

idp

10.06.2021

Nº 56

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**SISTEMÁTICA DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E
PASSAGENS SOB A ÓTICA DE GESTORES MILITARES**

FABIANA PEREIRA MACEDO

www.idp.edu.br

SISTEMÁTICA DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS SOB A ÓTICA DE GESTORES MILITARES

FABIANA PEREIRA MACEDO¹

¹Mestre em Administração Pública pelo Instituto brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e pesquisa (IDP)
E-mail: fabicomhelena@gmail.com

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e
Anderson Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

debates em administração pública

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	5
2. INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA	6
3. MÓDULOS DE COMPRA DO SISTEMA.....	9
4. RESULTADOS NAS FORÇAS ARMADAS	13
5. CONCLUSÃO	20
6. REFERÊNCIAS	21

Resumo: Este artigo se propõe a analisar a nova sistemática de concessão de diárias e passagens na visão de gestores militares. Ainda que se argumente que o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP possa dar controle e racionalidade ao gasto público, alguns órgãos, dentre eles as Forças Armadas, resistiram à implementação do sistema, questionando a eventual economia de recursos públicos. Esperava-se uma economicidade caso as compras fossem feitas diretamente com as companhias aéreas, mas isso precisava ser regulamentado por Medida Provisória, para efetivar a dispensa de tributos federais. Comparando os gastos totais com viagem a serviço entre os órgãos de interesse da análise, tanto na média quanto no total dos gastos, a Marinha apresentou os menores valores em relação aos outros órgãos das Forças Armadas, entre 2015 e 2019. Os gestores militares entrevistados ratificam a necessidade de planejamento de viagens a serviço, mas estão cientes de que as especificidades de missões militares vão além das regras do sistema. Assim, segundo os próprios gestores, o sistema poderia ser utilizado como ferramenta de controle, sem obrigatoriedade legal, até que pudesse ser desenhado atento a natureza das missões militares.

Palavras chave: SCDP, Forças Armadas, inovação, gestão pública.

Abstract: This article proposes to analyze the new system of concession of daily and passages in the view of military managers. Although it is argued that the Daily and Ticket Concession System - SCDP can give control and rationality to public spending, some agencies, among them the Armed Forces, resisted the implementation of the system, questioning the possible saving of public resources. Economics were expected if purchases were made directly with airlines, but this needed to be regulated by Provisional Measure, to affect the exemption from federal taxes. Comparing the total expenses with service travel between the organs of interest in the analysis, both in the average and in the total of the expenses, the Navy presented the lowest values in relation to the other organs of the Armed Forces, between 2015 and 2019. The military managers interviewed ratify the need for planning service trips but are aware that the specifics of military missions go beyond the rules of the system. Thus, according to the managers themselves, the system could be used as a control tool, without legal obligation, until it could be designed attentive to the nature of military missions.

Keywords: SCDP, Armed Forces, innovation, public management.

1. INTRODUÇÃO

A comprovação da boa gestão dos recursos públicos tornou-se imprescindível. Desde a reforma da administração pública, passando de uma forma burocrática para mais gerencial, o Brasil vem passando por transformações na forma de administrar a gestão pública, com priorização de resultados e voltada para o cidadão. O SCDP busca dar economicidade e transparência aos gastos públicos afetos a compra de passagens e concessões de diárias aos servidores públicos federais.

O sistema tornou-se obrigatório desde 2009, a partir da publicação do Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006 e, diante da obrigatoriedade legal, muitos órgãos aderiram ao sistema, entretanto, órgãos militares perceberam que alguma flexibilidade seria necessária, dado que suas viagens possuem, muitas vezes, meios próprios de locomoção (com navios, aeronaves e meios terrestres) e hospedagens próprias, dentro dos próprios quartéis, tornando o SCDP engessado para tantos cenários possíveis. Por outro lado, gestores militares compreendem a importância da transparência e controle dos recursos públicos dessa natureza, enfatizando ainda a necessidade de planejamento e busca do interesse público nas diversas viagens solicitadas.

2. INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA

A partir da segunda metade da década de 70, o setor público passa a ser alvo de uma série de questionamentos acerca do funcionamento do Estado quanto ao modelo de

administração burocrático, criticado pelo déficit de desempenho e seus efeitos na baixa qualidade na prestação de serviços públicos.

Nos anos 1980, amplia-se o movimento de reforma voltado a alterar o papel do Estado, com transição de um Estado intervencionista para um Estado promotor da regulação, encorajando mais o foco no desempenho em detrimento da excessiva preocupação com os mecanismos de controle de processo. Nascia, assim, as bases do que convém ser denominado de Nova Gestão Pública - NGP, também denominado de administração pública gerencial, que consistia em um amplo movimento de reforma do aparelho do Estado, com o objetivo de obter melhores desempenhos, incluindo princípios de eficiência, eficácia, competitividade e instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas.

