

SEIVA

Revista da Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica - Ano XI N.13. Dezembro de 2020





Representação da Capa - Revista \$EIVA de 2020

O ano de 2020 foi um ano de grandes dificuldades e muito sofrimento para toda a humanidade, assolada pela pandemia da covid-19.

O Brasil, particularmente, pois sua grande extensão territorial e proporcional população, enfrentou enormes desafios no combate à disseminação do vírus, bem como ao tratamento daqueles que infelizmente tiveram encaminhamentos mais graves da enfermidade.

Em situações como estas, as estruturas governamentais mostram-se fundamentais para a manutenção da segurança da população.

Dos verbos no infinitivo que definem a missão constitucional da Força Aérea Brasileira na extensão dos 22 milhões de quilômetros quadrados de sua responsabilidade: Controlar, Defender e Integrar, destacou-se sobremaneira este último, na infinidade de missões realizadas no decorrer do ano em apoio às medidas do governo para enfrentar a pandemia.

A capa desta edição da Revista \$EIVA procura apresentar em poucas fotos de fundo as diversas atuações da Força Aérea Brasileira em apoio à União.

A recente reestruturação do Comando da Aeronáutica colocou a Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica em papel protagonista nesse apoio, tendo em vista sua responsabilidade na gestão de toda a estrutura administrativa do COMAER, que inclui aquisição de itens de classe geral, celebração de contratos e convênios, controle financeiro e capacitação de gestores. Além dessas funções historicamente delegadas à Secretaria, a nova estrutura colocou sob gerência desta diversas organizações de apoio logístico e operacional, sem os quais seria impossível a execução das missões de apoio que marcaram o ano de 2020.

A expressão dessa enorme gama de atividades em uma figura que serve de capa para nossa revista é uma tarefa que conta também com subjetividade do leitor, do qual se espera que em cada foto que a compõe interprete os esforços envidados para que pudéssemos, apesar de todas as perdas, nos orgulharmos de nossa missão cumprida em um ano tão turbulento e que possamos enfrentar de cabeça erguida mais uma série de desafios.

Expediente

COMANDANTE DA AERONÁUTICA

TEN BRIG AR ANTONIO CARLOS MORETTI **BERMUDEZ**

SECRETÁRIO INTERINO DE ECONOMIA, FINANÇAS E

ADMINISTRAÇÃO DA AERONÁUTICA

MAJ BRIG AR JOSÉ AUGUSTO **CREPALDI AFFONSO**

EDITOR CHEFE

MAJ BRIG AR JOSÉ AUGUSTO **CREPALDI AFFONSO**

EDITORES ASSISTENTES

REINALDO SILVA **SIMIÃO** CEL REF – SEFA/IEFA

WANNE KELLY SOUZA SILVA 2º TEN BIB– SEFA/IEFA

CONSELHO EDITORIAL

FLAVIO NERI HADMMAN **JASPER** CEL REF – DIRENS

JACKSON JOSÉ BASSO TCEL INT – DIREF

ROBSON TELES PEIXOTO TCEL INT – DIREF

EDUARDO DE OLIVEIRA SILVA TCEL INT – CENCIAR

IVAN MUNIZ DE **MESQUITA** CAP REF – SEFA

REVISÃO TÉCNICA E SECRETARIA

WANNE KELLY SOUZA SILVA 2º TEN BIB– SEFA/IEFA

EQUIPE DE EDIÇÃO

WANDER MARCEL BARROS **CHAVES** 2º TEN PUB –

CECOMSAER/ SDPP

WANNE KELLY SOUZA SILVA 2º TEN BIB– SEFA/IEFA

JOBSON AUGUSTO PACHECO SO QSS –

CECOMSAER/ SDPP

A REVISTA SEIVA É PRODUZIDA E DISTRIBUÍDA PELA SECRETARIA DE ECONOMIA, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO DA AERONÁUTICA (SEFA) COM O FITO DE DIVULGAR E ESTIMULAR IDEIAS E TRABALHOS RELATIVOS À EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA, CONTABILIDADE, CONTROLE INTERNO, CONTRATOS E CONVÊNIOS, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, GESTÃO E ASSUNTOS AFINS.

TODA MATÉRIA PUBLICADA CONSTITUI OPINIÃO PESSOAL DE SEUS AUTORES, NÃO EXPRESSANDO A POSIÇÃO DA SEFA OU DE QUALQUER OUTRO ESCALÃO DO COMANDO DA AERONÁUTICA (COMAER). NENHUMA MODIFICAÇÃO EM NORMAS OU PROCEDIMENTOS É AUTORIZADA COM BASE NOS ASSUNTOS DIVULGADOS.

APRODUÇÃO, TOTAL OU PARCIAL, É PERMITIDA SOMENTE NO ÂMBITO DO COMAER, DESDE QUE CITADA A FONTE.

