

inovação
inovação *Concurso Inovação na*
inovação *Gestão Pública Federal*

Experiência: “O Sistema OMPS (Organizações Militares Prestadoras de Serviços)”.
Instituição: **Marinha do Brasil - Secretaria-Geral da Marinha**
Endereço: **Esplanada dos Ministérios, Bloco “N”, 6º Andar, Brasília, DF, CEP 70.055-900.**

Telefone: **(0XX – 61) 429-1132**

Fax: **(0XX – 61) 429-1138**

E-mail : secom@sgm.mar.mil.br

Responsável: **Almirante-de-Esquadra Carlos Edmundo de Lacerda Freire.**

Equipe:

– Chefe-de-Gabinete:

Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) Marcio Menezes Mendonça;

- Assessores:

Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) José Luiz Silva Soares;

Capitão-de-Fragata (IM) Carlos Eduardo B. de Albuquerque Alves;

Capitão-de-Corveta (IM) José Alceu de Oliveira Filho; e

Capitão-de-Corveta (IM) Luiz Carlos Faria Vieira.

Data de início da implantação da experiência : **Setembro de 1994.**

1. RELATO DA SITUAÇÃO ANTERIOR À INTRODUÇÃO DA INOVAÇÃO

Até 1994, era grande a preocupação da Administração Naval quanto a incapacidade de mensuração dos custos de suas organizações industriais e prestadoras de serviços. Essa visualização tinha origem nos seguintes aspectos principais:

- Os “déficits” financeiros dessas organizações;
- As distorções associadas à transferência de numerário entre organizações da Marinha e para extra-Marinha, ou seja, a dupla execução da despesa; e
- O desconhecimento de outras posições econômico-patrimoniais que possibilitassem a identificação e a correta avaliação das diversas atividades desenvolvidas nessas organizações.

A idéia de custo, por motivos vários, inclusive e principalmente pelo processo inflacionário vivido pelo país, não fazia parte de nossa cultura, quer a nível de país, quer em nossa Instituição, o que precisava ser modificado em função de dois fatores:

- O primeiro, técnico, determina que se não conseguimos elevar as nossas receitas, o que já acontecia naquele momento, quando os recursos alocados à Marinha decresciam continuamente, precisávamos, para manter as nossas atividades, reduzir as nossas despesa, isto é, nossos custos.
- O segundo, interno à Marinha, é que a Administração Naval precisava conhecer os valores que estavam sendo gastos para manter uma determinada atividade e, em função disso, decidir pela sua continuidade ou pela sua extinção. É claro que a decisão não se basearia apenas nessa questão, pois, em boa parte das vezes precisávamos manter em funcionamento uma Organização Militar (OM), mesmo que deficitária, pois ela é importante e indispensável para o cumprimento da Missão da Marinha (fator estratégico e de segurança da Nação). Tal fato, não inibe que

busquemos, sempre, executar nossas atividades com o menor custo possível, o que possibilitará que os recursos poupados possam ser aplicados em outros setores carentes dos mesmos.

3 – DESCRIÇÃO DO PROJETO INOVADOR

➤ **Objetivos a que se propôs: resultados visados**

O Sistema OMPS (Organizações Militares Prestadoras de Serviços) foi criado, em 1994, com o propósito de instituir na Marinha uma mudança de cultura de gestão, pautada na apuração e apropriação de custos, por intermédio do SIAFI e de sistemas internos de informações gerenciais, que permita tornar essas Organizações Militares mais flexíveis e adaptáveis as rápidas mudanças que a era da globalização exige. Na verdade, o que se pretendia nesse ambiente de constantes mutações era instituir Organizações que produzissem bens e serviços com alta qualidade, ao menor custo possível, dirigidas ou comandadas por militares com criatividade e autonomia suficientes para reagir rapidamente as necessidades impostas pela conjuntura atual e que pudesse ser cobrado por resultados e não somente pelo cumprimento de normas e dispositivos legais.

A implantação dessa cultura gerencial, que hoje chamamos de Gestão Empreendedora, se resume em verificar o que está acontecendo em função de dados históricos de momentos antecedentes e projetar um momento futuro que permita minimizar as intercorrências negativas e o grau de incerteza dos tomadores de decisão, em qualquer nível, relacionado a OMPS.

➤ **O que é considerado como inovação?**

Na verdade, uma das inovações, se é que assim podemos chamar, é o cumprimento, na esfera governamental, de preceitos legais dispostos na Lei 4.320/64, em especial nos Art. 85 e 99, para que depois possamos atingir um estágio mais avançado que é o enfoque gerencial. Os dois artigos citados dispõem:

ARTIGO 85

Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, **a determinação dos custos dos serviços industriais**, o levantamento dos balanços gerais, **análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros**.