No Brasil, as formas de administração pública surgiram com interesses distintos e com sobreposição de uma sobre a outra, tendo a burocracia com efeitos sentidos até hoje e provocado os maiores entraves à inovação. Bugarin e Meneguín (2016) confirmam isso quando discutimos obstáculos que a inovação encontra no setor público. De acordo com os autores, o excesso de regulamentação gera ineficiência a gestão pública, o que desestimula o gestor na busca de soluções criativas.

Segundo os autores, há uma tendência de que o gestor de carreira seja mais cauteloso frente a regras rígidas e punições pelo desvio da regra legal, “tanto para casos de corrupção quanto pelo desejo de melhorar o resultado social das políticas públicas”, fato este vivenciado com tentativa de adoção do sistema de concessão de diária e passagens, em diversos órgãos, em que o gestor percebe que as regras dificultam a discricionariedade das compras, mas ao mesmo tempo, sente-se inibido em apresentar melhorias devido à forte hierarquia e excesso de regulamentação para justificá-las.

O investimento em inovação tecnológica é fundamental para o desenvolvimento econômico do país. Apesar de a Constituição Federal, desde a sua edição, em 1988, trazer diversas determinações no sentido que o Estado implemente políticas públicas voltadas à pesquisa, ciência e tecnologia, a palavra inovação foi trazida ao Texto Constitucional apenas em 2015, com a Emenda Constitucional nº 85.

A inovação é percebida como necessária a promoção e otimização dos recursos, cada vez mais escassos, bem como melhora o desempenho organizacional, gerando melhoria nos serviços prestados ao cidadão. Ainda, elevar o nível de transparência pública é um dos mais importantes desafios da Administração Pública na atualidade. Sem uma efetiva divulgação das ações governamentais, não é possível desenvolver as noções de cidadania e, por decorrência, fortalecer a democracia. Dada à dimensão territorial do país, evidentemente, a concessão de diárias e passagens é uma atividade altamente desconcentrada e descentralizada que demanda

enormes recursos para a sua execução e exige um modelo eficiente de gestão, motivo pelo qual surge o projeto do SCDP.

Valmir Marques, em seu artigo sobre “As principais tendências e os desafios tecnológicos para a gestão pública em 2021”, publicado na revista Economia SC, destacou que um grande passo em direção a um Brasil mais digital foi dado em abril de 2020 com o decreto federal nº 10.332, já no contexto da pandemia de Covid-19, e que instituiu a Estratégia de Governo Digital para os anos de 2020 a 2022 nos órgãos que compõem a administração pública federal. O decreto detalha o Plano de Transformação Digital com ações voltadas para a transformação digital de serviços, a unificação de canais digitais e a interoperabilidade de sistemas, tornando o Governo Federal mais acessível aos brasileiros. Além disso, o documento instaura as normas para formulação de um Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e de um Plano de Dados abertos cujo objetivo é ofertar as tecnologias e os serviços compartilhados para a transformação digital.

Em relatório das Nações Unidas de 2020 sobre Governo Digital, todos os cinco continentes do planeta apresentaram aumento do índice EGDI (E- Government Development Index), que mede a digitalização de serviços prestados pelos governos. O relatório enfatiza o aumento do uso das redes sociais para a comunicação entre os governos e a população dos seus países, principalmente durante a pandemia da Covid-19, como forma de se comunicar de maneira mais próxima com a população, tirar dúvidas e trazer informações para os canais que já são amplamente acessados pela maioria das pessoas.

O Professor Paulo Tigre (2006) compreende a inovação como o resultado de um processo econômico, sociocultural e político. Para ele, “as inovações com caráter sistêmico, como as redes, aumentam seu valor à medida que mais usuários as adotam, em um processo conhecido como feedback positivo. A flexibilidade organizacional e a capacidade cognitiva para absorver novos conhecimentos constituem elementos críticos para a difusão de novas tecnologias”.

Debora Gonçalves em seu artigo sobre Inovação na gestão pública: oportunidades e desafios, publicado em 26 de outubro de 2018, destaca que “inovar é explorar novas ideias e possibilidades de forma bem-sucedida. Para uma empresa ou instituição, isso acontece quando a combinação de diferentes fatores propicia a criação ou aperfeiçoamento de processos, produtos, serviços, organização institucional etc. O novo é posto em prática, gerando mudanças intencionais”. Assim, a adoção de práticas inovadoras requer tempo, preparo e experimento.

