

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

GESTÃO PÚBLICA MILITAR CONTEMPORÂNEA

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

André Luis Barboza Topini

**Santa Maria, RS, Brasil
2016**

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	08
2.1 LOGÍSTICA NAS ORGANIZAÇÕES.....	08
2.2 GESTÃO PÚBLICA EM ORGANIZAÇÕES MILITARES.....	09
2.2 GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA.....	11
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	12
4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE	14
4.1 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA BASE AÉREA	14
4.2 RELAÇÃO DA BASE COM SEUS FORNECEDORES.....	17
4.3 RELAÇÃO DA BASE COM SUAS UNIDADES SEDIADAS.....	19
4.4 ANÁLISE QUALITATIVA DO DESEMPENHO	19
4.5 ANÁLISE QUANTITATIVA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	20
5. CONCLUSÕES	
5.1 DA ANÁLISE QUALITATIVA.....	26
5.2 DA ANÁLISE QUANTITATIVA.....	27
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	28
REFERÊNCIAS	30
ANEXOS –	31

LISTA DE ABREVIATURAS

ACI – Agente de Controle Interno
BINFA – Batalhão de Infantaria da Aeronáutica
CMT – Comandante
COMAER – Comando da Aeronáutica
DTCEA – Destacamento de Controle do Espaço Aéreo
EC – Esquadrão de Comando
EI – Esquadrão de Intendência
EIE – Esquadrão de Infra-estrutura
EMB – Esquadrão de Material Bélico
EP – Esquadrão de Pessoal
ES – Esquadrão de Saúde
ESM – Esquadrão de Suprimento e Manutenção
GAV – Grupo de Aviação
OM – Organização Militar
PAG – Processo Administrativo de Gestão
PRVF – Posto Regional de Venda de Fardamento
RADA – Regulamento de Administração da Aeronáutica
RUMAER – Regulamento de Uniformes da Aeronáutica
SAJ – Seção de Assessoria Jurídica
SCOAM – Seção de Controle de Operações Aéreas Militares
SGCI – Seção de Gerenciamento de Comunicações e Informática
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF – Sistema de Cadastro de Fornecedores
SILOMS – Sistema Integrado de Logística de Material e Suprimento
SINT – Seção de Inteligência
SIPAA – Seção de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáutico
SQPAT – Seção de Qualidade e Prevenção de Acidentes de Trabalho
SRP – Seção de Registro de Preços
SUBCMT – Subcomandante

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – ORGANOGRAMA	14
FIGURA 2 – ORGANOGRAMA DO EI	15
FIGURA 3 – EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA	21
FIGURA 4 – EVOLUÇÃO DOS CRÉDITOS PARA ALIMENTAÇÃO	22
FIGURA 5 – COMPARAÇÃO DE DESEMPENHOS	23
FIGURA 6 – COMPARATIVOS POR REGIÕES	24
FIGURA 7 – DISPENSAS DE LICITAÇÃO	25
FIGURA 8 – SUPRIMENTOS DE FUNDOS	25
FIGURA 9 – RESUMO DAS ANÁLISES.....	30

Gestão Pública Militar Contemporânea

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de analisar o desempenho das atividades administrativas realizadas no âmbito de uma base aérea brasileira, doravante Base Aérea “A”, na execução financeira dos recursos do exercício 2014, incluindo os restos a pagar executados até o mês de dezembro do ano de 2015. Tem o propósito também de caracterizar a organização estudada, por meio da análise da relação institucional com fornecedores e prestadores de serviço, além da verificação da sua estrutura administrativa e cultura organizacional. No desenvolvimento da tarefa, o autor procurou mostrar a importância das atividades de uma base aérea, diante da missão constitucional de prover a soberania do espaço aéreo, com vistas à defesa da pátria, citando inclusive a diferença de objetivos entre as instituições civis e militares. Após os devidos esclarecimentos acerca dos procedimentos metodológicos e da revisão da bibliografia já existente, o autor passou a discorrer sobre a estrutura e a organização dos setores administrativos da Base Aérea “A”, especialmente o Esquadrão de Intendência, onde é desenvolvida a maioria dos trabalhos que interessam à pesquisa, principalmente o setor de planejamento e compras, ponto estratégico de qualquer organização pública e privada. Nesse ponto, e com base nas informações coletadas nos diversos setores daquela organização militar, foi analisado também o aspecto qualitativo dos recursos disponíveis na OM, com o propósito de melhor compreender a cultura organizacional da OM, para finalmente elaborar as conclusões a respeito do desempenho e possibilidade de melhoria futura.

Palavras Chave: logística, planejamento, desempenho e eficiência.

ABSTRACT

This job has the objective to analyse the performance of the administrative activities conducted in the scope of the “A” Air Force Base, in the financial execution the resources in the 2014 exercise, including the remaining to pay executed until the month of December, 2015.

In the development of the task, the author tried to show the importance of the activities in the Air Force Base, in front of the constitutional mission of promoting the sovereignty of the air space, with views to the fatherland defence, distinguishing the difference between the goals of the civil and military institutions. After the necessary clarifications about the methodological procedures and the already existing bibliographical review, the author discoursed about the structure and the organization of the administrative sectors of “A” Air Base, especially the Stewardship Squad, where the majority of the work that interest research are developed. Mainly the planning and purchases sector, strategic point of any public or private institution.

In this point, and based in the information collected in the many sectors of that military institution, it was also analysed the qualitative aspect of the available resources on “A” Air Base, with the purpose of better understanding its organizational culture, to finally prepare the conclusions about the performance and possible future improvement.

Key Words: Logistics, planing, performance and efficiency.

1. INTRODUÇÃO

A administração de uma base aérea, assim como todo órgão público, está orientada pelos princípios da administração pública e obedece aos rígidos critérios estabelecidos pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e demais orientações do governo federal. Administrar os recursos disponíveis para que tudo esteja no lugar certo, na hora certa e na quantidade e qualidade necessárias é tarefa difícil. Os obstáculos e as restrições impostas pelas regras já citadas tornam esta uma tarefa árdua, cuja execução dependerá da existência de uma estrutura adequada, de pessoas qualificadas e de um bom sistema de informática para o correto controle de informações.

A Base Aérea “A” é uma referência em eficiência, no âmbito do Comando da Aeronáutica, sendo bastante requisitada pelas demais organizações da Força Aérea, que pretendem aprimorar seus processos de gestão e interagir com os profissionais que se doam diariamente, para que a organização possa desenvolver um trabalho eficiente, eficaz e efetivo, diante da árdua missão de apoiar suas unidades sediadas.

A Missão Constitucional das Forças Armadas consiste na defesa da Pátria, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes poderes, da lei e da ordem (CF 1988, EC nº 18/98, EC nº 20/98 e EC nº 41/2003). De forma deduzida, a Missão da Força Aérea Brasileira se traduz em garantir a soberania do espaço aéreo brasileiro, com vistas à defesa da pátria (BRASIL, 2012), utilizando-se de seus vetores aéreos e do sistema integrado de controle e defesa do espaço aéreo, que, na prática, consiste no emprego de suas aeronaves e dos radares de controle e defesa aérea.

Nesse contexto, a missão de uma base aérea é prover o apoio necessário aos esquadrões que nela estejam sediados ou que a partir dela operem, permanentemente ou temporariamente, ou seja, deve prover os meios necessários ao desenvolvimento das atividades operacionais, de preparo e emprego, no cumprimento de missões de reconhecimento, interceptação, ataque, controle do espaço aéreo e busca e salvamento; atividades fundamentais para que a FAB possa cumprir a sua missão constitucional.

A manutenção da infraestrutura predial, segurança das instalações, alimentação, transporte terrestre, hospedagem, pagamento de pessoal, manutenção de aviões e viaturas, fornecimento de fardamento, serviços de saúde e infraestrutura de telefonia e informática são atividades que requerem um adequado planejamento, contínuo controle dos recursos empregados e muita dedicação, para que o suporte necessário à atividade operacional esteja disponível no momento certo, na quantidade certa e na qualidade compatível com o emprego de equipamentos de alto valor agregado, como aeronaves e radares.

Tendo em vista a importância das atividades logísticas desenvolvidas em uma base aérea, e a necessidade de diagnosticar os problemas que interferem na efetividade de seu desempenho junto aos seus clientes, as unidades sediadas, este trabalho se propõe a analisar a eficiência das ações administrativas, tanto quantitativa quanto qualitativamente, comparando o desempenho da Base Aérea “A” com as demais bases aéreas brasileiras, e analisando especialmente a aplicação dos recursos recebidos no ano de 2014, com possibilidade de pagamento até o mês de dezembro de 2015.

No que se refere à administração de materiais, ressalta-se que, para dar suporte a atividades operacionais, produtos e serviços não têm valor, a menos que estejam disponíveis para o cliente quando e onde necessitam, cabendo aos profissionais de logística prever e prover mercadorias e serviços de acordo com as necessidades e exigências dos clientes, da maneira mais eficiente possível. Outrossim, a boa gestão logística diz respeito à criação de valor para seus clientes e para a própria empresa. No caso da Base Aérea “A”, seus clientes são os esquadrões que nela operam, e a empresa o próprio Comando da Aeronáutica (COMAER) e sua Missão Constitucional.

No Capítulo 2, será abordado o conceito de eficiência e o entendimento que se quer dar ao mesmo neste trabalho. Contudo, importa ressaltar que a pesquisa realizada no setor

administrativo da Base Aérea se restringe à execução financeira dos recursos recebidos no ano de 2014, os quais foram aplicados na aquisição de materiais de uso comum e contratação de serviços de manutenção das instalações e de equipamentos, utilizando especialmente o processo de licitação na modalidade de pregão eletrônico, em conformidade com o Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000 (BRASIL 2000).

Importa destacar também que, embora exista uma consulta sistêmica do governo federal quanto às necessidades de cada órgão, cujos dados constituem a necessidade de cada ministério; os recursos que cada organização dispõe anualmente são variáveis e disponibilizados formalmente pela aprovação da Lei do Orçamento Anual, que nem sempre atende a todas as necessidades ou planejamentos setoriais. Diante desse fato, cabe a cada organização replanejar suas atividades com os recursos que efetivamente serão recebidos.

Tendo em vista que, invariavelmente, os recursos disponíveis são menores que os recursos necessários para o cumprimento de todas as metas da organização, a execução financeira deve ser de tal forma eficiente, que todo o recurso disponibilizado deva ser empenhado e liquidado. No caso da Base Aérea “A”, esses recursos devem ser aplicados em benefício da missão das unidades sediadas e da Missão Constitucional do COMAER.

Como é de conhecimento comum que a execução integral dos recursos financeiros é utópica, por diversos fatores que entremeiam a dicotomia público *versus* privado, o objetivo dessa pesquisa é de verificar a eficiência da Base Aérea em maximizar a execução financeira dos recursos disponíveis no exercício 2014, utilizando-se da infraestrutura administrativa existente, de pessoal qualificado, do sistema informatizado e do fluxo de processos estabelecido na OM, cujo montante foi empenhado durante todo o ano de referência, e que tenha sido liquidado até o mês de dezembro de 2015, incluindo, portanto, os valores incluídos como restos a pagar (RAP 2014).

Este trabalho se reveste de importância no âmbito do Comando da Aeronáutica, cujas diretrizes de seu Comandante, o santa-mariense Nivaldo Luiz Rossatto, aborda a necessidade constante de se manter o foco na eficiência administrativa, como suporte das atividades operacionais da Força Aérea Brasileira. Para registrar essa orientação aos seus comandados, o Tenente Brigadeiro Rossatto, no prefácio do Plano de Trabalho do COMAER para o quadriênio 2015-2019 (BRASIL, 2015), disse o seguinte:

Em virtude das constantes mutações vivenciadas pela economia mundial nas últimas décadas, com destaque ao evento da globalização, os gestores públicos e privados vêm envidando esforços no sentido da racionalização dos processos e do aumento da eficiência na cadeia administrativa, bem como no mapeamento dos processos produtivos e de prestação dos serviços...

... O esforço de gestão, em todos os níveis, deve concentrar-se na mensuração e na obtenção de resultados concretos, fazendo com que os recursos disponíveis sejam canalizados para as ações capazes de alavancar o desempenho do COMAER...

... Assim, consoante com os recursos existentes e mediante o estabelecimento das prioridades da Organização, este documento orienta as ações a serem empreendidas, como forma de garantir que, a despeito das restrições e desafios existentes, a Força Aérea Brasileira possa perseverar no cumprimento de sua Missão.

Considerando que os problemas orçamentários vão além das possibilidades de planejamento nos níveis operacional e tático, por envolverem questões políticas e de desempenho econômico do país, este trabalho se justifica pela possibilidade de aprimorar a gestão local, através da análise de sua infraestrutura administrativa e do fluxo de processos, a fim de melhorar o desempenho da organização estudada, no que tange à sua capacidade de disponibilizar materiais e serviços aos seus clientes, com a eficiente aplicação dos recursos disponíveis, e, também, pela possibilidade de agregar valor ao produto gerado por seus

esquadrões operacionais, diante da nobre missão de manter a soberania do espaço aéreo brasileiro.

A fim de melhor diagnosticar cada etapa dos processos administrativos para aquisição de materiais comuns e contratação de serviços, exceto os de engenharia, em conformidade com o Decreto nº 3.784, de 6 de abril de 2001 (BRASIL, 2001), foram analisados a atuação da Seção de Planejamento e Compras da Base Aérea, os Processos Administrativos de Gestão (PAG) do ano de 2014, a atuação dos fornecedores e prestadores de serviço, a visão dos clientes da Base Aérea e as atividades de fiscalização dos gestores responsáveis pelo recebimento de materiais e serviços, cuja metodologia será abordada em seu capítulo específico.