ARTIGO 99

Os serviços públicos industriais, ainda que não organizados como empresa pública ou autárquica, **manterão contabilidade especial para determinação dos custos**, ingressos e resultados, sem prejuízo da escrituração patrimonial e financeira comum.

Para o início da implantação da contabilidade de custos nas OMPS e, posteriormente, da gerencial, a Marinha resolveu pautar-se em três pilares básicos:

1º - Apuração do custo para mensuração do resultado e do patrimônio;

2º - Controle das operações dos custos; e

3º - Análise dos custos para planejamento e tomada de decisões.

O primeiro pilar já era feito pela Marinha, por intermédio de comprovações para apurar o resultado e avaliar o patrimônio, em especial os estoques. É a avaliação decorrente de um período anterior, sempre para o cumprimento de preceitos e normas, ou seja, voltada para o ambiente externo e não para melhoria de sua administração ou ambiente interno. Qualquer decisão, nesse ambiente, relativa a um tempo futuro incorrerá em um grau relevante de incerteza.

A inovação maior dentro desse contexto foi o uso do Plano de Contas do SIAFI para montagem da contabilidade de custos, como medida para contornar dois problemas já citados anteriormente: a dupla execução da despesa e o desconhecimento de outras posições econômicas-patrimoniais. A Marinha e a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio de

constantes negociações, conseguiram efetuar alterações/criações de contas-contábeis e eventos do SIAFI, de modo a tornar factível a execução da contabilidade de custos nas OMPS. Dentre as inovações mais interessantes citam-se:

- ❖ **A Fonte de Recursos Escritural (FRE)**, que pode ser chamada de uma “moeda virtual”, fato que possibilitou a Marinha efetuar operações internas, somente por meio escritural, e utilizar recursos reais, somente quando houvesse a necessidade de efetuar desembolsos para órgãos extra-Marinha. As FRE são operadas por intermédio de contas contábeis do grupo COMPENSADO do SIAFI (1.9.2.4.7.XX.XX e 2.9.2.4.7.XX.XX).
- ❖ **Banco Naval (BN)**, que é o sistema de controle de recursos financeiros das diversas contas das OMPS. As contas no Banco Naval poderão receber lançamentos a débito e a crédito referentes a:
 - Folha de pagamento – que é o registro a débito do total líquido dos gastos com pessoal ligado à atividade prestadora de serviços (mão-de-obra direta, indireta e despesas administrativas).
 - Despesa Paga – são os lançamentos, a débito, efetuados no saldo dos recursos escriturais das contas das OMPS no Banco Naval, correspondentes aos valores pagos, semanalmente, por intermédio da execução financeira no SIAFI em reais.
 - Recebimento do serviço – são os lançamentos feitos, à crédito, pelas OMPS no Banco Naval, decorrentes de serviços executados ou produtos vendidos.

➤ **Concepção da experiência e etapas da implementação**

É importante ressaltar que a experiência é da Marinha e todos os participantes das diversas etapas do processo estão comprometidos e envolvidos com o sucesso dessa experiência inédita e imprescindível, pois não é somente uma inovação. A Secretaria-Geral da Marinha é o Órgão que tem delegação de competência para normatização e estabelecimento de diretrizes, portanto, este é o motivo pelo qual é a instituição que apresenta o presente trabalho.

A primeira etapa da experiência já foi citada no tópico anterior, sendo ela a implementação da contabilidade de custos. Nessa etapa foi importante, também, o desenvolvimento de sistemas de informações gerenciais, que funcionassem como condutos que recolhem dados em diversos pontos, processam-os e emitem, com base neles, relatórios que apresentem resultados para atender a necessidade específica das OMPS, havendo o cuidado de não generalizar como se todas fossem iguais. Os resultados atingidos somente com essas atitudes foram fantásticos, gerando decisões que se refletiram em importantes reestruturações e economias para a Marinha, que serão melhor descritas no tópico Mudanças Efetivamente Ocorridas.

O passo subsequente foi a implantação da contabilidade gerencial, ou seja, o efetivo uso da informação contábil para fins gerenciais. Nesse estágio, o importante foi o criar a consciência de que não se administra o uso da contabilidade pois ela existe em função da administração. A diferença do passo anterior reside na mudança de postura, onde se fazem valer as informações contábeis para verificação do que está acontecendo numa determinada dimensão temporal, em função de dados históricos de momentos antecedentes, projetando-se um momento futuro que minimize as intercorrências negativas e o grau de incerteza das tomadas de decisões. É um momento em que cada qual precisa entender a sua necessidade e visualizar o que deve ser feito. É um momento que exige criatividade, voltado para o ambiente interno da OMPS, onde não há a necessidade de cumprimento de procedimentos externos, pois não existem normas precisas para essas situações. Em suma, nessa etapa o uso da informação contábil para fins gerenciais passou a possibilitar ao Comandante da OMPS, em termos de planejamento, uma visualização de como deve se comportar aquela situação em um tempo futuro. O Controle aparece nessa etapa acompanhando o que efetivamente ocorreu,

desde o planejado até a execução, para efeito de comparação e fornecimento de dados para o estabelecimento de padrões de referência, orçamentos etc.