Oliveira (2015) avança nas discussões sobre um componente pouco abordado na literatura de inovação – suas consequências. O autor traz uma importante contribuição no debate ao desmistificar a percepção de que a inovação sempre gera impactos ou resultados

positivos. Sem dúvida, a inovação quando bem sucedida tende a gerar valor no setor público sob diferentes formas, mas, muitas vezes, suas consequências fogem ao planejado. Pedro Cavalcante e Marizaura Camões, no artigo sobre Inovação no Setor Público: avanços e caminho a seguir no Brasil ressaltam que “o caráter nobre e normativo da inovação, em boa medida, tende a atrapalhar a capacidade dos analistas em aprofundar nas suas limitações”.

Para Isidro Filho (2017), a inovação assume um papel estratégico como condição essencial à melhoria dos serviços prestados e ganhos de escala, no atual ambiente globalizado com redução dos recursos disponíveis. Para o autor, o maior desafio é fazer que a inovação implique em melhoria significativa na eficiência, eficácia e na efetividade de resultados no setor público para a sociedade. Desta forma, o desafio da inovação no setor público é a criação de valor, por meio da colaboração entre o Estado e o cidadão.

3. MÓDULOS DE COMPRA DO SISTEMA

Este texto tem como finalidade refletir sobre os resultados e as perspectivas apresentadas no decorrer desse artigo. O ponto central do estudo é a escassez do recurso público financeiro, isto é, a disponibilidade orçamentária do governo não é ilimitada. Diante das abordagens de gastos que o governo executa, foi escolhida a abordagem econômica, de menor controle midiático e da sociedade, por não estarem atreladas diretamente a políticas públicas,

porém de grande volume financeiro, referente a gastos que, muitas vezes, se confundem com gastos pessoais e, por isso, precisam ser acompanhados, controlados e fiscalizados pelo controle interno das organizações e pela sociedade, a saber, gastos com viagens custeadas pela Administração Pública.

Desta forma, considerando as demandas infinitas e os recursos limitados, de modo que seja impossível atender a todas as solicitações de viagens a serviço, com pagamento de diárias e passagens, a questão que surge é: de que forma o governo auxilia os gestores no processo de tomada de decisão para autorização de viagens a serviço com uso eficiente do recurso público? Esperava-se uma economicidade de recursos públicos caso as compras fossem feitas diretamente com as companhias aéreas, mas isso precisava ser regulamentado por Medida Provisória, para regular a dispensa de tributos federais. A dispensa do recolhimento dos tributos esteve em vigor de 2014 até dezembro de 2017 (Lei 13.043/14) e depois foi prorrogada até junho de 2018.

A Medida Provisória 822/2018, apresentada pelo Poder Executivo em 02/03/2018, visava alterar a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para dispor sobre a dispensa de retenção de tributos federais na aquisição de passagens aéreas pelos órgãos ou entidades da administração pública federal. Como é sabido, o Congresso Brasileiro é altamente fragmentado, e essa fragmentação pode ser a causa de uma porcentagem ainda maior de propostas de MP caducas, contrariando justamente o objetivo da proposta aprovada: a eficiência institucional. Baseado neste debate, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) acerca do trâmite de Medidas Provisórias (MPs), de autoria do Senador José Sarney (MDB-AP), foi aprovada em 12 de junho de 2019. Ela visa a instituir prazos em cada casa legislativa para a tramitação das MPs, diferentemente daquilo que tem se estabelecido até então com a conformação de um prazo geral, definido na legislação, para que todos os órgãos possam analisar o pedido formulado.

O SCDP possibilita que a compra de passagem por duas formas diferentes, tanto diretamente das empresas aéreas, no chamado módulo de Compra Direta, quanto por meio das agências de turismo, no módulo Agenciamento. Segundo o Manual sobre Regras e Fundamentos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, publicado em 2018 pela ENAP, na forma de aquisição Compra Direta, utilizada apenas para o modal de transporte aéreo, as aquisições de passagens são realizadas sem a intermediação da Agência de Turismo, por isso, a cotação, reserva, emissão, cancelamento e reembolso são realizados diretamente com as companhias aéreas.

O Agenciamento é a forma de aquisição que requer a intermediação da Agência de Turismo, a qual é remunerada pelo serviço realizado. Ressalta-se que, de acordo com a legislação vigente sobre compras públicas, as despesas precisam ser realizadas por empresas que disputem em iguais condições, via certame licitatório. Assim, as companhias aéreas, caso desejem vender

suas passagens diretamente aos órgãos públicos federais, deveriam participar de processos licitatórios.

Tabela 1: Órgãos participantes com solicitações emitidas (PCDP)

Ano	Órgãos	PCDP emitidas
2012	0	0
2013	06	9.838
2014	195	1.215.307
2015	00	918.120
2016	203	911.877
2017	207	974.340
2018	200	1.065.088
2019	209	93.516

Observa-se que, em 2019, a quantidade de processos de vagens registradas no sistema foi menos de 10% comparado ao ano anterior e isso se deve a reação dos órgãos diante da interrupção do módulo direto de compra.