Este trabalho aborda ainda a questão contemporânea das atividades administrativas, cujo sentido sugere a modernização de procedimentos e a utilização de ferramentas que permitam a realização de tarefas com maior eficiência, aplicando processos mais modernos à realidade atual, e, especialmente, a utilização da tecnologia da informação, que viabilize a desejada visão holística gerencial e o controle eficaz dos atos e fatos administrativos. Nesse contexto, vale recordar as conclusões de Charles Darwin (1859), em sua Teoria da Evolução, quando disse que **“não é o mais forte que sobrevive, nem o mais inteligente, mas o que melhor se adapta às mudanças”**.

Essa afirmação, referente à evolução dos seres vivos, parece ter boa aplicabilidade no mundo das organizações, especialmente após o processo de globalização.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para que se possa compreender melhor o tema e os objetivos desta pesquisa, faz-se necessário recordar alguns conceitos importantes, os quais darão sentido às análises que se seguirão. Para essa revisão, será abordada a questão da logística nas organizações, sem a qual as mesmas deixarão de cumprir a sua missão. É fundamental, ainda, compreender os objetivos da administração pública no seio das organizações militares, cuja dinâmica deve acompanhar a evolução dos processos administrativos da iniciativa privada, uma vez que a interação público e privado é inevitável, haja vista a necessidade de aquisição de materiais e contratação de serviços que atendam às necessidades internas da organização militar.

2.1 LOGÍSTICA NAS ORGANIZAÇÕES

Segundo Bullou (2010), logística é o processo de planejamento, implementação e controle do fluxo eficiente e economicamente eficaz de produtos, serviços e informações afins, de forma que os mesmos atendam plenamente aos interesses dos clientes. Diz ainda que sua missão é dispor materiais e serviços na hora, no local, na quantidade e qualidade exatas, conforme o nível de serviço contratado. Nesse aspecto, vale recordar o conceito de logística, atividade originariamente militar, como sendo a ciência que lida com a obtenção, manutenção de equipamentos e instalações e transporte de materiais e de pessoal.

Contemporaneamente, na gestão empresarial, a missão da logística é dispor a mercadoria ou o serviço certo e nas condições desejadas, ao mesmo tempo em que fornece a maior contribuição possível aos valores da empresa (Ballou, 2001). Além disso, o entendimento recente da logística incorporou os valores de respeito à integridade e dignidade humana, de empregados, fornecedores e clientes, considerando ainda a preservação ambiental (Rosa, 2010). O mesmo autor afirma ainda que o gerenciamento da logística se resume na coordenação das diferentes atividades que a tornam um conjunto harmonioso, que visa obter os menores custos e atendam plenamente ao nível de serviço que o cliente deseja.

De fato, muito antes de as empresas se interessarem pelo domínio das atividades logísticas, os militares já estavam organizados para a sua execução, haja vista a invasão dos

aliados no território europeu, então dominado pelos alemães, durante a Segunda Grande Guerra. Nos tempos mais modernos, houve também um grande evento de logística militar, durante a intervenção americana no Oriente Médio, conhecida como Tempestade no Deserto, cujo objetivo era libertar o *Kuwait* do domínio iraquiano. A Operação Tempestade no Deserto é reconhecida nos dias de hoje como a maior operação logística militar da história, cujo sucesso possibilitou o desembarque de mais de 200 mil homens e toneladas de equipamentos no prazo de 45 dias.

A similaridade dos problemas militares com as necessidades encontradas na gestão empresarial, e a experiência adquirida com o gerenciamento de operações de grande vulto, durante os períodos de guerra vividos pelos americanos, estimulou o patrocínio de pesquisas no ramo da logística empresarial, que começou a se desenvolver no seio corporativo, ainda que o termo logística tenha a sua origem nas operações militares.

Assim como ficou comprovado durante as guerras, nas empresas o desempenho da logística é vital para a sobrevivência das mesmas no mercado contemporâneo, especialmente aquelas que atuam no mercado internacional, impulsionadas pela globalização, que tornou o mundo menor e os mercados consumidores mais acessíveis.

Nesse contexto, essa situação apresenta uma inversão de sentido, pois a experiência e a estrutura logística das empresas multinacionais ultrapassaram a experiência logística militar dos países ainda não desenvolvidos, sendo comum, em tempos de paz, o interesse militar na experiência logística das grandes corporações.

É importante acrescentar, ainda, que no serviço público a Administração de Materiais é o processo logístico mais presente, sendo a área de serviços que demanda o abastecimento de produtos para permitir a atividade operacional. Se a Administração de Materiais não desempenhar bem as suas funções, a organização corre o sério risco de parar de funcionar.

Para o melhor entendimento desse trabalho, é importante ressaltar ainda que a adequada administração de materiais e serviços comuns é o foco da análise do desempenho administrativo da Base Aérea “A”, até porque a gestão dos materiais e serviços especializados, tais como combustíveis e suprimentos de aviação, é feita por um sistema logístico integrado, que atende a todo o COMAER, e cujos órgãos centrais estão sediados no Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, não sendo, portanto, objeto desta pesquisa.

2.2 GESTÃO PÚBLICA EM ORGANIZAÇÕES MILITARES

O grande desafio da Administração Pública brasileira é de que suas instituições sejam constituídas e gerenciadas para produção e distribuição de bens e serviços públicos, observando critérios de isonomia, respondendo às diversas demandas sociais, visando à transparência, engajamento e participação social, com responsabilidade compartilhada (Amaral, 2010).

Os agentes públicos devem ser catalisadores dos processos de inclusão social e de construção de uma consciência cidadã, onde prevaleça sempre o interesse coletivo em detrimento das ambições privadas. Devem assumir compromisso com a coletividade, como legítimos representantes populares na gestão dos recursos públicos, com o objetivo único de promover o bem comum.

Meirelles (2003) afirma que os princípios básicos da administração pública estão estruturados em doze regras de observância, permanente e obrigatória, que são legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Destas doze regras, a obediência aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência estão amparados pelo Art. 37 da Constituição Federal, com texto da Emenda Constitucional nº 19, de 1998:

A administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

As organizações militares apresentam peculiaridades inerentes às organizações públicas, sobretudo, da natureza da atividade principal. Assim, a administração é marcada por princípios constitucionais da Administração Pública e pela busca do interesse público, conjugados, contudo, com regimentos e legislação próprios, que os distinguem sobremaneira das organizações civis.

Organizações militares têm regimentos e legislação próprios, distintos das organizações civis, mas seguem da mesma forma os princípios da Administração Pública, visando quase que exclusivamente, atender aos interesses de Defesa Nacional, em tempos de paz e de guerra, pelo cumprimento de atividades fins e subsidiárias.

Não é missão das Forças Armadas executar políticas públicas em benefício da população. Mas, por determinação federal, poderá realizar ações pontuais para garantia da lei e da ordem, conforme previsão constitucional, bem como atuar em socorro aos cidadãos afetados por calamidades públicas ou por acidentes aéreos e fluviomarítimos. As políticas públicas praticadas pela gestão pública civil visa, sobretudo, garantir o direito de cidadania, pela solução de problemas sociais diversos, utilizando programas e ações governamentais, enquanto as ações praticadas pela administração militar visam direta e indiretamente à segurança dos cidadãos brasileiros, contra ameaças internas e, principalmente, daquelas oriundas do exterior, para as quais as Forças Armadas deverão estar constantemente preparadas.

Assim, embora atuando com objetivos diferentes, a administração militar deve aplicar os recursos públicos com a mesma responsabilidade e eficiência que a administração pública civil, balizada especialmente pela Lei de Licitações e Contratos/1993, a fim de viabilizar o preparo e o emprego das Forças Armadas, em cumprimento de sua Missão Constitucional.

A regra básica para aquisições e contratações no serviço público é a licitação, procedimento administrativo orientado pela Lei de Licitações e Contratos, que objetiva promover a isonomia de oportunidades entre os fornecedores, a transparência dos processos administrativos e, principalmente, garantir a escolha da opção mais vantajosa para a Administração Pública.

Dentre as várias modalidades de licitação, o governo federal orienta que seja dada prioridade ao Pregão, dando oportunidade a todos que se interessarem pelo fornecimento, cujo edital é obrigatoriamente divulgado nos grandes canais de comunicação com a sociedade.

O Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. Foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, e posteriormente pela Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão como nova modalidade de licitação, com efeito exclusivo ao âmbito da União.

O Pregão em sua vertente eletrônica possibilita a abertura dos processos pela internet, e a definição da proposta mais vantajosa para a Administração é feita através de proposta de preço escrita e, após, segue disputa através de lances verbais, podendo haver a negociação direta com o pregoeiro, no intuito de reduzir o valor ofertado.

Para que todas as determinações dos processos licitatórios sejam atendidas, as instituições, via de regra, estabelecem um setor de compras, estruturado para planejar e executar a aquisição de bens e contratação de serviços, cuja demanda se estabelece pela interação dos profissionais de logística com os demais gestores da organização, os administradores de materiais, os quais conhecem com maior profundidade a necessidade de cada setor.

Utilizando-se de procedimentos padronizados e de ferramentas de tecnologia de informação, os administradores de materiais encaminham suas necessidades ao setor de compras, que, mediante análise dos recursos disponíveis e da urgência das solicitações, consolida uma lista classificada de prioridades para a aquisição dos bens e serviços necessários ao bom funcionamento da instituição. Percebe-se, então, que os administradores de materiais são os profissionais responsáveis por abastecer o setor de compras das informações relativas às necessidades setoriais da organização, realizando um trabalho cooperativo, com vistas ao alcance dos objetivos organizacionais.

Segundo Rosa (2010), a adequada interação entre o setor de compras e os demais departamentos é fundamental, uma vez que uma é responsável pela aquisição de materiais e serviços que as outras necessitam, podendo essa relação influenciar diretamente no bom desempenho da instituição. Por isso, afirma ainda o autor, o setor de compras desempenha atividades estratégicas em benefício da organização, devendo a mesma ser constituída de profissionais bem informados, com habilidades interpessoais, poder de negociação, facilidade para trabalhar em equipe, boa capacidade de comunicação e de gestão de conflitos.

Ademais, na administração pública, os profissionais de compras devem ser exímios conhecedores das legislações e atualizarem-se continuamente, pois essa capacitação, aliada às demais habilidades intrínsecas ao profissional de logística, viabilizará o bom desempenho na aquisição de materiais e contratação de serviços para a instituição.

Durante o processo licitatório, a instituição é representada por um profissional conhecido como Pregoeiro, um servidor habilitado a administrar a sessão pública e coordenar as atividades que culminarão na vitória de um dos candidatos, o qual terá o direito de fornecer materiais ou prestar serviço para a administração. Ao final do certame, uma ata de registro dos preços pactuados entre as partes é gerada e terá a validade de até doze meses, período em que os produtos e serviços poderão ser utilizados pela instituição, que empenhará seus créditos orçamentários em favor da empresa com a qual promoveu o pacto comercial.

O Pregoeiro pode contar com a colaboração de uma equipe de apoio, nomeada pela autoridade competente, o Ordenador de Despesas, devendo ser composta por servidores públicos integrantes da instituição licitadora. A equipe de apoio não possui atribuições de julgamento ou deliberação, sendo tais atos de responsabilidade exclusiva do Pregoeiro. Contudo, a equipe de apoio deverá ser composta de profissionais especializados no assunto relativo ao objeto do Pregão, assuntos que nem sempre são dominados tecnicamente pelo Pregoeiro. Assim, este último poderá contar com um assessoramento técnico que respalde as suas decisões administrativas durante o certame.

Importante ressaltar que, em organizações militares, as funções de Pregoeiro, como também aquelas confiadas à equipe de apoio, poderão ser exercitadas pelos próprios militares, não havendo restrição quanto ao posto ou graduação desses atores, mas sim a sua qualificação técnica.

Diante desse contexto, já é possível constatar que manter as atas de registro de preços em dia, ou seja, ter sempre um pacto comercial disponível, para utilização imediata de seus créditos orçamentários, é condição crítica para o bom funcionamento de qualquer instituição pública. Para que isso seja possível, a organização deve contar com uma seção de compras bem estruturada, conduzida por profissionais capacitados e motivados para o exercício de suas atribuições.¹

2.3 GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

A Administração, assim como as demais ciências, evoluiu ao longo do tempo e incorporou valores importantes em seu corpo doutrinário. Nos tempos atuais, tornou-se

1 - Conclusões do autor.

impraticável conceber a gestão empresarial sem considerar conceitos básicos da sociedade moderna, quais sejam: planejamento, efetividade, transparência, legalidade, ética e preservação ambiental.

Tendo em vista que a maioria dos conceitos listados acima são autoelucidativos e seu entendimento pormenorizado não constitui objeto desse estudo, será abordado exclusivamente o tema da efetividade, conceito derivado do entendimento administrativo de eficiência e eficácia, que ora importam para a compreensão adequada do que se pretende nesta análise.

Eficácia diz respeito a quanto dos resultados pretendidos foi alcançado, enquanto a eficiência se refere ao método aplicado para que esses objetivos fossem atingidos. Enquanto a eficácia visa aos fins, a eficiência se atém aos meios, ou seja, à mensuração dos processos empregados para se alcançar resultados planejados, observando a dicotomia custos *versus* benefícios. Essa é uma premissa consagrada no campo da Administração, mas que já não é capaz de dar conta das exigências modernas, especialmente no serviço público.

De fato, em Administração, uma sem a outra não faz sentido, cabendo aos gestores a busca incessante pelas duas características funcionais de bom desempenho, economia de meios e alcance pleno das metas estabelecidas, tanto no ambiente público como na iniciativa privada.