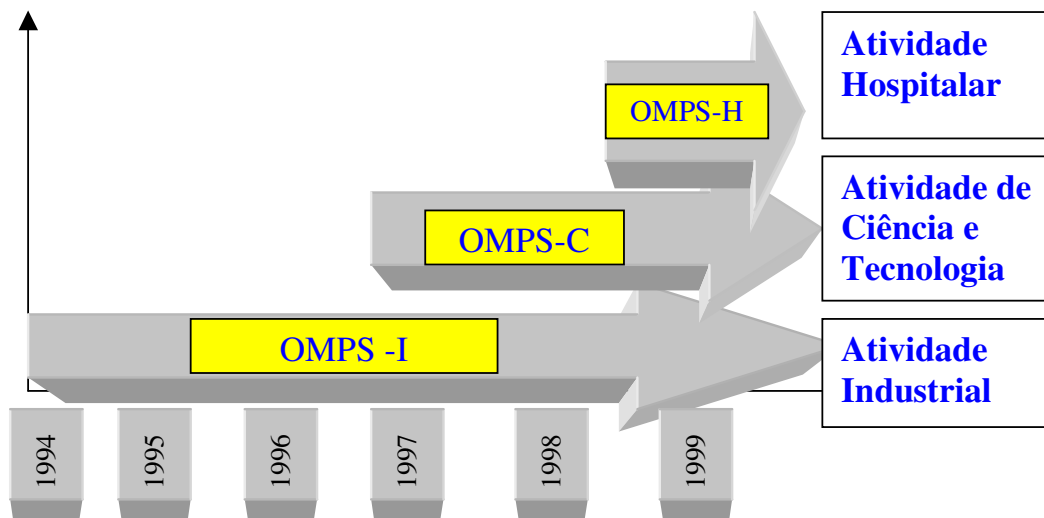
Para acompanhamento do desempenho econômico-financeiro das OMPS foram instituídos relatórios conhecidos como Análises Gerenciais das OMPS, cujo conteúdo advém da análise dos atos praticados pelos Agentes das OMPS que estão consubstanciados nos registros contábeis do SIAFI e nos documentos comprobatórios encaminhados aos Órgãos de Controle. Esse relatório é submetido, trimestralmente, a apreciação da Alta Administração Naval, para efeito de avaliação do quadro geral das OMPS, em termos de desempenho e produtividade, e tomada de decisões em cima de aspectos relevantes. Esses relatórios gerenciais foram o prenúncio da instituição dos indicadores de desempenho, pois passaram a abordar aspectos relevantes que fogem ao padrão de normalidade/desempenho desejado nas OMPS, considerando a representatividade de suas ações e o volume de recursos orçamentários que elas movimentam.

A partir da instituição do enfoque gerencial tornou-se mais fácil o entendimento do que são variáveis Controláveis e Incontroláveis, para efeito de identificação do perfil do custo. As incontroláveis são aquelas que fogem ao escopo de controle da OMPS (Exemplo: vencimentos de um Sargento Especialista), portanto, não há como mudar ou alterar essa variável. Em relação a controlável, depende da capacidade da OMPS fazer valer a criatividade para o melhor uso da força de trabalho ou da matéria-prima, ou seja, aproveitar a experiência de militares mais graduados para desenvolver processos alternativos que possam minimizar os gastos de matéria-prima ou produzir com mais eficiência e, em consequência, reduzir os custos. Além disso, com contabilização da mão-de-obra várias atitudes foram tomadas, principalmente, após a mensuração das atividades-fim e meio, fazendo com que essas organizações se preocupassem em manter em suas tripulações o pessoal necessário ao cumprimento de sua missão, remanejando e reciclando profissionais para outras atividades e organizações, ou seja fazendo valer as variáveis controláveis .

Nesse ponto já é possível identificar que a clientela visada é a Marinha, seus meios, seus homens e a sociedade brasileira que é apoiadas pelas obras sociais realizadas como, por exemplo, o atendimento a população ribeirinha da Amazônia por intermédio de navios-hospitais, altamente aparelhados e dotados de helicópteros para atendimento e remoção em locais de difícil acesso, além de inúmeras outras atividades. Dar segurança nacional, manter os meios operativos, desenvolver tecnologia, dar higiene ao pessoal, ajudar o país a crescer, produzindo mais e gastando melhor, é o escopo desse trabalho, que perdura há cinco anos. A análise do custo como fator de eficiência significa melhores condições de competitividade e permite um melhor aproveitamento dos recursos para o aprestamento da Marinha.