A compra direta foi possibilitada pelo artigo 59 da Lei nº 13.043/2014 que dispensou a retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados por órgãos públicos, na compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas. O parágrafo nono do artigo 59 estabelecia que “até 31 de dezembro de 2017, fica dispensada a retenção dos tributos na fonte de que trata o caput sobre os pagamentos efetuados por órgãos ou entidades da administração pública federal, mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, no caso de compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo”. A referida lei, publicada em 13 de novembro de 2014, vigorou até 31 de dezembro de 2017. A partir de então, os órgãos e entidades ficaram temporariamente autorizados a celebrar contratos com agências de viagens para aquisição de bilhetes nacionais.

A Instrução Normativa (IN) nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, destaca que a aquisição de passagens aéreas deve ser realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem a intermediação da Agência de Turismo. Entretanto, em

dez anos desde sua obrigatoriedade em JAN2009 até DEZ2019, o módulo direto foi utilizado em menos de quatro anos de atividade do sistema. Assim, dentre os dez anos do sistema SCDP, o módulo direto foi utilizado de 13 de novembro de 2014 até 31 de dezembro de 2017, e de 1º de março até 29 de junho de 2018. O volume de compras de bilhetes emitidos, entre 2016 e 2019, comparando os módulos de agenciamento e compra direta, pode ser resumido na tabela abaixo.

Tabela 2: Bilhetes emitidos

Módulos	2016	2017	2018	2019
Agenciamento	134.819	119.510	372.824	368.912
Direto	351.783	402.928	154.496	97.299
Total	486.602	522.438	527.320	466.211

Em 2019, a quantidade de processos de vagens registradas no sistema foi menos de 10% comparado ao ano anterior e menos que em 2020, até mês de março, e isso se deve a reação dos órgãos diante da interrupção do módulo direto de compra. A Medida Provisória nº 822, que dispensava a retenção de tributos na fonte para compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas até 31 de dezembro de 2022, perdeu a vigência em 30 de junho de 2018.

Assim, os órgãos precisavam atualizar seus processos internos, com adjudicação de empresas vencedoras em processos licitatórios para fazer frente ao uso do módulo de compra via agência de turismo. Ou seja, as compras desta natureza de despesas passaram a ser feitas diretamente no SIAFI.

Desta forma, atualmente, os órgãos adquirem suas passagens da mesma forma que adquiriam antes, via agência de turismo devidamente licitada. Mas seria a economia de recursos, realizada da mesma forma que antes do SCDP, ou seja, via empresa licitada, fator não suficiente para a utilização do sistema com resultados eficientes? Para tal, é preciso avaliar quais benefícios o sistema traz que não eram observados antes, independentemente de ter de comprar realizadas diretamente com as empresas aéreas ou não.

Ainda que se argumente que o SCDP possa dar controle e racionalidade ao gasto público com passagens e diárias, alguns órgãos, dentre eles as Forças Armadas, resistiram à implementação do sistema, questionando a eventual economia de gastos. Alguns motivos foram as despesas e tempo necessário para treinamento de pessoal, os custos elevados com os

dispositivos e o fato de não atender, com agilidade e qualidade, as necessidades práticas de tais órgãos.

Ressalta-se que a Marinha do Brasil ainda não aderiu ao novo sistema em todas as suas unidades e, por esse motivo, foram entrevistados gestores das Forças Armadas a fim de perceber se existe alguma diferença entre o modus operandi das demais FA e a MB.

Analisando as novidades trazidas pelo sistema, torna-se evidente que o SCDP contribui para a inovação da gestão de recursos públicos desta natureza, visto que evita fraudes, compras dissociadas com interesse público e torna o processo totalmente eletrônico e transparente.

4. RESULTADOS NAS FORÇAS ARMADAS

Na comparação ano a ano dos gastos totais, o crescimento anual (CAGR), a preços constantes, da Marinha, foi de 32,5%, contra somente 1,4% de crescimento anual dos gastos do SCDP. Em relação às despesas com diárias, os gastos da Marinha cresceram 16,2% ao ano, enquanto os mesmos gastos no SCDP aumentaram 1,1% a.a. Os gastos com passagens da Marinha se expandiram 33,2%, bem maior que o aumento observado no SCDP (2,0% a.a.). Isso mostra que, em todos os tipos de despesas, o crescimento real dos gastos foi maior na Marinha do que no SCDP no período analisado.