Sobre essa questão, Daft (1999) afirma o seguinte:

... às vezes a eficiência conduz à eficácia. Em outras organizações, eficiência e eficácia não são relacionadas. Uma organização pode ser altamente eficiente e não conseguir seus objetivos porque fabrica um produto para o qual não existe demanda. De maneira análoga, uma organização pode alcançar suas metas de lucros, mas ser ineficiente...

Já como princípio moderno da administração pública, introduzido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, a eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros (Meirelles, 2002).

Como se pode perceber, ao tratarmos de gestão de recursos públicos, o conceito de eficiência se apresenta mais palatável diante dos olhos da sociedade, uma vez que o seu conteúdo tem uma forte conotação econômica e de redução de custos. Contudo, nos dias atuais, ser apenas eficiente e eficaz não garante o alcance da efetividade, conceito mais complexo, que em seu conteúdo se encerra o entendimento e a observância da real necessidade e da oportunidade das ações governamentais.

Com esse entendimento, pode-se deduzir que os recursos públicos devem ser aplicados de tal forma que, as ações implementadas sejam eficientes, eficazes e efetivas, desenvolvendo mais projetos, com menos recursos, atendendo a totalidade das demandas, na hora precisa e no lugar desejado, sendo conveniente e oportuna a aplicação dos escassos recursos.

Uma vez que esses recursos são, via de regra, inferiores àqueles necessários ao pleno atendimento das demandas, e que o conceito de eficiência está estreitamente ligado ao binômio custo x benefício, com ênfase aos métodos e processos desenvolvidos em uma organização, o conceito de eficiência aplicado a este trabalho consiste da redução de custos, visando realizar mais, gastando menos, sem perder de vista o fiel cumprimento da Missão da Base Aérea "A". Diz respeito ainda à capacidade de a estrutura administrativa maximizar a execução dos recursos financeiros recebidos no ano de 2014, partindo da premissa de que a eficiência de uma base aérea se caracteriza pela capacidade de sua estrutura atender às necessidades de seus clientes, as unidades sediadas, oferecendo aos mesmos o apoio necessário ao fiel cumprimento da Missão Constitucional.

Sobre eficiência, Megginson et al (1998) afirmam o seguinte:

Um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente.

Com base nessas premissas, será apresentada a organização e funcionamento da Base Aérea em análise, a fim de verificar a sua eficiência na execução financeira, considerando os empenhos dos recursos disponíveis no exercício financeiro de 2014, com liquidação dos mesmos até o mês de dezembro de 2015.

Mas antes de iniciar a apresentação dos dados coletados e passar a analisar as informações extraídas das publicações existentes e das informações colhidas nas entrevistas e questionários, faz-se necessário compreender os métodos aplicados a esta pesquisa, a fim de melhor compreender a maneira como o objeto desse estudo foi apreciado.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia aplicada neste trabalho foi de uma abordagem quantitativa, porquanto pretendia verificar a eficiência da gestão administrativa da Base Aérea “A”, comparando valores creditícios dos recursos disponíveis, em comparação com o montante empenhado e efetivamente liquidado, em benefício de sua Missão Constitucional. Entretanto, foi também qualitativa, na medida em que almejava compreender os fenômenos que interferiram no desempenho administrativo da organização, os óbices que impediram a execução plena dos recursos disponíveis, permitindo dessa forma uma análise mais completa da realidade que cercava as atividades administrativas da organização. Essa abordagem qualitativa e quantitativa de estudo é defendida por Severino (2007), quando analisa essa questão da seguinte forma:

Quando o homem era considerado como um objeto puramente natural, seu conhecimento deixava escapar importantes aspectos relacionados com sua condição específica de sujeito; mas, para garantir essa especificidade, o método experimental-matemático era ineficaz.

Assim, é possível compreender que apenas a abordagem matemática dos fenômenos, nos quais o homem é o ator principal, não seria suficiente para abarcar toda a extensão do problema.

Tendo em vista que o pesquisador atuou pessoalmente nas atividades administrativas, durante o período de análise, vivenciando e compartilhando experiências com os demais atores, a pesquisa pode ser qualificada também como descritiva, participante e de ação, haja vista a análise documental dos processos e legislações internas, demonstrando claramente a intenção de compreensão da realidade e de modificação da mesma, no sentido de tornar a organização mais eficiente em seus processos administrativos.

Foi realizada uma pesquisa documental e de campo, considerando que o objeto de estudo foi abordado em seu próprio meio ambiente, e também porque as fontes de pesquisa foram documentos impressos e digitais, que ainda se encontravam na sua forma primitiva e cujo tratamento permitiu a análise da eficiência administrativa dos processos administrativos de gestão (PAG). Vale ressaltar também a utilização de um programa de tecnologia da informação, elaborado exclusivamente para aquela organização, cujo conteúdo exhibe os dados relativos aos créditos recebidos e empenhados pela organização militar, no ano de 2014.

Quanto aos seus objetivos, a pesquisa se caracterizou como exploratória e explicativa, pois além de levantar informações e mapear as condições de manifestação dos fenômenos, buscou-se não somente registrar e analisar as informações, mas também identificar as suas causas.

Por meio do raciocínio indutivo, o autor buscou, pela observação de fenômenos locais, determinar teorias que dessem conta do comportamento geral dos processos administrativos desenvolvidos nas demais organizações militares da Aeronáutica, pois, conforme afirma Severino (2007), no raciocínio indutivo ocorre um processo de generalização, pelo qual o pesquisador passa de um processo particular para o universal.

Com o propósito de coletar mais informações acerca das dificuldades encontradas pelos agentes da administração, durante o planejamento e a execução financeira dos recursos disponíveis, foram realizadas também entrevistas não diretivas com a principal Pregoeira da OM, durante o período de avaliação, com a Chefe da Seção de Licitações e com o Engenheiro Chefe da Seção de Obras e Serviços, além da aplicação de um questionário aos agentes da administração, aos comandantes dos esquadrões sediados na Base Aérea e aos fornecedores da Base Aérea, a fim de apreender o que esses atores pensam, sabem e fazem diariamente nas atividades administrativas da organização militar, seja atuando efetivamente nos processos, usufruindo de seus benefícios ou interagindo como iniciativa privada.

Foi realizada também uma análise das informações obtidas junto à Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), que permitiu proceder à comparação da execução financeira da OM com as demais bases aéreas do país, além do desempenho das mesmas em relação à região em que se encontram sediadas. As características do trabalho o elevam ainda à condição de estudo de caso, que teve como principal propósito a verificação do desempenho, a estrutura existente, o funcionamento e cultura organizacional, por meio da ação participante do autor, com vistas ao aprimoramento futuro do desempenho da Base Aérea em análise.

4. DESCRIÇÃO E ANÁLISE

Segundo os melhores dicionários da língua portuguesa, análise é a separação das partes de um todo, com vistas a conhecer os respectivos princípios ou elementos. Trata-se também de um exame que se faz de uma obra, de um escrito ou de qualquer realidade susceptível de estudo intelectual. Sempre que se fala de análise clínica, por exemplo, faz-se referência a um exame qualitativo e quantitativo de certos componentes ou substâncias do organismo, de acordo com métodos especializados, com o propósito de elaborar um diagnóstico.

É com essa intenção que passarão a ser apreciadas as partes dessa pesquisa, que se inicia pela organização e funcionamento da Base Aérea “A”, inclusive a sua relação com as unidades sediadas e fornecedores, para, posteriormente, ser verificado, qualitativa e quantitativamente, o desempenho de suas atividades administrativas.

Os dados foram coletados de documentos importantes para o funcionamento da organização, tais como o seu organograma e o Regimento interno, de onde foram extraídas as formações que ora importa apresentar.

4.1 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA BASE AÉREA

Base Aérea “A”, Organização do Comando da Aeronáutica (COMAER) criada pelo Decreto no 67.877, de 18 de dezembro de 1970, ativada pela Portaria no 54/GM3, de 14 de julho de 1971, e regida pelo Regulamento de Base Aérea, aprovado pela Portaria no 1.267/GC3, de 03 de novembro de 2005, tem por finalidade prover o apoio necessário às Unidades Aéreas e às Unidades de Aeronáutica que nela operem, permanentemente ou temporariamente, ou que nela estejam sediadas.

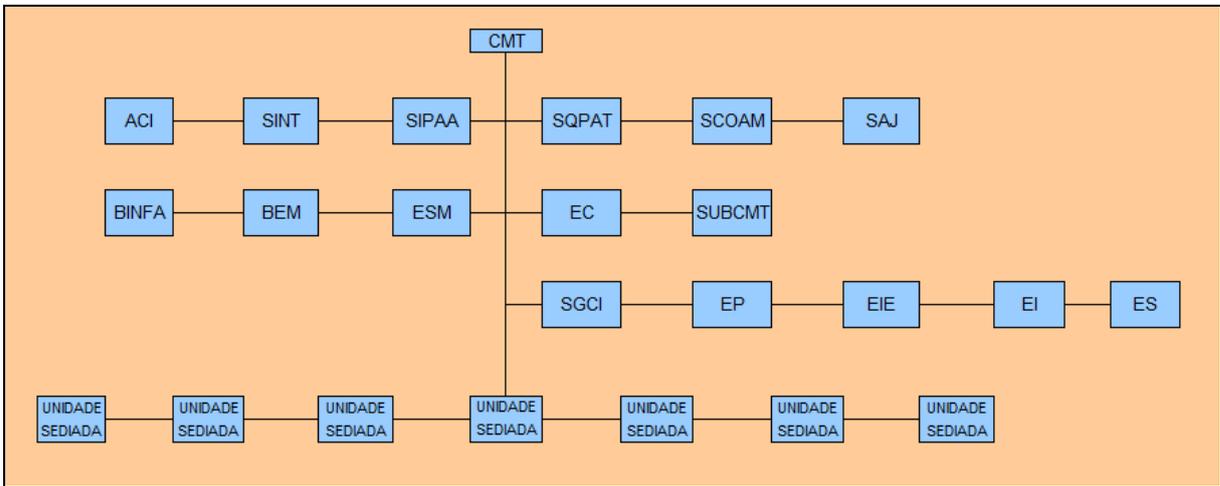


Figura 1: Organograma da Base Aérea "A"

Fonte: Esquadrão de Comando

Além de sua estrutura própria, que conta com a atuação de mais 800 militares e civis, exercendo as mais diversas atividades logísticas e de suporte à atividade fim do COMAER, a Base Aérea "A" possui em seu organograma geral sete unidades militares sediadas, que dependem de seu desempenho administrativo para cumprirem suas respectivas missões.

Sediadas na Base Aérea existem quatro unidades aéreas operacionais, um destacamento de controle do espaço aéreo, um esquadrão de comunicações e controle e uma prefeitura de aeronáutica, que administra mais de 350 imóveis funcionais. No total, a Base Aérea e suas unidades sediadas somam mais de 1500 militares e civis. As unidades sediadas são somente gestoras de crédito, não sendo, portanto, executoras financeiras, atividade que cabe tão somente à Base Aérea e seus agentes da administração.

Para melhor entendimento do funcionamento de uma base aérea, pode-se compará-la a um grande hotel, no qual as unidades sediadas e as outras, que nela operam temporariamente, são os hóspedes, que dependem do adequado funcionamento da estrutura desse hotel para realizarem as suas atividades. Nesse contexto, conclui-se que o adequado funcionamento de uma base aérea permite a decolagem das aeronaves, a vigilância e a defesa do espaço aéreo nacional, a garantia da lei e da ordem e a manutenção dos serviços de busca e resgate.

Dentro dessa organização maior, a Base Aérea como um todo, encontra-se o Esquadrão de Intendência, onde a maior parte dos serviços de administração é desenvolvida, inclusive a Seção de Compras, que estrategicamente foi alocada dentro da Seção de Licitações e Contratos, e que funcionalmente realiza as tarefas de Editais e Pregões, além da elaboração das Atas de SRP, como é possível observar no organograma abaixo.



Figura 2: Organograma do Esquadrão de Intendência

Fonte: Comando do Esquadrão de Intendência

Como são comuns em todas as organizações públicas brasileiras, as queixas sobre a escassez de recursos humanos são recorrentes e impactam diariamente na rotina dos militares e civis da Base Aérea, fato que se constata anualmente nos relatórios de auditoria interna, mas que pela atuação eficiente e eficaz dos servidores, não compromete o cumprimento da missão organizacional, mas sobrecarrega alguns setores de trabalho.

A estrutura física existente é compatível com a qualidade dos serviços a serem desenvolvidos em cada setor, sendo necessárias, contudo, frequentes intervenções de serviços de recuperação das instalações e renovação do mobiliário, o que acontece de forma bastante lenta, devido às parcas descentralizações de recursos para esses fins.

No que tange à qualificação do pessoal envolvido com a execução financeira, no nível gerencial os agentes são bem qualificados, contando com oficiais intendentes, administradores, com boa formação acadêmica e que têm a oportunidade de realizar estágios supervisionados em órgãos de gestão estratégica no Rio de Janeiro, no ano subsequente à conclusão do curso de administração na Academia da Força Aérea. Esses militares são capazes de assumir a chefia dos diversos setores administrativos ainda bastante jovens.

No nível intermediário, onde ocorre a execução efetiva das atividades administrativas, a condição técnica é menos adequada, pois existe uma carência de sargentos e cabos com formação técnica em administração, ocorrendo em muitos casos a adaptação de militares oriundos de outros setores, para assumirem funções administrativas para as quais não foram formados. Essa situação se agrava pela carência de recursos que viabilizem a participação dos mesmos nos diversos cursos disponíveis no âmbito do próprio COMAER, cujos conteúdos preparam os militares para o cumprimento das diversas tarefas administrativas, ainda que não sejam especialistas no assunto em sua formação original. A dificuldade decorre do fato que essas atividades de ensino são realizadas em outras localidades, não raro no Rio de Janeiro ou em Brasília, demandando recursos financeiros para custear despesas com passagens e diárias.