A transparência do Sistema OMPS está no seu próprio instrumento de apuração de custos, ou seja, o SIAFI. Entretanto, visando ampliar a visualização pela sociedade brasileira de como a Marinha administra os recursos da nação para o seu aprestamento, foi promulgada a Lei 9.724/98 que institui, além do Contrato de Autonomia de Gestão para as OMPS qualificadas, outros dispositivos que evidenciam os seguintes princípios da vida pública: Interesse Público, Integridade, Objetividade, “Accountability” (mesmo não traduzida é uma prática antiga na Marinha), Transparência, Honestidade e Liderança. A eficiência (ênfase nos processos), a eficácia (foco no cliente) e a efetividade (visão da Marinha) passaram a constar do cotidiano das OMPS com a implantação da mentalidade de gestão empreendedora. Dessa forma, pode-se afirmar que dentro do desafio de Reformar a Administração Pública Brasileira por meio de uma mudança de cultura e de um novo aprendizado que temos que cumprir, a Marinha caminha lado a lado, fazendo valer o Sistema OMPS como um modelo de desenvolvimento que permita a sociedade brasileira acreditar na perspectiva de um futuro melhor para o Serviço Público.

A cronologia de implantação do Sistema OMPS está descrita no quadro a seguir:



Esses três tipos contabilizam mão-de-obra, material e serviços e são no total 27 OMPS. Entretanto, para efeito de Autonomia de Gestão foram selecionadas apenas 13 OMPS no Decreto regulamentador, visando instituir um processo gradativo. Além dessas existem outros tipos de OMPS, que não contabilizam mão-de-obra, devido a baixa representatividade desse tipo de controle, ou melhor, a relação custo X benefício é muito alta: Abastecimento e Especiais. As atividades de Cultura e Educação, apesar de constantes da Lei n.º 9.724/98, ainda se encontram em fase de estudos.

4 – OBSTÁCULOS ENCONTRADOS

O maior obstáculo encontrado para implantação do Sistema OMPS foi a quebra de paradigmas, ou seja, a inserção e consolidação de uma cultura de custos e de gestão, logo após a saída do país de um longo processo inflacionário. A solução encontrada para minimizar o impacto dessas mudanças foi a normatização de procedimentos, a sensibilização quanto a necessidade de mudança e a capacitação de pessoal para apuração/apropriação dos custos e, posteriormente, para análise dos resultados obtidos. Devido a especificidade dos procedimentos contábeis a Marinha teve que aumentar o ingresso de técnicos e contadores, além de, anualmente, enviar Oficiais para o Mestrado em Contabilidade em uma Universidade de renome no assunto.

5 – RECURSOS UTILIZADOS

Os recursos financeiros utilizados foram somente para o desenvolvimento de sistemas internos de informações gerenciais, visto que para o sistema de custos houve o dispêndio da capacidade dos recursos humanos, em especial de Contabilidade, já existentes na Marinha. Cabe ressaltar que, a Marinha após 1997 padronizou a linguagem de programação (Delphi 3.0) e a plataforma de dados, que pode ser Paradox ou Oracle, dependendo da massa de dados a gerenciar.

6 – RELATO DA SITUAÇÃO ATUAL: MUDANÇAS EFETIVAMENTE OCORRIDAS

- Os resultados atingidos até 1999, com a implantação do Sistema OMPS, são inúmeros:
- Economia de milhões de reais, em custeio e investimento, com a extinção de atividades (Exemplo : Imprensa Naval – Gráfica) e reajuste de missões (Exemplo: Estação Naval do Rio Negro – Manaus);

- Reestruturação de setores hospitalares: criação de Órgão de compras centralizadas para itens comuns, tipo gase, esparadrapo, luvas etc., visando economia em escala, redução de custos e distribuição para todos os hospitais do país; redução do posto de Direção de alguns hospitais, visando otimizar a relação entre as atividades meio e fim.
- Mudanças nos cursos de especialização, capacitando melhor os militares para o exercício de funções administrativas e contábeis;
- Conscientização de que a Terceirização precisa ser uma relação de troca com o mercado, propiciando um crescimento mútuo em qualquer área, seja ela até de ensino como tem sido o caso com a ENAP para a Reforma do Aparelho do Estado. Essa mudança de mentalidade tem permitido o surgimento de importantes Parcerias que estão trazendo em seu arcabouço inúmeras vantagens; e
- A qualidade dos serviços prestados tem sido objeto de pesquisa de opinião e avaliação de desempenho, visando evitar o retrabalho e verificar o nível de satisfação interno e externo.