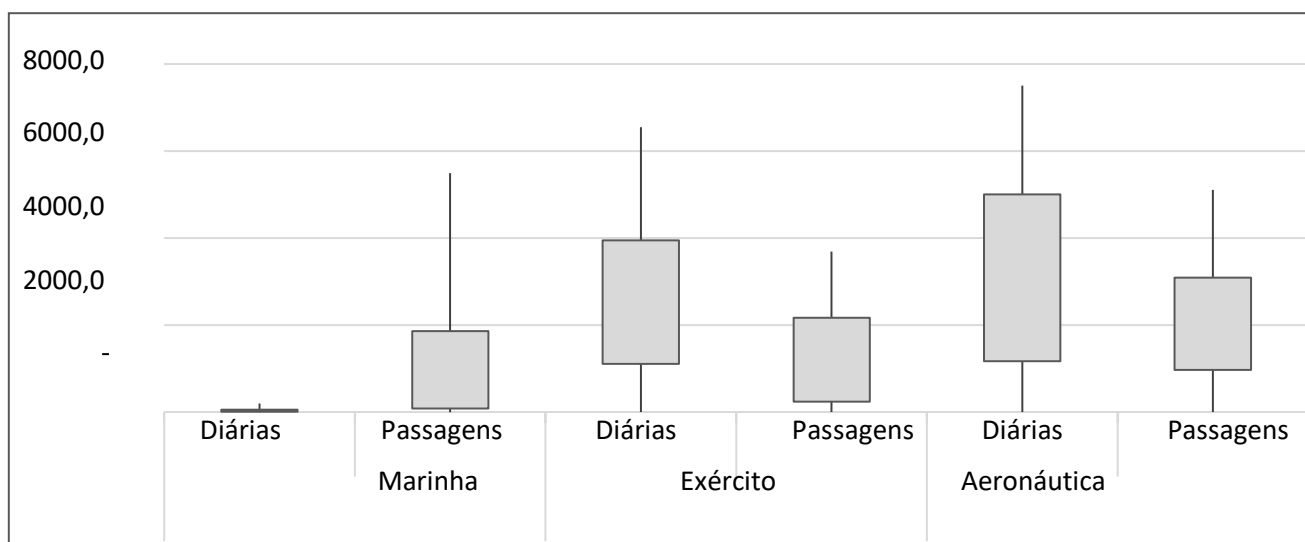
Analisando os dados deflacionados, o ritmo de crescimento dos gastos do Exército foi de 113% ao ano e do SCDP de 1,4% a.a. Logo, pode-se indicar que os ritmo de expansão dos

gastos do Exército é bastante alto. Na comparação com os dados totais do SCDP, a expansão dos gastos da Aeronáutica também foi consideravelmente maior, isto é, foram expressivos 117% ao ano entre 2015 e 2019.

Comparando os gastos totais (diárias, passagens e outros) com viagem a serviço entre os órgãos de interesse da análise, tanto na média quanto no total dos gastos, a Marinha apresentou os menores valores em relação aos outros órgãos das Forças Armadas (Exército e Aeronáutica) entre 2015 e 2019. Nos gastos totais, o comportamento relativo se mantém. A Marinha reportou gastos acumulados de R\$ 75,5 milhões de 2015 a 2019, enquanto os gastos do Exército foram 178% maiores (R\$ 134,2 milhões) e a Aeronáutica foram 407% maiores (R\$ 307,2 milhões) no mesmo período.

Na comparação dentro de cada órgão, nota-se que os gastos com diárias são maiores que os gastos com passagem para Exército e Aeronáutica. O mesmo comportamento não é observado na Marinha, onde os gastos com passagens são maiores que os valores reportados com diárias.

Figura 1: Distribuição dos gastos com diárias e passagens de cada órgão.



Os maiores gastos com diárias foram reportados, na ordem do maior órgão para menor órgão, pela Aeronáutica, Exército e Marinha, enquanto os gastos máximos com passagens foram, na mesma ordem, pela Marinha, Força Aérea e Exército. Isso mostra que, ainda que os gastos totais e médios do Exército e Aeronáutica sejam maiores que a Marinha, o maior gasto observado com passagens foi da Marinha.

Os gestores militares entrevistados ratificam a necessidade de planejamento de viagens a serviço, com prestação de contas, mas estão cientes de que as especificidades de missões militares vão além das regras do sistema. Para complementar os resultados estatísticos, foram realizadas entrevistas com dois gestores coordenadores do SCDP no Ministério da Economia, dois Ordenadores de Despesas da Marinha e foi aplicado um questionário online a 101 gestores e viajantes que trabalham nas Forças Armadas.