No nível dos agentes auxiliares, que consiste na atuação de soldados, especializados ou não, a situação se caracteriza como adequada, quantitativa e qualitativamente, considerando o nível de serviços que se espera nessa esfera de atuação, ou seja, pessoal preparado para atuar como escrevente e de apoio ao nível gerencial e de execução. Acontece,

no entanto, que a carência de sargentos, para o cumprimento das diversas tarefas administrativas, induz o sistema à adaptação de alguns soldados, por vezes não especializados, mas que apresentam conduta compatível com o nível de responsabilidade que a função requer, assumindo funções técnicas para as quais não foram preparados, apresentando, na maioria dos casos, desempenho inferior ao desejável para a tarefa.

Ainda sobre a qualificação do pessoal envolvido com a execução financeira, e em consonância com o que registramos no capítulo dedicado à fundamentação teórica, a atividade realizada pela Seção de Planejamento e Compras exerce função estratégica e que viabiliza o cumprimento da missão da Base Aérea e de suas unidades sediadas, sendo fundamental a boa interação entre os administradores de material de cada setor com a Seção de Compras. Para que esta interação ocorra de forma eficiente, eficaz e efetiva, os militares designados para atuarem nessa função devem ser agentes preparados, seja em sua formação original, seja pela realização de cursos e estágios que os capacitem para o correto entendimento da execução financeira. Nesse aspecto, raros são os militares que apresentam as características desejáveis ao cumprimento de suas atribuições.

Por outro lado, Segundo Rosa (2012), um dos requisitos desejáveis para o bom desempenho da função de compras é a existência de uma adequada estrutura de tecnologia da informação, capaz de permitir a troca de informações de forma rápida e segura, além de hospedar um banco de dados eficiente. Apesar disso, um dos maiores equívocos que se pode cometer em logística é imaginar que apenas a tecnologia é capaz de melhorar a organização e que nada mais é preciso.

No que tange a esse aspecto, a Base Aérea “A” possui um sistema informatizado específico para controle de dados e planejamento para aquisição de materiais e contratação de serviços. O Ábacus é um *softwear* livre, que funciona com o Windows como sistema operacional, e foi criado pelos próprios militares da Base Aérea como forma de facilitar o planejamento e controle dos recursos disponíveis. Com a utilização dessa ferramenta, os gestores deixaram de ter a necessidade de criar diversas planilhas de controle paralelo ao SIAFI, o que facilitou sobremaneira a gestão dos créditos descentralizados para a organização em análise e suas unidades sediadas, que, como já citamos anteriormente, não são unidades executoras, dependendo da estrutura administrativa da Base Aérea para a aquisição de materiais e contratação de serviços.

A utilização do Sistema do Ábacus é tão importante para a gestão administrativa que, frequentemente, outras bases aéreas solicitam a implantação do sistema em sua organização, não sendo raro encontrar militares de outras localidades trabalhando temporariamente na Base Aérea “A”, a fim de melhor compreender o funcionamento do sistema e a melhor forma de aplicá-lo em outras organizações.

Mas não se pode negar o elevado custo a ser pago para manter o funcionamento dessa facilidade. Os servidores de informática são caros e necessitam de *backups* e *firewalls* que garantam a sua segurança. Atualmente, o sistema de TI da Base Aérea se apresenta como razoável, carecendo de investimentos de maior porte, para viabilizar a modernização dos servidores e de prover estabilização de energia elétrica, problema bastante recorrente na organização, haja vista a sua localização na área mais periférica da cidade. Durante o período em que o sistema esteve sob observação, de fevereiro de 2014 a dezembro de 2015, mostrou-se bastante confiável, quanto à segurança e fidelidade das informações, carecendo, como todos os demais aspectos analisados, do esforço pessoal dos agentes da administração para superar as dificuldades que ainda se apresentam ao perfeito funcionamento do mesmo, especialmente a lentidão no tráfego de informações nos momentos em que vários profissionais o utilizam simultaneamente.

É importante ressaltar que, diferentemente do SIAFI, que apresenta apenas as informações consolidadas, ou seja, os créditos recebidos, os empenhos realizados e as despesas liquidadas, não acompanhando o trâmite dos processos administrativos e

apresentando uma consequente diferenças de saldos, o Ábacus apresenta informações reais dos saldos disponíveis, conforme os planejamentos seguem o fluxo processual e as despesas são autorizadas pelos respectivos gestores de créditos, o que representa uma grande facilidade na gestão dos recursos e, principalmente, na tomada de decisão.

Assim como os profissionais de logística devem estar em constante aprimoramento pessoal, o sistema Ábacus também carece de melhorias constantes, não somente em seu funcionamento, mas principalmente no modo de utilização do sistema por parte dos usuários, que necessitam da mão de obra dos militares da Seção de Compras para darem início aos processos de aquisição e contratação no programa. Certamente, a carga de trabalho dos profissionais de compras seria consideravelmente menor se cada setor requisitante fosse capaz de dar início aos processos de forma independente, uma vez que os recursos são, em muitos casos, das próprias unidades sediadas. Para que os administradores de materiais possam atuar de forma mais eficiente, faz-se necessário que os diversos setores designem profissionais qualificados para essa atividade, e que os mesmos possam se submeter a uma instrução específica, liderada entre os profissionais de TI e de compras, a fim de dar maior conhecimento do sistema aos usuários remotos. Dessa forma, a seção de Compras poderia se dedicar mais à realização dos diversos pregões, que irão gerar os registros de preço necessários à execução financeira eficiente, com menor esforço dos militares de alguns setores específicos da Base Aérea.

Tendo em vista que a aquisição de materiais e a contratação de serviços não dependem somente das atividades internas da organização, cabendo uma parcela considerável de responsabilidade aos fornecedores e prestadores de serviço, parte oponente dos constantes conflitos de interesse entre o público e o privado, faz-se necessário conhecer a relação da Base Aérea “A” com a iniciativa privada.

4.2 RELAÇÃO DA OM COM FORNECEDORES E PRESTADORES DE SERVIÇO

Diante da necessidade de adquirir produtos e realizar serviços que viabilizem o cumprimento da missão da Base Aérea “A” e de suas unidades sediadas, ocorre o inevitável relacionamento entre a administração e os agentes da iniciativa privada, que no caso específico desse trabalho são as empresas vencedoras dos pregões.

Para que uma ata de registro de preço possa estar em condições de utilização, faz-se necessário um esforço de aproximadamente quatro meses, desde a manifestação formal do interesse pelo produto ou serviço, até a homologação do pregão e a coleta de assinaturas de contratados e contratante. Após todo o trabalho necessário para se ter uma ata disponível, os fornecedores assinantes do pacto comercial poderão receber os empenhos da Base Aérea pelo período de um ano, a contar da homologação do certame.

O sistema de registro de preços é um excelente método de gestão administrativa. Entretanto, uma das maiores dificuldades dessa forma de gerenciar uma organização pública é a instabilidade econômica e a existência de inflação, que provoca uma oscilação de preços e que inviabiliza a validade das atas de registro de preço por períodos longos. Esse fato provoca conflitos entre organizações públicas e fornecedores, que por terem o valor de seus produtos e serviços depreciado pela inflação, negam-se a cumprirem o pacto comercial. As organizações, por sua vez, necessitam cumprir a Lei de Licitações e Contratos, dando início aos processos de sanções administrativas contra as empresas inadimplentes com sua obrigação comercial.

Outro problema recorrente que gera sanções administrativas é a possibilidade de fornecedores e prestadores de serviço do país inteiro poderem participar dos pregões eletrônicos, cujas sedes muitas vezes estão instaladas em regiões distantes, causando transtornos à administração no momento da entrega dos produtos ou realização de serviços, pedidos muitas vezes em quantidades pequenas, o que inviabiliza o preço contratado, devido

aos valores de frete ou mobilização de mão de obra e equipamentos, especialmente nos meses finais da validade das atas de registro de preço.

Sobre esse aspecto, muitas empresas reclamam das organizações públicas que licitam a quantidade dos produtos e serviços muito acima daquelas que efetivamente serão adquiridas e contratadas, seja pela ausência de necessidade, seja pela escassez de recursos para esse fim.

Considerando que o propósito desta pesquisa é verificar a eficiência da Base Aérea “A”, considerando em especial a sua capacidade de executar os recursos financeiros postos a sua disposição, não se pode desconsiderar a relação da organização com a iniciativa privada, uma vez que os créditos poderão ser empenhados de forma eficiente, devido à disposição e proatividade de seus servidores, mas as despesas empenhadas somente poderão ser liquidadas após a entrega dos materiais ou execução dos serviços contratados, cabendo, quase que exclusivamente, aos agentes privados o cumprimento dessa etapa do pacto comercial.

Nesse aspecto, é importante ressaltar a responsabilidade quase que exclusiva, pois cabe à administração exercer pressão sobre seus fornecedores, para que os mesmos cumpram com o acordo pactuado entre as partes, ao término do certame licitatório, por meio de sanções administrativas de notificação no SICAF, multa e impedimento de licitar, conforme previsto na Lei de Licitações e Contratos de 1993:

“Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

[...]

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato”.

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;”

Sobre esse aspecto, durante o período de investigação, algumas empresas manifestaram a intenção de não cumprimento de suas obrigações contratuais, devido a fatores diversos, especialmente ao final do prazo de validade das atas de registro de preço, cabendo à administração atuar com o rigor da Lei de Licitações e Contratos, para que as mesmas entreguem os materiais e realizem os serviços para os quais foram contratadas. Vale ressaltar que com o não cumprimento pactual por parte dos fornecedores, as despesas empenhadas não serão liquidadas, o que, para efeito desta pesquisa, implicará em ineficiência da administração, aspecto que poderá ser confrontado com o demonstrativo de sanções impostas aos maus fornecedores no próximo capítulo.

Quanto à interação da Base Aérea com a iniciativa privada, verificada por meio da análise dos processos administrativos de gestão e, também, de acordo com as informações coletadas durante as entrevistas realizadas com empresas fornecedoras de materiais e com prestadores de serviço, foi possível constatar que as mesmas não apresentaram queixas sobre a relação comercial que mantiveram com a Base Aérea durante o período de investigação, e que, após a entrega dos materiais e execução dos serviços, os respectivos pagamentos foram realizados dentro do prazo esperado, e que, comparada com outras organizações públicas, a Base Aérea “A” é uma das instituições que apresentam melhor prazo entre a entrega das notas fiscais e o efetivo recebimento dos créditos bancários.

Durante as mesmas entrevistas, os empresários afirmaram também que o relacionamento entre as empresas e os agentes da administração da Base Aérea foi sempre muito amistoso, objetivo e profissional, fatores que favoreceram a boa relação e a agilidade na prestação dos serviços.

No que tange às atividades internas de recebimento de materiais e serviços, os militares são escalados aleatoriamente para essas atividades, em conformidade com o que prevê o Regulamento de Administração da Aeronáutica, não havendo, entretanto, uma instrução especializada de capacitação desses profissionais, o que muitas vezes acarreta em perda de qualidade dessas atividades e sobrecarga de trabalho para os militares especializados, como engenheiros e especialistas diversos. Em muitos dos casos, a tarefa em questão não exige conhecimento profundo do responsável pelo recebimento do material ou serviço, carecendo apenas de orientações administrativas que, por vezes, permanecem circunscritas ao âmbito da administração da organização. Ressalta-se o fato que as atividades de recebimento de materiais e serviços são realizadas paralelamente às atividades de rotina dos militares escalados, que não devem sofrer solução de continuidade, sob pena de reduzir, em alguns casos, a capacidade operacional das unidades sediadas.

4.3 RELACIONAMENTO COM AS UNIDADES SEDIADAS

Diante do objetivo de colher informações acerca do relacionamento da Base Aérea com as suas sete unidades sediadas, foi aplicado um questionário aos comandantes dessas organizações, cuja experiência profissional certamente poderia contribuir com os objetivos desse trabalho, uma vez que os mesmos já contam todos com mais de 20 anos de profissão, tendo servido em várias outras organizações militares espalhadas pelo território nacional.

Diante dos questionamentos constantes do anexo, os mesmos foram unânimes em enfatizar o tratamento diferenciado que a OM em análise dedica às suas unidades sediadas, sendo a motivação e o profissionalismo de seus militares os fatores que mais a diferenciam das demais organizações, sendo recorrente a solicitação de outras unidades aéreas para utilizarem a Base Aérea de “A” para realizarem as suas operações temporárias fora de sede.

Quando questionados sobre como classificariam a Base Aérea em análise, em comparação com a média das demais bases aéreas brasileiras, foram unânimes em afirmar que o apoio prestado é melhor e que as suas organizações se sentem plenamente atendidas pelo apoio prestado organização em análise, mesmo ciente dos óbices que impedem um melhor desempenho administrativo.

4.4 ANÁLISE QUALITATIVA DO DESEMPENHO ADMINISTRATIVO

De acordo com os questionamentos levantados sobre os aspectos relevantes, inerentes à atividade administrativa da Base Aérea, foram obtidas informações importantes que devem ser analisadas, a fim de melhor compreender o desempenho da estrutura burocrática da Base Aérea, no sentido de atender aos seus clientes, as unidades sediadas. Com essa intenção, foram analisadas as informações coletadas junto aos próprios agentes da administração, aos fornecedores de materiais e prestadores de serviço e, também, junto aos comandantes das unidades sediadas. Estes últimos, em especial, porque dependem da atuação da Base Aérea para desenvolverem suas atividades específicas, com vistas à manutenção da soberania do espaço aéreo nacional.

