIFIL), como registrado pelos Relatórios de Fim de Comissão e citados no item 4.5.2.

Isso provavelmente se deve ao fato de termos demonstrado numericamente evidências de que os Destaques de Crédito, e aí se inclui o reembolso da ONU, tem sido os principais responsáveis por custear a manutenção desses meios, dados seus elevados percentuais em relação aos montantes executados no PROGEM, atribuindo peso ainda maior a essa origem de recursos. Esta conclusão reforça a afirmação do Vice-Almirante BORGES, citada no item 4.5.1.

Neste interim, faz-se necessário salientar que, conforme dados do Livro Branco de Defesa Nacional 2016 (Figura 5, apresentada na seção 4.5.1), os gastos gerais do Governo Brasileiro com a UNIFIL vêm sendo significativamente reduzidos nos últimos anos. Como isso inclui também os demais ministérios, a fonte de recursos para os Destaques de Créditos pode vir a ser afetada, o que pode futuramente comprometer a realização da missão.

É preciso observar que o Brasil tem participado constantemente das missões de paz da UNIFIL e a medida que tem obtido resultados positivos e reconhecidamente satisfatórios, sua contribuição passa a ser cada vez mais requisitada pela ONU, porém é necessário observar que as missões se tornam mais complexas, os esforços operacionais e, principalmente, logísticos, tem sido exigidos e ampliados, necessitando assim de tropas mais especializadas e quantidade de equipamentos maior e diversa, o que vai demandar mais recursos por parte do país contribuinte.

Faz-se necessário, portanto, que o país reavalie a importância atribuída à esta missão de paz no Líbano, de forma que se possa garantir os recursos necessários ao seu financiamento nos anos vindouros, seja com verba específica para essa missão, sendo subsidiada pelo Governo, seja através de Destaques de Crédito, como vem ocorrendo desde a sua criação em 2011.

## REFERÊNCIAS

- BAIG, Kamran. *Logistical Support to United Nations Peacekeeping Operations: An Introduction*. Williamsburg, VA: Peace Operations Training Institute, 2010. Disponível em: <<http://www.ccopab.eb.mil.br>>. Acesso em: 13abr.2018
- BRASIL. AGUIAR, Wladmilson Borges, Palestra “*O Comando de Operações Navais*”. In: Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, realizada em 20Mai.2018, EGN.
- \_\_\_\_\_. GOMES, Ricardo F. Relatório de fim de comissão: Líbano I. Niterói, RJ, 2012.
- \_\_\_\_\_. CANELA, José L. Ferreira. Relatório de fim de comissão: Líbano II. Niterói, RJ, 2013.
- \_\_\_\_\_. SOBREIRA, MARCOS U. DINIZ. Relatório de fim de comissão: Líbano III. Niterói, RJ, 2013.
- \_\_\_\_\_. PIRES, Gustavo C. Garriga. Relatório de fim de comissão: Líbano IV. Niterói, RJ, 2014.
- \_\_\_\_\_. PAVONI, ALEXANDRE T. Relatório de fim de comissão: Líbano VI. Niterói, RJ, 2015.
- \_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 05mai. 2018
- \_\_\_\_\_. Estado-Maior da Armada. *EMA-400: Manual de Logística da Marinha*. 2 rev. Brasília: EMA, 2003.
- \_\_\_\_\_. Marinha do Brasil. Portal da Marinha do Brasil. Brasília, 2018. Disponível em: <[www.mar.mil.br](http://www.mar.mil.br)>. Acesso em: 05mai. 2018
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz>> Acesso em 09Jun. 2018. Brasília, DF, 201 -.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. *Livro Branco de Defesa Nacional*. Brasília: [s.n.], 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 13Jun. 2018.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. MD34-M-02: *Manual de Operações de Paz*. 3º Ed. Brasília, DF, 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA 2017*. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/comissao-mista-de-planos-orcamentos-publicos-e-fiscalizacao-cmo>> Acesso em: 09Jun. 2018

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento MTO*. Edição 2016. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria-Geral da Marinha. *SGM-201: Normas para o Abastecimento na Marinha*. (Rev 6, Mod 2). Brasília, 2009.

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

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento Público*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971, p.627

CHRISTOPHER, Martin. *Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: estratégias para a redução de custos e melhoria dos serviços*. São Paulo: Pioneira, 1997.

ECCLES, Henry Effingham (1954). *Logistics Planning Factors*. Disponível em: < <https://www.esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/52/169> >. Acesso em 14Abr.2018

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar Projetos de Pesquisa*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.  
LOBATO, D.M.; MOYSÉS FILHO, J.; TORRES, M.C.; RODRIGUES, M.R.A. *Gestão estratégica*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 204 p. (Gestão Empresarial - FGV Management).

LESLIE, Donald. *Advanced Topics in United Nations Logistics: the provision of troops and Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)*. New York: ONU, 2017

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de planejamento e execução de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo: Atlas, 2002.

Ministério da Defesa. MD42-M-02: *Doutrina de Logística Militar*. 2º Ed. Brasília, DF, 2002.

\_\_\_\_\_. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012a.

Ministério de Defesa de España. *Compendio del Arte de La Guerra, o nuevo cuadro analítico de las principales combinaciones de la estrategia, de la táctica subluie, y de la política militar*. Madrid : Imprensa de D. M. de Burgos : Livraria de D. A. Pérez, 1840. Disponível em: < <http://bibliotecavirtualdefensa.es> >. Acesso em: 13Abr.2018

MOREIRA, Bruno Santa Rita. *Carry over: uma ferramenta para melhorar a eficiência do gasto público no Brasil*. In: Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de “Gestão Pública” com ênfase em Orçamento e Finanças, da ESAD – Escola de Administração e Negócios. Brasília, DF, 2014.

MOURA, B. C. *Logística: conceito e tendências*. 1. ed. Lisboa: Centro Atlântico, 2006  
Operations Training Institute, 2008.

REIS, P. R. R. *Logística Empresarial como Estratégia Competitiva: caso do centro de distribuição da AMBEV*. Florianópolis-SC, 2004. Disponível em: <<http://tcc.bu.ufsc.br/Contabeis295557.pdf>>. Acesso em: 13Abr.2018

SANCHES, Osvaldo M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 2. ed. Brasília: Editora Prisma, 2004. 377 p.

THORPE, George C. (1917). *Pure logistics: the science of war preparation*. Washington D.C.: Editora Franklin Hudson. Vern, C. (2002), *Sea Power* 21. Disponível em: <<https://www.esdeguerevistacientifica.edu.co/index.php/estudios/article/view/52/169>>. Acesso em 14Abr.2018

TOLLINI, Hélio Martins. *Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária*. Cadernos ASLEGIS no 34, maio/agosto de 2008. Brasília, p. 213 a 236.

Tribunal Regional do Trabalho, *Breve Faciam*, TRT/MG, ANO XVIII N. 35 1º/12/2017. Disponível em: <<http://as1.trt3.jus.br>>. Acesso em: 12Jun.2018

VERGARA, Sylvia Constant. *Métodos de pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.