Perguntado sobre a eficiência do sistema, apesar da impossibilidade de uso do módulo direto, que ficou em vigor somente nas vigências de Medidas Provisórias, a saber, Medida Provisória nº 651, de 09/07/2014, convertida em Lei nº 13.043, de 13/11/2014, com vigência encerrada em 31/12/2017; Medida Provisória nº 822, de 01/03/2018, não convertida em lei, vigência encerrada em 29/06/2018; e Medida Provisória nº 877, de 25/03/2019, não convertida em lei, com vigência encerrada em 23/07/2019, o Coordenador Bernardes se declarou impedido de responder sobre o motivo de não haver, até o momento, uma legislação sobre o uso do módulo compra direta, ou seja, com compra direta nas companhias aéreas, como era esperado.

Na entrevista feita a Coordenadora Geral de Planejamento Orçamento e Finanças, do Ministério da Economia, Sra Junia Cristina França Santos Egidio, quando perguntada o que impede a edição de uma Lei para que o módulo direto seja usado de forma ininterrupta e o que o Ministério tem feito para viabilizar isso, ela respondeu que o impedimento é de ordem tributária e argumentou que “A compra direta ocorria devido a não necessidade de realizar retenções no momento do pagamento dos bilhetes aéreos e, dessa forma, o sistema conseguia realizar a gestão desse processo. O trabalho de retenção tributária é manual e requer tecnologia para desenvolver essa função de forma automatizada. O Ministério, por meio da Central de Compras, tem envidado esforços para realização de uma nova licitação diretamente com as companhias aéreas sem intermediação e agenciamento.”

Além dos gestores do Ministério da Economia, foram entrevistados Ordenadores de Despesas do Comando do 7º Distrito Naval, organização militar piloto na implantação do SCDP no Comando da Marinha, único órgão a não utilizar o sistema em todas as suas unidades. Os ordenadores concordam que o sistema é inovador por ser fácil de ser utilização, possuir todas as funcionalidades necessárias e fornecer controle e precisão em suas ações. Um deles atribui o não uso do sistema às peculiaridades da Força Naval e argumenta que “é preciso gastar tempo na arquitetura do sistema e a Força Naval tem suas peculiaridades, como por exemplo, a energia criada pela própria cidade flutuante chamada navio”. Entretanto, as peculiaridades, que possam justificar o não uso do sistema, não foram apresentadas pelo ordenador de despesas.

Foram aplicados 101 questionários online, cada um com 24 perguntas, enviados via link a gestores da Marinha, Exército, Força Aérea e Ministério da Defesa. Com uma escolaridade

bem distribuída entre respondentes, com nível médio, superior e pós graduações, a pesquisa mostrou que 64,4% dos gestores tem mais de 15 anos de carreira, ou seja, com estabilidade e, por isso, compõem os Corpos e Quadros que são avaliados semestralmente para análise de desempenho e promoções, avaliações de chefias que podem continuar ou estagnar as carreiras e oportunidades de crescimento profissional.

Dentre os perfis funcionais do sistema, 81,9% tem perfil no sistema como solicitantes de viagem, de passagem e aprovadores, ou seja, inserem os dados do viajante no sistema, realizam cotações e autorizam a viagem, respectivamente, contra 18,8% que não tem nenhum outro perfil e utilizou o SCDP apenas como viajante. Assim, a análise do sistema sobre propostas de melhorias, críticas e outras observações, são feitas, em sua maioria, por gestores que operam o sistema de fato. Entre os respondentes, 85,2% consideram o SCDP um sistema inovador, entretanto, seu uso ainda não é realizado em todas as operações de viagens, assim, temos unidades militares que autorizam viagens de outras formas (22,8% não usam com frequência).

Analisando o rol de características consideradas inovadoras, ganham destaque as justificativas sobre necessidade de prestar contas, com documentos comprobatórios anexados e a possibilidade de acompanhamento online do trâmite do processo.

Apesar da suspensão da compra direta e baixo percentual de gestores que já utilizaram essa forma de aquisição, 16,8% dos gestores e usuários não acreditam que a compra direta, sem intermediação de agência de viagens, poderia tornar os preços de passagens mais baratos. Tal observação se deve a oferta de poucas companhias aéreas no país. Falta de concorrência, impostos altos e poucos aeroportos são alguns dos fatores mencionados por especialistas para explicar a ausência de opções mais baratas no país. Para o professor Paulo Resende, coordenador do núcleo de logística e infraestrutura da Fundação Dom Cabral, em entrevista dada ao site <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao>, publicada em julho de 2018, a pouca concorrência na aviação civil no Brasil é uma das principais causas dos preços altos e acrescenta que “Quanto mais livre a concorrência, mais aberto o caminho para a atuação de uma low cost”, disse o professor e conclui que “os mercados que mais favorecem o consumidor no mundo inteiro são mercados abertos ou subsidiados. O governo brasileiro não tem mais condições de subsidiar nada, e nosso mercado [de aviação civil] é extremamente fechado, um dos últimos a não permitir a entrada de capital estrangeiro.”