No que se refere à estrutura existente para o desenvolvimento das tarefas administrativas, foi observado que a infra-estrutura dos setores administrativos atendem adequadamente à necessidade dos serviços, sendo as salas e o mobiliário dos setores adequados ao fim a que se destinam. Nesse aspecto, o único óbice encontrado foi a qualidade do acesso à internet, que se encontra abaixo da disponibilidade desejada, havendo, por vezes, a necessidade de reservar horários para uso exclusivo dos setores da administração, que carecem do acesso à internet para operação do SIAFI, além dos trabalhos de pesquisa para preparação e execução dos pregões eletrônicos e utilização do SIASG.

Quanto à composição da equipe da seção de compras, foi observado que os militares que trabalham no setor são extremamente dedicados e motivados, havendo, entretanto, uma carência de profissionais especializados, principalmente de pregoeiros, cujo quantitativo ainda é pequeno diante da quantidade necessária de pregões realizados anualmente. A seção de compras da OM foi implementada há pouco mais de quatro anos, mas não foi contemplada ainda com militares de formação profissional específica, sendo muito comum outro setor da Base Aérea realizar trabalhos técnicos, que possibilitem a execução dos pregões diversos. Esse fato gera sobrecarga de trabalho e sobreposição de atribuições, principalmente para os profissionais de administração, engenharia e tecnologia da informação.

O sistema informatizado de apoio às atividades de compras da organização, o sistema *Ábacus*, atende muito bem às necessidades dos agentes da administração, sendo uma excelente ferramenta de controle, embora não seja utilizada em sua plenitude, o que permitiria aos gestores terem uma visão mais clara dos processos administrativos e auxiliaria mais adequadamente na tomada de decisão.

No que tange ao fluxo dos processos, foi verificado que os mesmos estão adequados à estrutura existente, tendo sido mapeados recentemente, com o propósito de proporcionar a dinâmica adequada a cada caso, sem que haja perda de controle ou degradação da qualidade. Importante destacar que, durante as etapas iniciais de preparação dos pregões, os processos contendo termos de referência e contratos, precisam ser enviados para a Consultoria Jurídica da União, em Porto Alegre, fato que provoca retardos na abertura dos pregões, e conseqüentemente um aumento significativo de tempo para a obtenção das atas de registro de preço. No que se refere especialmente ao fluxo dos processos de recebimento de materiais e serviços, liquidação de notas fiscais e pagamento de fornecedores, as informações e documentos fluem de maneira ágil, sendo os fornecedores pagos em até vinte dias, tempo considerado muito bom para uma organização pública.

Sobre a fiscalização de serviços e recebimento de materiais por parte dos militares da Base Aérea “A”, ficou evidente que nem sempre são os agentes da administração que realizam essas tarefas, havendo uma escala comum para o desempenho dessas atividades. Procedendo dessa forma, muitas vezes os militares e comissões escalados não têm o conhecimento técnico necessário para o desempenho da tarefa, fato que não compromete a segurança, mas certamente a qualidade dos trabalhos.

Outro aspecto observado foi a carência de locais adequados para a guarda dos processos administrativos de gestão (PAG), tampouco a existência de profissional específico para a tarefa de arquivamento e controle dos mesmos. Diante dessa dificuldade, a organização utiliza várias salas como depósito dos PAG, o que dificulta o controle dos mesmos por estarem armazenados em mais de um local, podendo ainda comprometer a segurança das informações, pois muitas vezes as citadas salas não são adequadas para esse fim. A inexistência de um profissional específico para essa tarefa também prejudica a qualidade do serviço, tornando mais difícil a tarefa de encontrar os processos, seja para consultas internas dos agentes da administração, seja para disponibilização dos mesmos quando das auditorias externas.

Quanto ao apoio prestado pela Base Aérea aos seus principais clientes, ficou evidente, pelas informações coletadas junto aos seus respectivos comandantes, que a organização se encontra em um patamar elevado de atendimento às necessidades desses esquadrões, principalmente pela conduta e disposição dos militares do efetivo daquela organização, cujo comportamento resulta em uma cultura organizacional bastante diferenciada das demais bases aéreas do país. De acordo com as informações coletadas o nível dos serviços prestados às unidades sediadas encontra-se acima da média nacional, sendo componente motivador ao ânimo dos profissionais que operam as aeronaves e equipamentos que voam e fazem voar os vetores que garantem o fiel cumprimento da missão constitucional do COMAER.

Quanto ao relacionamento da Base Aérea com seus fornecedores e prestadores de serviço, foram coletadas informações acerca da agilidade dos processos administrativos em comparação com as demais instituições públicas, para as quais os mesmos fornecedores prestam serviço. De acordo com as informações obtidas desses questionamentos, a Base Aérea “A” também se encontra acima da média, no que tange à agilidade nos pagamentos e na praticidade no trato com os agentes da administração, embora tenham relatado também a seriedade e o profissionalismo observados, que, em alguns casos, geraram advertências verbais, notificações oficiais, multas e impedimentos de licitar com a administração pública, o que para efeito de análise e objetivo deste trabalho é um fator positivo.

4.5 ANÁLISE QUANTITATIVA DA EXECUÇÃO FINANCEIRA 2014

Diante do desafio de avaliar quantitativamente a organização, foram coletados dados da rotina financeira da Base Aérea “A”, cujas informações foram sintetizadas nas figuras abaixo, que retratam a dinâmica dos setores administrativos nos anos de 2014 e 2015.

A Figura 3 apresenta a evolução da execução financeira dos recursos recebidos para custear a aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços comuns, no qual fica evidente o esforço dos agentes da administração, que viabilizaram o empenho de mais de 99% dos valores recebidos, dentro do exercício financeiro de referência. Esse esforço se constituiu, conforme relatos dos diversos agentes entrevistados, de manutenção das atividades dos diversos setores envolvidos além dos horários normais de trabalho, incluindo os períodos de recesso administrativo nos últimos dias do ano de 2014.

No que se refere ao montante liquidado, percebe-se uma redução considerável dos valores pagos aos diversos fornecedores que cumpriram com os compromissos comerciais, tendo 69,28% do valor empenhado sido pago até o mês de dezembro do ano de 2015, representando uma perda expressiva de recursos, que deixaram de ser efetivamente aplicados em benefício da organização, embora não haja prejuízo para os cofres da União.

No que tange ao não aproveitamento integral dos valores recebidos, o assunto será mais bem analisado junto às informações contidas na Figura 5, mediante comparação do desempenho da Base Aérea “A” com outras organizações.

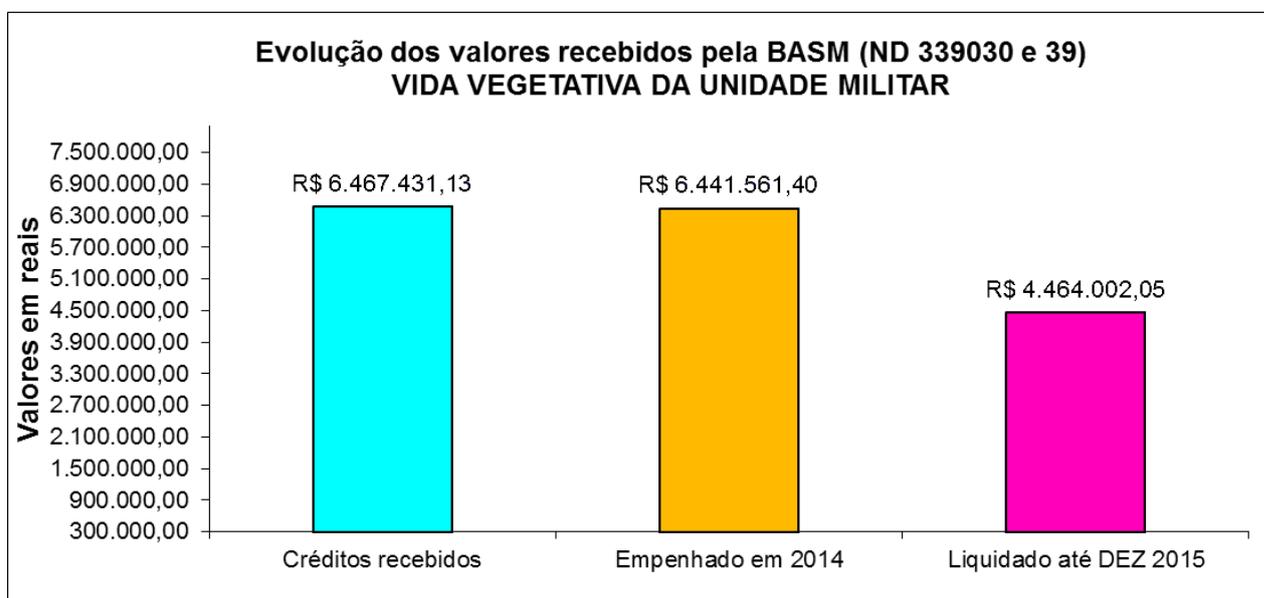


Figura 3: Evolução da execução financeira dos créditos recebidos (ND 339030 e 39).

Fonte: Esquadrão de Intendência.

A Figura 4, abaixo, abordada o assunto da execução financeira dos recursos recebidos, para custeio exclusivo das despesas com alimentação do efetivo da Base Aérea, sendo vedada a utilização dos mesmos para aplicação em outros fins.

A Figura 4 demonstra de forma sintética a evolução da execução financeira dos recursos aplicados na alimentação do efetivo, que consiste na aquisição de gêneros alimentícios que são preparados no Rancho da Base Aérea. Pelas informações apresentadas, é fácil constatar que os créditos recebidos são empenhados e liquidados quase que integralmente, eficiência administrativa fruto de muito esforço dos militares de diversos setores, desde o planejamento das necessidades internas até o recebimento e liquidação das respectivas notas fiscais.

Vale ressaltar que a aquisição de gêneros alimentícios depende igualmente dos processos licitatórios, em cumprimento às orientações contidas na Lei 8.666/1993 e demais determinações legais, que conduzem os processos de aquisição a vários certames na modalidade de pregão eletrônico.

Haja vista a excelente capacidade de realizar empenhos dos valores recebidos, conclui-se que os pregões têm sido realizados com eficiência, gerando atas de registro de preço suficientes para atender às necessidades da organização. Quanto ao expressivo valor liquidado na execução dos créditos de alimentação, é importante ressaltar dois aspectos importantes, que parecem interferir significativamente na execução financeira. Primeiramente, de forma diferente dos demais créditos recebidos pelas organizações públicas, os valores referentes à alimentação do efetivo são repassados mensalmente às organizações, independente de aprovação do orçamento público. Esses valores são empenhados ao longo de todo o exercício financeiro, o que não acontece com os demais recursos da vida vegetativa da unidade, que somente são repassados a partir do mês de maio, sendo os maiores montantes recebidos somente no final do exercício financeiro, seja pelo retardo nos processos de aprovação do Orçamento Público, seja devido aos contingenciamentos recorrentes. Em segundo lugar, o que parece ser mais significativo, os valores empregados na aquisição de alimentos são empenhados quase que exclusivamente em favor de fornecedores locais, que promovem uma rotina logística quase que diária para abastecerem o Rancho da OM. Tendo em vista que os empenhos são realizados durante todo o exercício financeiro e os produtos são entregues de forma ágil e frequente, a execução desses recursos se apresenta sempre muito eficiente.

Para elucidar melhor essa questão logística, envolvendo as aquisições e o efetivo cumprimento das obrigações comerciais, são apresentados dados específicos na Figura 6.

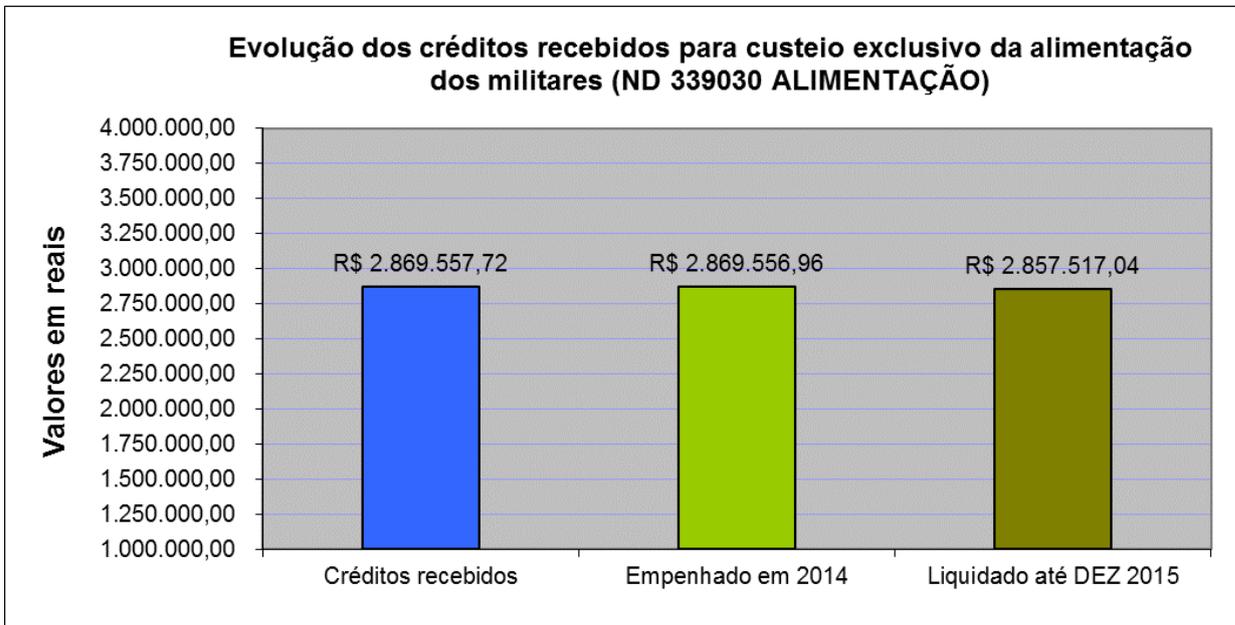


Figura 4: Evolução da execução financeira dos créditos recebidos para alimentação.
 Fonte: Esquadrão de Intendência (Seção de Subsistência).

Diante da necessidade de realizar comparações entre o desempenho da organização em análise e de outros órgãos públicos, foram verificados os dados de execução financeira das demais bases aéreas brasileiras, cujas missões são idênticas a da Base Aérea “A”. Nesse sentido, foram sintetizadas as informações contidas nas figuras 5 e 6, que apresentam o desempenho comparativo entre as treze bases aéreas espalhadas pelo país.

De acordo com as informações apresentadas, as liquidações das bases aéreas estão bastante aquém do desempenho ideal. Entretanto, é possível perceber que o percentual dos recursos liquidados pela Base Aérea “A” é bastante semelhante ao montante liquidado pelas demais bases aéreas brasileiras. Considerando ainda que o Brasil dispõe de treze bases aéreas, que desenvolvem as mesmas atividades e que atuam em benefício da mesma missão constitucional, a comparação se torna pertinente e adequada ao fim a que se destina.

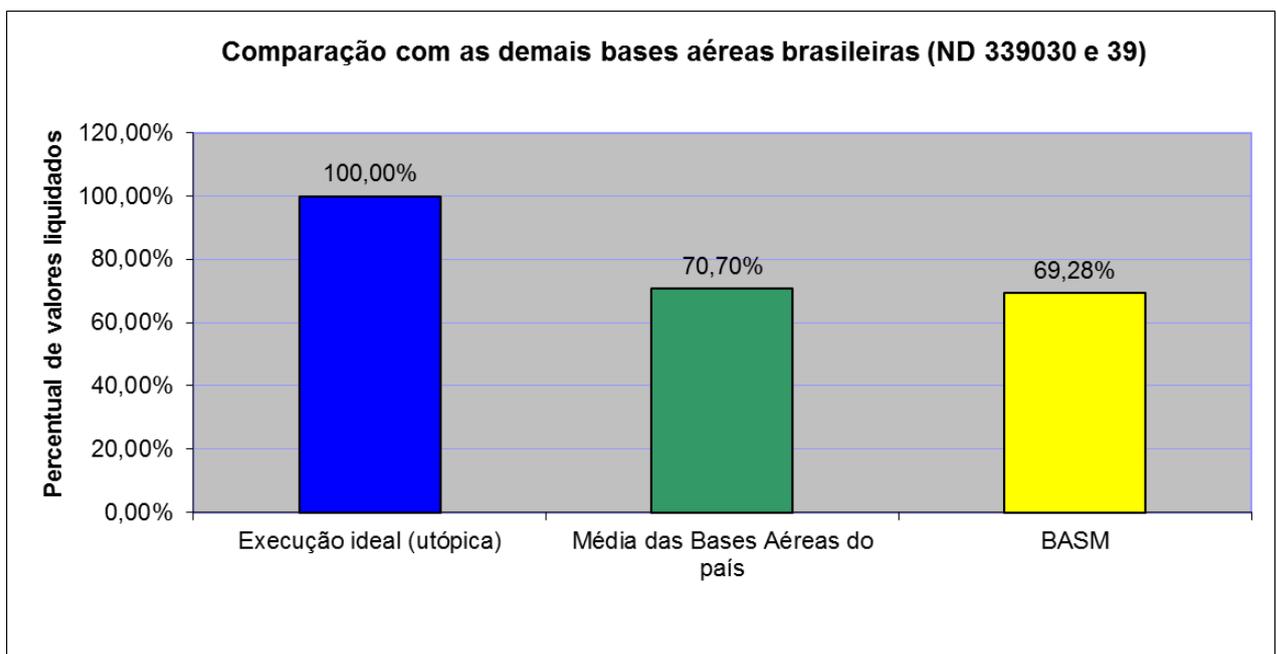


Figura 5: Comparação de desempenhos.
 Fonte: Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica.

Conforme já tratado anteriormente, não se pode descartar a análise regional dos desempenhos quantitativos, das diversas bases aéreas espalhadas pelo país, uma vez que a implementação dos pregões eletrônicos possibilitou a participação de empresas de todo o país, em certames não presenciais, possibilitando aos concorrentes vencerem as disputas comerciais, independente de sua localização geográfica em relação ao órgão licitante. Esse fator parece privilegiar as organizações sediadas nos grandes centros, onde pode ser encontrado um número maior de fornecedores. Nesse sentido, foram agrupados na Figura 6 os desempenhos das bases aéreas, por região, a fim de melhor elucidar as informações já apresentadas.

De acordo com essas informações, a organização em análise apresenta um desempenho ligeiramente acima da média, em relação às demais organizações sediadas longe dos grandes centros, embora esteja ligeiramente abaixo do desempenho nacional, quando comparadas com a média de todas as bases aéreas brasileiras.

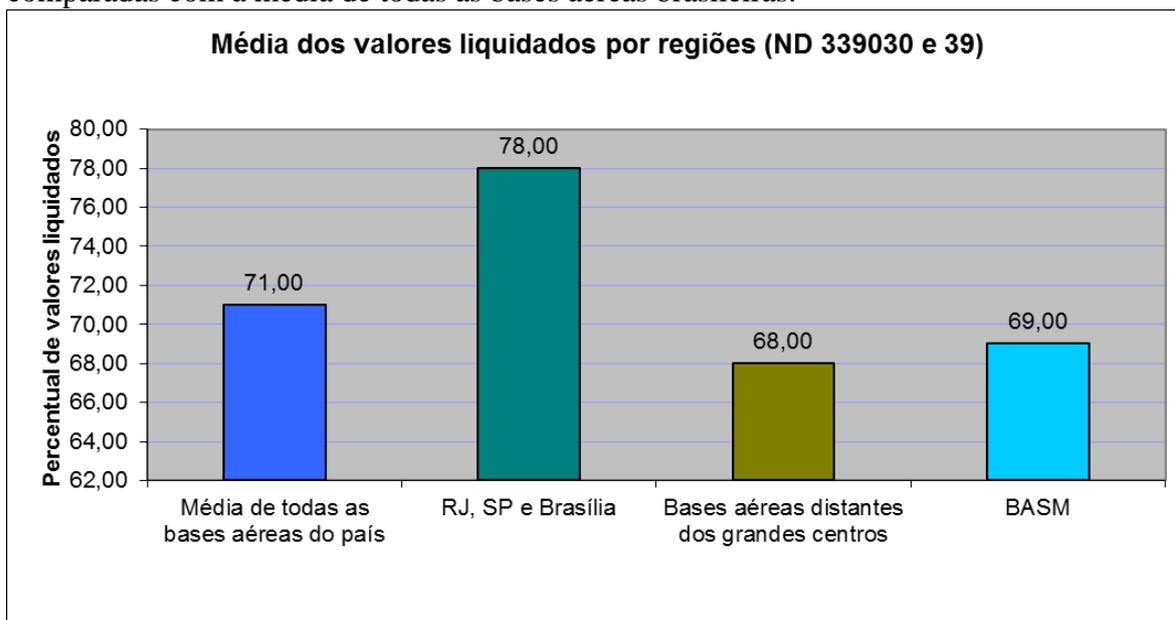


Figura 6: Comparação de desempenhos por regiões.

Fonte: Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica.

Considerando os dados já apresentados, e diante da necessidade de mensurar a capacidade da organização em realizar pregões e gerar atas de registro de preços que viabilizem a execução financeira, foram apreciados também os valores gastos com dispensas de licitação e suprimentos de fundos, procedimentos administrativos utilizados para aplicação de recursos de pequeno vulto e aplicação imediata, sem processo licitatório.

Assim sendo, foram compilados os dados apresentados na Figura 7, cuja análise denota a utilização racional da dispensa de licitação, tendo em vista a aplicação de apenas 2,7% do total de créditos recebidos.

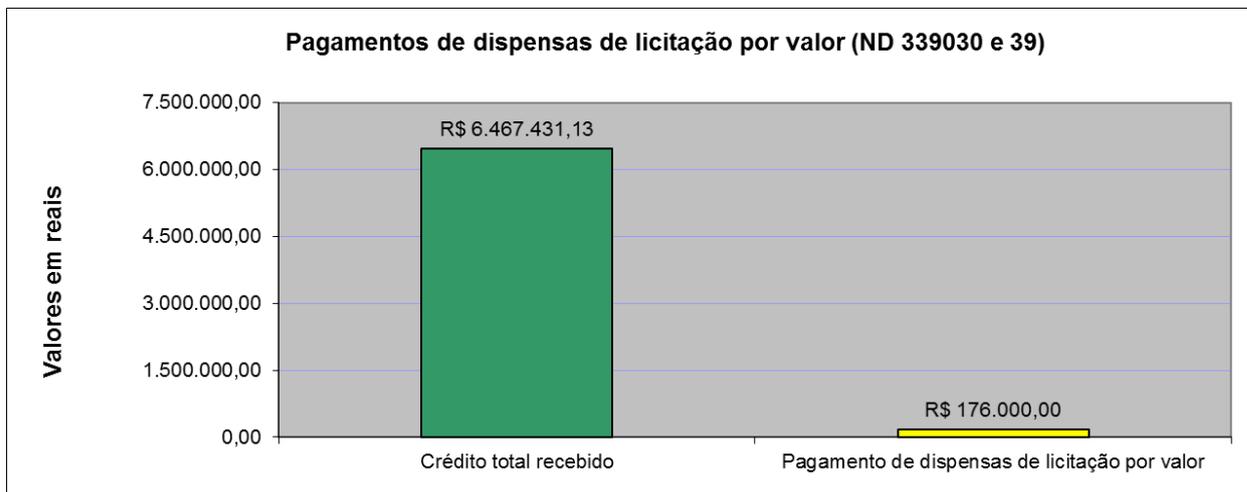


Figura 7: Pagamentos com dispensa de licitação por valor.

Fonte: Esquadrão de Intendência (Seção de Compras)

Da mesma forma, a Figura 8 apresenta informações acerca da utilização dos suprimentos de fundos, cujo valor empregado foi de aproximadamente 1,2% dos créditos recebidos, sendo, portanto, coerente com a sua finalidade, sem comprometer a razoabilidade da prática administrativa.

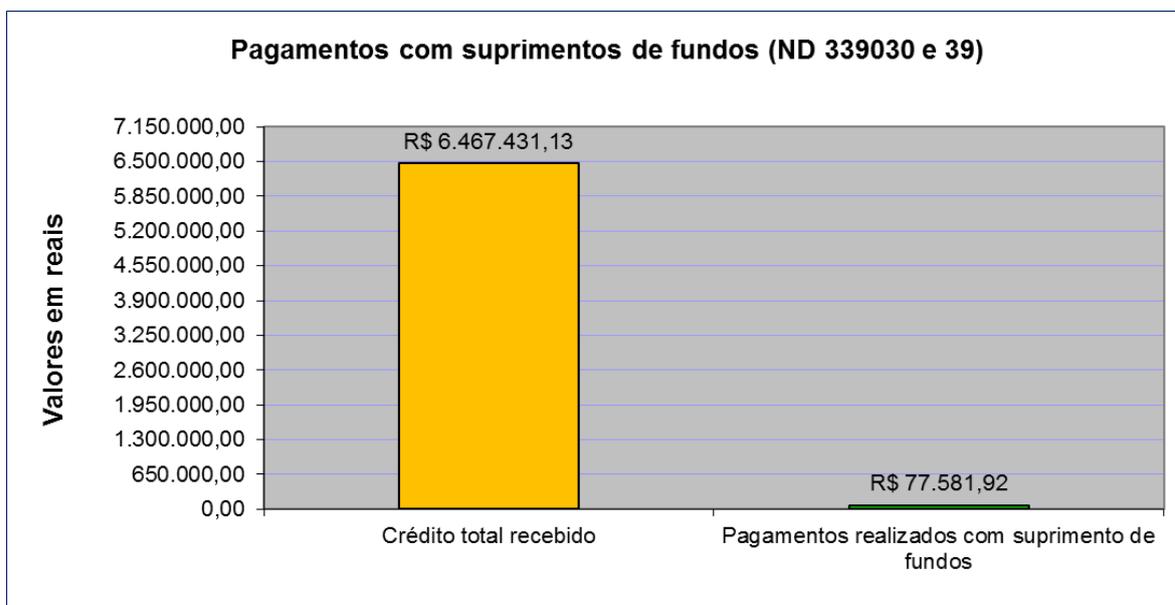


Figura 8: Pagamentos realizados com suprimentos de fundos.

Fonte: Esquadrão de Intendência (Seção de Compras)

De acordo com as informações apresentadas acima, pode-se constatar facilmente que mais de 90% da provisão orçamentária foi empenhada com a utilização das atas de registro de preço, tendo a administração da Base Aérea utilizado os recursos administrativos de dispensa de licitação e suprimentos de fundos de forma racional e comedida, respeitando fielmente as orientações contidas na legislação em vigor, sem, contudo, deixar de executar os recursos disponíveis.

Ademais, no que tange à análise quantitativa do desempenho da Base Aérea, resta ainda tratar das situações de inexigibilidade de licitação, cujo valor verificado mostrou-se diminuto e irrelevante, tendo sido descartado das análises gráficas deste trabalho.