Perguntados sobre quais seriam os principais argumentos para a entrada tardia do seu órgão no SCDP, 53,5% responderam que é devido à falta de determinação da Alta Administração, ocasionando assim a falta de conhecimento dos gestores sobre o sistema, apesar disso, 28,7% acreditam que o sistema não deva ser usado, mesmo concordando que as regras do sistema possam trazer economia de recursos públicos (84%). Ou seja, os gestores não

atribuem a alguma característica genuinamente da força militar para o não uso do sistema, e sim reforçam que a utilização efetiva se deve a decisão dos seus gestores decisores. Esta observação pode ser corroborada pela literatura em Cavalcante (2017), quando caracteriza três aspectos que impulsionam a inovação: capacidade burocrática com esforço de movimento de cima para baixo, alteração do modelo mental dos dirigentes públicos e criação de unidades específicas. O professor acrescenta ainda que, “nessa nova realidade, a incessante busca pela inovação é um caminho sem volta que demanda esforços da equipe, de mudanças organizacionais e da própria mentalidade dos líderes”.

Dentre as respostas, destacam-se os maiores motivadores para o uso do sistema em todos os órgãos, que são “determinação da alta administração para tornar as regras obrigatórias” e a necessidade de ter uma ferramenta mais clara e mais adequada à realidade do órgão (militar)”. Nenhum gestor respondeu que o sistema não deve ser usado, mas quase 23% afirmam que não usam o sistema com frequência nos processos de viagens, o que corrobora que o sistema trouxe mudanças importantes e deve ser implementado por isso, mas na prática, ele não é usado em todos os processos porque precisa de flexibilização. Entre os respondentes, 19,8% argumentam que, para o sistema seja usado de forma irrestrita em todos os órgãos, a ferramenta deve ser “mais clara e mais adequada à realidade do órgão”.

Entre os entrevistados, 84,2% acreditam que o planejamento para compra de passagens pode levar a tarifas menores e, conseqüentemente, a economia de recursos públicos.

Os gestores afirmam que 87,1% das solicitações de viagens são apresentadas conforme às regras de aprovação de viagens do SCDP, sendo apenas 12,8% com algumas impressões de que as regras não são atendidas e, por isso, infere-se, que se sentiram pressionados, com alguma frequência, a aprovar ou encaminhar alguma solicitação, que acreditassem ser inadequada quanto ao interesse público.

Reforçando a necessidade de transparência dos gastos públicos quanto a concessão de diárias e passagens, 99% dos respondentes afirmam que isto deve ser observado em todas as viagens custeadas com recursos públicos, inclusive com prestação de contas, intensificada pela crescente demanda da sociedade por informações governamentais. Neste sentido, a literatura aponta que a prestação de contas, responsabilização, controle, fiscalização, entre outros, reunidos na conceituação de accountability, envolvem toda a organização, tornando-a responsável por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade. A gestão de recursos públicos, noticiada com denúncias de fraudes, enriquecimento ilícito, desvio de verbas e outros meios de apropriação indevida do dinheiro público, tem sido cada vez mais acompanhada e controlada pela sociedade.

Nakagawa (1993) aponta que “A responsabilidade (accountability), como se vê, corresponde sempre à obrigação de se executar algo, que decorre de autoridade delegada e ela só quita com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela contabilidade”. No SCDP, a prestação de contas é definida a partir das regras da Instrução Normativa nº 3, artigo 19, que define que o servidor deverá apresentar, no prazo máximo de cinco dias, contados do retorno da viagem, original ou segunda via dos canhotos dos cartões de embarque, ou recibo do passageiro obtido quando da realização do check-in via internet, ou declaração fornecida pela empresa de transporte. O viajante recebe diariamente, via email, uma notificação automática do sistema informando que sua viagem precisa ter a prestação de contas aprovada. Esta exposição, mesmo que virtual, tem aumentado a preocupação de viajantes para a prestação de contas, dificultando, inclusive, aprovações de viagens futuras.

Quando questionados sobre ressarcimento de viagens que não ocorreram, 24% argumentam que o custo da despesa não deve ser ressarcido pelo viajante que recebeu o recurso, fato este intrigante quando observado sem analisar as características de viagens dos militares, que muitas vezes precisam ter uma preparação prévia para realizar a viagem, seja com treinamentos físicos intensificados ou sacrifícios pessoais com distanciamento familiar, com regime de trabalho em quartos de hora, ininterruptas, em virtude da preparação do meio (navio, aeronave e carros de combate) onde se pretende viajar.