No que se refere à quantidade de pregoeiros habilitados a conduzir os certames licitatórios da Base Aérea, a organização conta com 10 militares preparados para essa tarefa, mas que as realizam paralelamente com as suas atribuições de rotina, o que denota uma carência de profissionais para desenvolver essa atividade, considerando que a OM realiza 36 pregões eletrônicos por ano, e que os trabalhos de planejamento e execução de um certame dura, aproximadamente, 2 meses, até que se tenha uma ata de registro de preços disponível para utilização.

Outra observação importante acerca da avaliação do desempenho são os processos de aplicação de sanções administrativas, que atingiram a marca de 13 empresas punidas administrativamente no ano de 2014, desde a simples notificação no SICAF até a suspensão temporária do direito de participar de licitações públicas. Essa postura da Base Aérea denota seriedade no trato dos recursos públicos e rigor no cumprimento da legislação em vigor.

Diante das informações apresentadas acima, com o propósito de demonstrar como esta estruturada a organização militar em apreço, bem como descrever as informações colhidas das entrevistas e dos questionários aplicados, é possível compreender melhor as características da Base Aérea “A”, sua estrutura interna e sua cultura organizacional, sendo possível, então, passar às considerações conclusivas sobre o desempenho administrativo da organização militar, considerando ainda a forma de se relacionar com seus clientes e fornecedores, bem como pela análise dos dados da execução financeira da própria Base Aérea em questão, em comparação com as demais bases aéreas do país.

5. CONCLUSÕES

5.1 DA ANÁLISE QUALITATIVA

Conforme análise do capítulo 4, foram verificados vários aspectos qualitativos que poderiam influenciar no desempenho da organização, diante da difícil tarefa de prover todo o apoio necessário às suas unidades sediadas, para que as mesmas possam desempenhar suas atribuições no sentido da manutenção da soberania do espaço aéreo brasileiro.

Considerando que as informações colhidas junto aos comandantes das unidades sediadas foram positivas, no sentido de que as necessidades de seus esquadrões são plenamente atendidas, inclusive apontando a Base Aérea “A” como uma das bases que melhor apoia aqueles que dela dependem, em âmbito nacional, cabe então apontar os pontos que merecem destaque, para uma melhor compreensão do desempenho administrativo da organização.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a organização em análise, assim como as demais organizações públicas em todo o país, encontra uma série de dificuldades para o cumprimento da sua missão, seja de carência de pessoal, seja da escassez de recursos financeiros. Entretanto, pelas análises das informações colhidas, o profissionalismo e a cultura organizacional fazem a diferença nos resultados finais de cada trabalho realizado, sendo os agentes da administração frequentemente elogiados pela dedicação, seriedade, altruísmo e boa vontade apresentados.

A escassez de recursos financeiros se reflete também na impossibilidade de realizar atividades de capacitação profissional adequadas, restringindo-se, muitas vezes, aos setores críticos da organização, principalmente para manutenção de aeronaves e manuseio de armamentos e explosivos, permanecendo os setores administrativos carentes de especializações e treinamentos de reciclagem. Esse fato, aliado à carência de pessoal, conduzem à perda de qualidade dos serviços e sobrecarga de trabalho aos profissionais, que passam a acumular funções e responsabilidades.

Quanto aos trabalhos de recebimento de materiais e fiscalização de serviços comuns, cuja escala todos os oficiais e sargentos da Base Aérea concorrem, independente de sua capacitação técnica, a organização deve envidar esforços internos para a realização de cursos e seminários, com vistas ao nivelamento dos conhecimentos administrativos entre aqueles que já se encontram capacitados e aqueles que ainda carecem de instruções específicas sobre a Lei 8.666/1993 e também do Regulamento de Administração da Aeronáutica, que teve a sua última atualização no segundo semestre de 2015.

O sistema *Ábacus* demonstra ser uma excelente ferramenta de apoio aos trabalhos da Seção de Planejamento e Compras, apresentando informações atualizadas em tempo real da execução financeira da organização. Torna-se, entretanto, fundamental a conclusão do seu processo de implantação, para que o mesmo possa ser utilizado em sua plenitude, permita uma visão mais clara das ações administrativas e possa ser aplicado futuramente nos planejamentos de novas aquisições de materiais e contratações de serviços. Nesse aspecto, ainda, vale ressaltar a importância de um eficiente sistema de acesso à internet, ainda que haja a necessidade de se ter um contrato exclusivo de acesso para os setores administrativos da organização.

No que se refere exclusivamente à estrutura da Seção de Planejamento e Compras, já tendo a OM dado esse grande passo de ter um setor exclusivo para esse fim, existe a necessidade de dotar aquele setor de pessoal qualificado, a fim de promover a necessária independência dessa atividade e evitar sobrecarga de trabalho aos demais setores, que frequentemente paralisam suas atividades para viabilizar a realização dos pregões.

Sobre os processos administrativos de gestão, o fluxo interno da documentação é coerente e necessário, viabilizando uma dinâmica eficiente do trâmite burocrático, desde a solicitação dos usuários até o pagamento das notas fiscais emitidas pelos fornecedores, embora exista a necessidade de envio dos editais para Porto Alegre. Isto posto, cabe nesta oportunidade ressaltar apenas a importância do controle desses documentos, permitindo a sua guarda segura e acessível para consultas internas e auditorias, sendo conveniente a designação de profissional específico para a realização dessa tarefa.

Diante dessas colocações, importa ressaltar que, mesmo com algumas dificuldades e deficiência estruturais, a administração da Base Aérea apresentou um bom desempenho qualitativo diante de suas atribuições regulamentares, sendo eficaz diante da missão de apoiar as suas unidades sediadas, podendo ser ainda eficiente e efetiva, com a realização de ações que promovam a correção dos óbices apontados anteriormente, a fim melhor interagir com os setores que demandam necessidades internas e, especialmente, para garantir uma melhor interação com o ambiente externo, atuando com melhor qualidade nos trabalhos de recebimento e fiscalização de materiais e serviços.

Sobre esse tema, Richards (1992) diz que a disseminação de informações pode estimular a criatividade, resultando em novos produtos e processos. Pode identificar novos mercados e clientes potenciais, além de estimular a adoção de procedimentos mais eficazes em termos de custos. Além disso, a informação promove benefícios tangíveis às organizações, na forma de menores custos, maior eficiência, produtividade e qualidade dos trabalhos desenvolvidos.

5.2 DA ANÁLISE QUANTITATIVA

As figuras apresentadas no capítulo anterior foram bastante elucidativas quanto ao desempenho da Base Aérea “A” na execução dos recursos financeiros recebidos no ano de 2014, com liquidação dos mesmos até o final do exercício financeiro subsequente.

Com o objetivo de melhor esclarecer a questão da execução financeira da organização, durante o período proposto, faz-se necessário dividirmos essa tarefa em duas etapas distintas, a fase interna, desde o planejamento até a realização dos empenhos, passando pela realização

dos pregões e obtenção das atas de registro de preços, e a fase externa, momento em que a organização deixa de ter o controle integral das ações, cabendo a fornecedores e prestadores de serviço a realização das tarefas que irão culminar com a emissão das ordens de pagamento.

A primeira fase, marcada pelos trâmites internos da organização, não obstante todos os óbices já retratados anteriormente, é caracterizada pela predominância do esforço dos agentes da administração em obter as atas de registro de preço e realizar os empenhos, tendo os recursos sido empenhados quase que integralmente, o que denota eficácia e efetividade, mesmo que a eficiência tenha sido prejudicada pelos problemas estruturais, que foram superados pela dedicação e esforço pessoal, principalmente dos militares de planejamento e compras da Base Aérea.

A segunda fase, marcada pelas ações da iniciativa privada, no cumprimento dos pactos comerciais, e da ação dos agentes da administração, no sentido de fiscalizar as atividades contratadas, seja no acompanhamento dos serviços, seja no sentido de exigir, nos termos da Lei de Licitações, o cumprimento das obrigações acordadas entre as partes, caracteriza-se pela eficácia reduzida e efetividade que precisa ser aprimorada, tendo em vista que uma parte significativa dos recursos empenhados não foi liquidada, e deixou de ser aplicada definitivamente.

Considerando ainda tudo o que já foi discutido quanto à eficiência, e principalmente sobre a postura exigente da Base Aérea quanto à aplicação das sanções administrativas, é razoável inferir sobre a efetividade parcial do desempenho avaliado, uma vez que as demandas das suas unidades sediadas foram atendidas adequadamente, embora apenas 70% dos recursos tenham sido efetivamente aplicados em benefício da Missão Constitucional.

Esse fenômeno, por assim dizer, acomete também a execução financeira das demais bases aéreas do país, como se pode perceber pela análise das figuras 5 e 6, o que não significa dizer que seja um fato normal, mas uma patologia encontrada na administração pública, que se mostra mais nociva nos tempos atuais, momento em que os recursos recebidos já são insuficientes em sua integralidade, muito pior quando consideramos que mais de 25% desses créditos serão desperdiçados como consequência da dicotomia entre o público e o privado.

Esse fenômeno, amenizado, como visto no capítulo anterior, pela localização geográfica da organização militar, é comum a todas as bases aéreas analisadas e, quiçá, a todos os órgãos públicos do país, sendo pertinente o aprofundamento sobre o tema, tendo em vista a relevância dos fatos observados, e a necessidade premente de melhor aproveitar os escassos recursos públicos à disposição das instituições, sejam elas civis ou militares.

Diante desses fatos, é possível inferir também que o desafio da administração contemporânea, principalmente nas organizações onde as características dos serviços prestados à população, de forma direta ou indireta, não permitem a ocorrência de solução de continuidade, consiste no aprimoramento contínuo dos processos administrativos, na capacitação continuada dos agentes da administração, na adequação de suas estruturas ao constante e acelerado processo de informatização dos sistemas, tudo isso com o objetivo maior de atender aos preceitos da eficiência, sendo eficaz e efetiva em suas ações.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Feitas as análises dos dados apresentados e proferidas as conclusões já expostas acima, percebe-se facilmente a necessidade de aprofundamentos dos estudos sobre o tema, de maneira que os assuntos relativos à administração em organizações militares possam ganhar mais consistência e contribuir com o aprimoramento da gestão pública militar em todo o país.

Das análises discutidas nos parágrafos anteriores, foi elaborado um quadro resumo, conforme Figura 9, abaixo, com o propósito de melhor apresentar as informações obtidas por

meio desta pesquisa, a fim de contribuir com trabalhos futuros e melhor compreensão da realidade junto daqueles que pelo tema tenham interesse.

Tendo em vista que esse trabalho não esgota o assunto, e que, na verdade, o tema sugere a realização de outras pesquisas, com maior profundidade em vários aspectos, outros pesquisadores devem ser encorajados a trilhar o caminho ora iniciado, com vistas ao aprimoramento das ações governamentais e melhoria do serviço público brasileiro, cujo campo de atuação sugere adaptação constante às novas realidades sociais, políticas e econômicas.

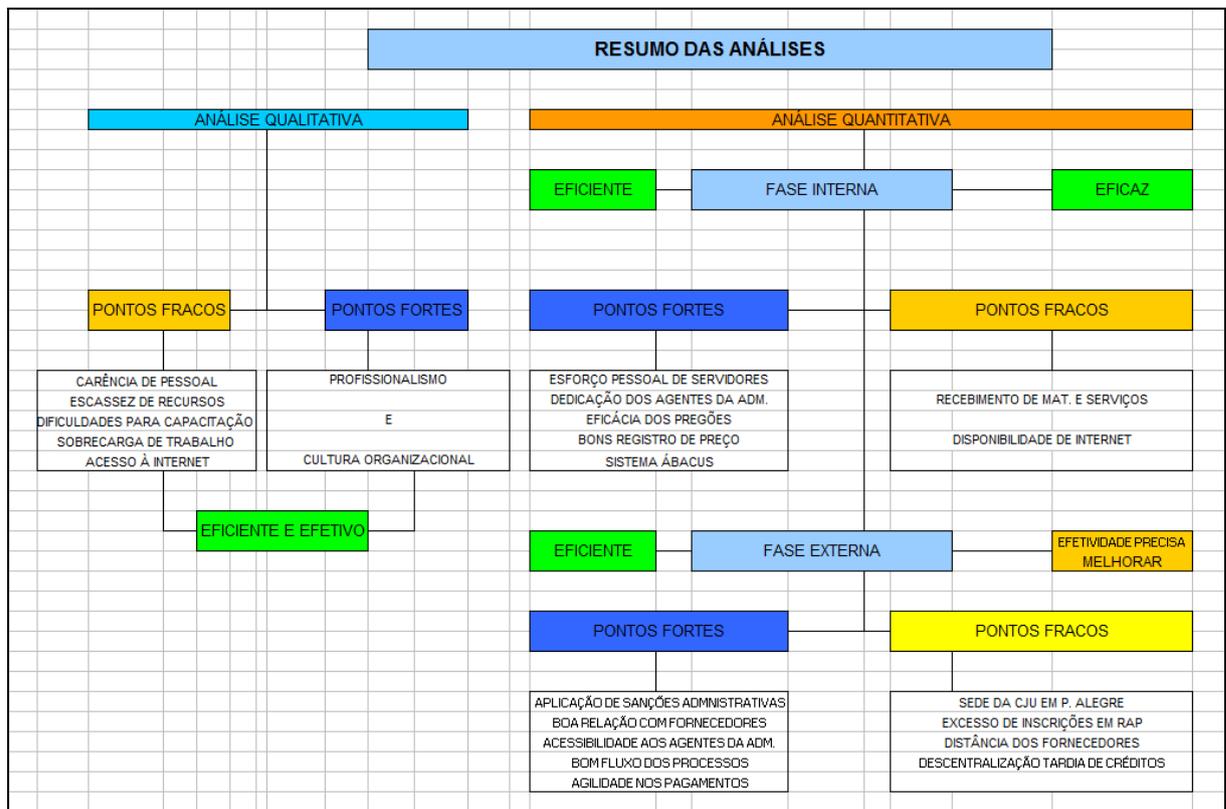


Figura 9: Resumo das análises

Fonte: Criação do Autor

REFERÊNCIAS

AMARAL, H. K. do. “Apresentação à Edição Brasileira”. In: PETERS, B. G; PIERRE, J (ed.) Administração Pública: coletânea. Brasília: ENAP, 2010.

BALLOU, Ronald H. Gerenciamento da Cadeia de suprimentos. 6ª ed. São Paulo: Bookman, 2006;

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF;

_____. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns;

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002;

_____. Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002;

_____. COMAER, Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica. Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Comando da Aeronáutica. MCA 172-3.Módulo 16.Brasília, DF, 2013.

_____. Doutrina Básica da FAB, DCA 1-1, de 28 de abril de 2012;

_____. Plano de Trabalho Plurianual da Aeronáutica, PCA 11-110, de 10 de maio de 2015;

DAFT, Richard L. Teoria e projeto das organizações. LTC, 1999;

LIPSON, Marc L.; MAQUIEIRA, Carlos P. W. Megginson (1998):“Dividend Initiations and Earnings Surprises.”. *Financial Management*, v. 27, n. 3, p. 36-45;

ROSA, Rodrigo A. Gestão Logística. Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Florianópolis. CAPES:UAB, 2010;

SEVERINO, Antônio Joaquim. Metodologia científica. São Paulo, 2007.

STORK, Diana; RICHARDS, William D. *Nonrespondents in communication network studies problems and possibilities*. Group & Organization Management, 1992.

8. ANEXOS

8.1 QUESTIONÁRIO AOS AGENTES DA ADMINISTRAÇÃO

Senhor Agente da Administração,

Tendo em vista a necessidade de elaborar trabalho de conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública pela UFSM, encaminho este questionário a Vossa Senhoria, na esperança de que possa contar com a sua importante contribuição, para que eu possa concluir minhas atividades acadêmicas.

Nesse sentido, informo que o objetivo é coletar informações importantes acerca da eficiência das atividades administrativas realizadas no âmbito da Base Aérea “A”, com base na estrutura existente para a execução das tarefas, na qualificação e comportamento dos profissionais envolvidos nessa tarefa e nos dados da execução financeira, considerando especialmente o exercício financeiro de 2014, desde o início dos trabalhos de planejamento dos pregões, obtenção de créditos, empenhos, recebimento de serviços e materiais, incluindo ainda as tarefas de fiscalização, liquidação, controle e pagamento. Tudo isso referente apenas à aplicação dos créditos de serviço e material de consumo (ND 309030 e 309039), incluindo alimentação do efetivo.

Para que o senhor possa entender melhor sobre o trabalho para o qual ora presta inestimável contribuição, a intenção é chegar a conclusões qualitativas, abordando aspectos positivos e negativos, e quantitativas, especialmente no que se refere ao percentual do crédito liquidado em comparação com o montante disponibilizado para a organização.

Importante ressaltar que as informações coletadas serão utilizadas unicamente para atividades acadêmicas, estando desde já este autor comprometido com a segurança das informações e, especialmente, com a preservação da identidade dos profissionais que contribuirão com este trabalho, sendo importante identificar-se para que os dados possam ser analisados de forma contextualizada, de acordo com a função e a experiência do colaborador.

FAVOR ENVIAR AS RESPOSTAS INDIVIDUALMENTE PARA topinialbt@gabaer.intraer e topinialbt@gabaer.era.mil.br

Desde já, muito obrigado!

PRIMEIRA PARTE: A ESTRUTURA EXISTENTE E PESSOAL ENVOLVIDO

- 1) A organização tem um setor destinado exclusivamente ao planejamento de compras e contratação de serviços?

Resp.:

- 2) Caso exista, a forma com que esse setor está posicionado no organograma da organização facilita a dinâmica das atividades a serem desenvolvidas?

Resp.:

- 3) As pessoas que trabalham nesse setor são devidamente qualificadas para o exercício da função? Possuem formação profissional específica ou realizaram cursos de capacitação?

- 4) A infra-estrutura disponibilizada para esse setor é compatível com a função estratégica exercida pelo mesmo, ou seja, o espaço destinado ao trabalho do pessoal envolvido, o mobiliário existente, a rede de informática, os computadores e as impressoras do setor e o acesso à internet, atendem perfeitamente às necessidades do trabalho?

- 5) No que se refere ao ânimo do pessoal envolvido nas tarefas desse setor, como Vossa Senhoria classifica o nível motivacional dos militares para o trabalho diário? Por que apresentam esse comportamento?

- 6) Os profissionais desse setor costumam trabalhar além do horário de expediente?

- 7) Existe algum sistema informatizado de apoio às atividades de compras utilizado pela organização?

- 8) Quais as suas principais características? Ele é utilizado em sua plenitude?
- 9) O fluxo dos processos de aquisição de materiais e contratação de serviços é bem definido e proporciona uma dinâmica compatível com a importância dessa atividade, visando ao atendimento das necessidades dos esquadrões aéreos?
- 10) No que se refere ao arquivamento dos processos administrativos de gestão (PAG), a OM possui local destinado somente para esse fim, deixando a documentação disponível, em local seguro, para futuras auditorias?
- 11) Ainda sobre o arquivamento dos PAG's, a OM dispõe de profissional especializado para essa tarefa?
- 12) Quantas pessoas habilitadas a atuarem como pregoeiros estão disponíveis para essa tarefa?
- 13) Quantos pregões a Base Aérea realiza, em média, durante um ano?
- 14) A quantidade de pregoeiros atende às necessidades da organização, sem que esses profissionais trabalhem sob pressão de prazos e produtividade?

- 15) Além da função de Pregoeiro, essas pessoas acumulam outras funções administrativas? Isso atrapalha o desempenho do profissional?
- 16) No que se refere aos demais setores envolvidos com a execução financeira, setor de licitações, controle interno, almoxarifado, seção de finanças e contabilidade, os mesmos estão adequadamente estruturados para as tarefas administrativas?
- 17) As pessoas que atuam como fiscais de contrato, recebimento de materiais e serviços, exceto os de engenharia, foram treinadas para essa tarefa?
- 18) Como são escolhidas as pessoas que devem atuar como fiscais de contratos e serviços?

SEGUNDA PARTE: A EXECUÇÃO FINANCEIRA DA ORGANIZAÇÃO

- 1) Referente ao Exercício Financeiro do ano de 2014, quais foram, respectivamente, os valores totais recebidos pela OM nas Naturezas de Despesa (ND) 30 e 39, incluindo os valores relativos à alimentação do efetivo?
Resp.:
- 2) Dos valores citados acima, qual foi porcentagem de cada ND empenhada no ano de 2014, separadamente, 30 alimentação, 30 outros e 39?
Resp.:
- 3) Ainda sobre os valores citados acima, quais foram as respectivas porcentagens liquidadas até o final do exercício de 2015?

- 4) Do montante recebido na ND 39, em 2014, qual foi a porcentagem utilizada para pagamento de contratos?

- 5) Considerando as principais atas de registro de preço de itens de alimentação, material de consumo e realização de serviços, exceto os de engenharia, quais foram as respectivas disponibilidades dessas atas, considerando todo o exercício de 2014?

- 6) Ainda considerando as atas citadas acima, elas tinham boa disponibilidade para utilização no último quadrimestre de 2014?

- 7) Considerando todo o valor disponível nas ND 30 e 39, quais foram, respectivamente, as porcentagens utilizadas para pagamentos de dispensa de licitação?

- 8) Considerando a questão anterior, quais foram as porcentagens aplicadas no pagamento de cartão corporativo?

- 9) Quais os principais óbices encontrados pela administração, que impedem a integral execução dos recursos disponíveis?

- 10) Qual o valor total de Restos a Pagar 2014 cancelados nas ND 30 e 39?

- 11) Quantas empresas sofreram sanções administrativas pela Base Aérea “A”, nos anos 2014 e 2015, devido a problemas de não cumprimento de pacto comercial?

- 12) De uma maneira geral, o que dizer da relação da Base Aérea com os fornecedores privados?

- 13) Existem diferenças de comportamento entre fornecedores de material e prestadores de serviço?
- 14) Tem sido necessária a atuação da Assessoria Jurídica da OM na relação da organização com os atores citados na questão anterior?

8.2 QUESTIONÁRIO AOS COMANDANTES DAS UNIDADES SEDIADAS NA BASE AÉREA “A”

Senhores Comandantes de Unidades Sediadas,

Como os senhores bem sabem, a missão da Base Aérea é fornecer o apoio necessário ao cumprimento da missão de sua unidade aérea/aeronáutica, com o propósito final de manter a soberania do espaço aéreo brasileiro com vistas à defesa da pátria.

Nesse aspecto, solicito a sincera participação de Vossas Senhorias quanto ao desempenho da Base Aérea na missão de dar suporte às atividades específicas do seu Esquadrão, objetivando

a análise dos fatores positivos e negativos, para a melhoria dos processos internos que podem e devem ser aperfeiçoados continuamente. Vamos lá?

- 1) O Senhor já teve oportunidade de trabalhar em quantas organizações militares além da OM em análise, no Brasil e no exterior?

- 2) Comparando o desempenho da Base Aérea “A”, no sentido de apoiar as unidades sediadas, como o senhor a classificaria em comparação às demais organizações que já trabalhou anteriormente?
) pior
) ligeiramente pior
) igual
) ligeiramente melhor
) melhor

- 3) Caso o senhor classifique o desempenho da OM em análise como diferente das demais organizações em que já trabalhou, favor relatar quais fatores a diferem das demais (favor enumerar de 1 a 6):
) motivação das pessoas
) capacitação das pessoas
) estrutura organizacional (organograma, fluxo de processos, orientações escritas, etc...)
) infra-estrutura existente (energia, telefonia, informática, transporte, alimentação, hospedagem, etc...)
) cultura organizacional
) outros: favor relatar...

- 4) Considerando o desempenho da Base Aérea “A” em apoiar a sua unidade aérea/aeronáutica, o que o senhor considera como ponto forte e como ponto fraco? (Exemplos: apoio de alimentação, transporte, infra-estrutura de uma forma geral, sistema de informática, aquisição de materiais, contratação de serviços, funcionamento da seção de compras, Intendência de forma geral, segurança do trabalho, relacionamento entre as unidades sediadas e a Base Aérea, etc...)

FAVOR ENVIAR AS RESPOSTAS INDIVIDUALMENTE PARA topinialbt@gabaer.intraer e topinialbt@gabaer.era.mil.br

8.3 QUESTIONÁRIO AOS FORNECEDORES E PRESTADORES DE SERVIÇO

Senhores fornecedores e prestadores de serviço para a Base Aérea “A”,

Tendo em vista a necessidade de elaborar trabalho de conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública pela UFSM, encaminho este questionário a Vossa Senhoria, na esperança de que possa contar com a sua importante contribuição, para que eu possa concluir minhas atividades acadêmicas.

Nesse sentido, informo que o objetivo é coletar informações importantes acerca da eficiência das atividades administrativas realizadas no âmbito da Base Aérea “A”, com base na estrutura existente para a execução das tarefas, na qualificação e comportamento dos profissionais envolvidos nessa tarefa.

Para que o senhor possa entender melhor sobre o trabalho para o qual ora presta inestimável contribuição, a intenção é chegar a conclusões qualitativas, abordando aspectos positivos e negativos, e quantitativas, especialmente no que se refere ao percentual do crédito liquidado em comparação com o montante disponibilizado para a organização.

Importante ressaltar que as informações coletadas serão utilizadas unicamente para atividades acadêmicas, estando desde já este autor comprometido com a segurança das informações e, especialmente, com a preservação da identidade dos profissionais que contribuirão com este trabalho, sendo importante identificar-se para que os dados possam ser analisados de forma contextualizada, de acordo com a função e a experiência do colaborador.

Desde já, muito obrigado!

1) Há quanto tempo a sua empresa fornece material ou presta serviço para órgãos públicos?

2) Por quanto tempo a sua empresa tem tido contato com a Administração da Base Aérea “A”?

3) Como o senhor considera a relação profissional de sua empresa com os agentes da administração da Base Aérea, inclusive durante os procedimentos licitatórios?

muito ruim

ruim

satisfatória

boa

muito boa

excelente

OBSERVAÇÕES:

4) Comparando o desempenho da Base Aérea “A” com as demais organizações públicas, civis e militares, como o senhor a classifica quanto ao fluxo de processos e informações?

- muito lenta
- lenta
- normal
- ágil
- bastante ágil

OBSERVAÇÕES:

5) No que se refere ao recebimento de materiais e serviços realizados pela sua empresa, inclusive fiscalização, como o senhor classifica essa organização, em comparação com os demais órgãos públicos?

- muito lenta
- lenta
- normal
- ágil
- bastante ágil

OBSERVAÇÕES:

6) Comparando com as demais organizações públicas, como o senhor classifica o tempo médio que a Base Aérea utiliza para efetivar o pagamento da suas notas fiscais, após a realização de um serviço ou entrega de material?

- muito lenta
- lenta
- normal
- ágil

() bastante ágil

OBSERVAÇÕES:

- 7) A sua empresa já sofreu, por parte dos agentes da administração da Base Aérea “A”, algum tipo de advertência, verbal ou formal, por ter atrasado ou deixado de cumprir alguma obrigação prevista em contrato ou na legislação em vigor?

FAVOR ENVIAR AS RESPOSTAS INDIVIDUALMENTE PARA topinialbt@gabaer.intraer, topinialbt@gabaer.era.mil.br ou andre.albt@hotmail.com.