A penúltima pergunta do questionário corrobora a percepção dos gestores sobre a utilidade do sistema quando questiona quais recursos deveriam ser incluídos no SCDP para melhor adequação das viagens autorizadas nas Forças Armadas. Os respondentes alegam que as viagens possuem características diferentes para os militares e, por isso, seria necessário ter trechos de viagens em meios diferentes, isto é, os deslocamentos do viajante podem ser feitos com os meios militares próprios até certo local, descasando assim as passagens entre a origem e destino final do viajante, todos, claro, no mesmo processo de solicitação de viagem, o que não é possível atualmente, segundo os gestores.

Dentre as 43 respostas apresentadas, são destacadas “possibilidade de fazer um trecho em voo comercial e outra parte em viatura ou aeronave militar, sem chocar com as diárias”; “mecanismo de avaliação dos comprovantes de gastos com hospedagem”; “exigência da comprovação de gastos com hospedagem”. Ainda, são apresentadas propostas de melhorias sobre as funcionalidades técnicas, com atualização on line junto ao sistema SIAFI, visto que a atualização é feito um dia depois, relatado no comentário que diz que “Gostaria que a comunicação com o SIAFI fosse ainda mais eficiente, pois quando, por alguma razão, tem que se estornar a liquidação ou uma ordem bancária, não há a comunicação com o SIAFI”, ou “Usar empenho de restos a pagar na mesma tela”, e até mesmo adaptações de ordem administrativa, interna ao órgão, quando se sugere utilizar a publicação de documentos internos equivalente a

publicação on line do sistema, expressa no comentário que diz “acabar a publicação interna com outros tipos de documentos e usar a prestação de contas que o sistema já tem”. Por fim, em nível geral, 88,1% consideram o sistema satisfatório.

5. CONCLUSÃO

As Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) apresentam um grande potencial no combate à corrupção. As práticas de gerenciamento se beneficiaram do uso de TICs, pois estas melhoram o gerenciamento das organizações, principalmente na inclusão de informações no processo de tomada de decisão. Além disso, sistemas informatizados de gestão podem contribuir para reduzir vulnerabilidades à corrupção, por meio do registro de informações, de atualização de dados, do controle e dos limites para operações.

O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) surgiu diante das necessidades de estabelecer um processo único de compras de passagens e concessão de diárias, para viagens a serviço dentro do Governo Federal, a fim de desburocratizar o trabalho administrativo, aumentar a eficiência e proporcionar mais agilidade e transparência no trâmite e aprovação.

A nova sistemática de concessão de diárias e passagens possui atributos inovadores, no que tange a pré disponibilidade orçamentária para compra de passagens, ausência de compras com preferências pessoais, acompanhamento online do processo de aprovação e, conseqüentemente, maior transparência nos gastos públicos dessa natureza. Bresser Pereira já dizia que “O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade”.

Diante da ausência de métricas e análises de resultados do SCDP ao longo de seus dez anos de implantação, este estudo conclui que as mudanças tecnológicas, com acesso remoto, controle de todas as etapas e transparência do processo, ratificam a importância e o caráter inovador do sistema, porém a economicidade dele é questionável quando comparados os resultados dos órgãos militares com demais órgãos do sistema, justamente devido a peculiaridades militares. Assim, segundo os próprios gestores, o sistema poderia ser utilizado como ferramenta de controle, sem obrigatoriedade legal, até que pudesse ser desenhado atento a natureza das missões militares

Nesse sentido, o esforço desta conclusão é justamente sintetizar os principais achados, indicar agenda de pesquisa futura e, sobretudo, os caminhos para a construção de cultura inovadora na administração pública brasileira.

6. REFERÊNCIAS

BUGARIN, M. S., MENEGUIN, F. B. (2016). **Incentivos à corrupção e à inação no serviço público: Uma análise de desenho de mecanismos**. Estudos Econômicos (São Paulo), 46(1), 43–89.

CASTRO, C. M. S.; ISIDRO-FILHO, A.; MENELAU, S. Antecedentes de Inovações em Organizações Públicas do Poder Executivo Federal. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, p. 128-143, 2017.

CAVALCANTE, P. Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM. Brasília: Ipea, 2017. (Texto de Discussão, n. 2319).

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. São Paulo: Atlas, 1993.

SILVEIRA, J. D. C. A.; OLIVEIRA, M. A. Inovação e desempenho organizacional: Um estudo com empresas brasileiras inovadoras. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, v. 8, n. 2, p. 64-88, 2013.





TIGRE, Paulo Bastos. **Gestão da Inovação: a economia de tecnologia do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

OLIVEIRA, Leonardo Ferreira de. **Consequências da adoção de inovações: um modelo de análise além do viés pró-inovação**. 2015. 112 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração)—Universidade de Brasília, Brasília, 2015.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br