AS COLABORAÇÕES SERÃO MUITO BEM ACOLHIDAS, DEVENDO-SE ENVIAR OS ORIGINAIS PARA O E-MAIL DESCRITO ABAIXO:

SECRETARIA DE ECONOMIA, FINANÇAS E ADMINISTRAÇÃO DA
AERONÁUTICA

Instituto de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica
Esplanada dos Ministérios, Bloco M, 3º Andar, sala 25 – Brasília/
DF – CEP: 70045-900

Tel: (61) 3962-1572 e-mail: revistaseiva.sefa@fab.mil.br

**04****Editorial****06****\$EFA em flashes****12****Espaço Entrevista**

Artigos

15

O PAPEL DO CAPITAL INTELECTUAL NO APRIMORAMENTO DA GESTÃO CONTÁBIL NAS UNIDADES GESTORAS: o caso da Diretoria de Economia e Finanças da Aero-náutica

28

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL: um breve painel

38

COMO GARANTIR A IGUALDADE DE GÊNERO NO PROCESSO DE RECRUTAMENTO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Ensaio Acadêmico

43

COMO GARANTIR A IGUALDADE DE GÊNERO NO PROCESSO DE RECRUTAMENTO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS



Ao pesquisar o significado da palavra servir, é possível encontrar as seguintes definições: consagrar-se ao serviço, prestar bons ofícios, ser útil e ajudar. É nesse contexto que a atual gestão da Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA) tem pautado seus esforços para prover o atendimento do apoio administrativo, para o preparo e emprego da Força Aérea Brasileira.

Em 2015, foi anunciada uma ambiciosa e abrangente iniciativa de profunda reestruturação da FAB, denominado como “Força Aérea 100”. Este Projeto visa a otimização da estrutura organizacional da Força e tem como objetivo primordial de priorizar a atividade-fim (voar e combater), buscando a racionalização da atividade-meio, a diminuição do efetivo não-combatente e a consequente redução dos custos operacionais, que influenciam diretamente para o contribuinte brasileiro.

A atual gestão do nosso Comandante, Ten Brig Ar

Antonio Carlos Moretti Bermudez, tem dado continuidade a esse projeto, ampliando as gestões de reestruturação dos meios e recursos para o cumprimento eficiente da missão da FAB na Dimensão 22: manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria.

As novas capacidades operacionais adquiridas pela Força Aérea, como o Projeto KC-390 e o caça de múltiplo emprego, F-39 Gripen NG, ampliaram a capacidade de atuação de nossos vetores em diversos ambientes operacionais, permitindo a entrada do nosso país como parceiro em programas de alta tecnologia, com reflexos positivos para a indústria de defesa nacional. O desenvolvimento de projetos no Setor Aeroespacial, levou à criação do Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), este tem como objetivo permitir que a operação das Forças Armadas tenha o necessário suporte das aplicações espaciais de forma coordenada e integrada.

Inserida nesse contexto, a SEFA tem feito gestões

para uma profunda análise e reflexão das capacidades gerenciais atuais e a como se adaptar a esses novos cenários de modo a fornecer o completo apoio administrativo para o cumprimento da missão, no prazo necessário e com o uso eficiente do orçamento disponibilizado. Há que se pensar de modo a fazer mais rápido, melhor e ao menor custo possível.

Para atingir esse objetivo, está em estudo a revisão completa do RCA 12-2 Regulamento de Administração da Aeronáutica (RADA), permitindo uma acentuada revisão de todos os nossos processos administrativos, de forma a obter novos métodos de trabalho nas Organizações Militares que garantam uma agilidade nos fluxos dos processos, sem que se perca sua qualidade. Um novo enfoque será dado para permitir a redução dos passos processuais, o uso intensivo de sistemas corporativos, com a consequente diminuição de organizações e dos efetivos militares não-combatentes, de forma a atender às orientações contidas

na Diretriz de Comando de 2019, economizando os recursos do contribuinte brasileiro.

A reestruturação deve ter em mente a capacitação dos nossos recursos humanos, peça fundamental para que o nosso efetivo adquira mais habilidades e possua melhores desempenhos em frentes aos novos e crescentes desafios vivenciados na atualidade de nossa Força Aérea. Com um mundo cada vez mais caracterizado pela incerteza, nosso pessoal deve ser capaz de fornecer soluções cada vez mais criativas e inovadoras para dar o suporte necessário as demandas solicitadas para o cumprimento de nossa missão.

O atual modelo de gestão deve ser visto sobre

uma nova ótica, dando prioridade a uma gerência que esteja sob o prisma da eficiência, economicidade e eficácia através de uma cadeia de comando enxuta, com decisão clara e por assessorias técnica, jurídica e administrativa aptas a propiciar informações para as melhores decisões. Essa gestão será decorrência da racionalização dos processos, permitindo reduzir as camadas de gerenciamento, trazendo as decisões para um escalão acima, propiciando velocidade e qualidade à decisão, além de propiciar a redução do efetivo.

Os princípios norteadores de Integridade e de Excelência na Gestão serão a base para a consecução desse grande e enorme desafio de estruturar a SEFA em um contexto de gestão moderna, focado na atividade-fim, para o contínuo suporte da missão da Força Aérea Brasileira: Voar, Combater e Vencer!

Nesse intento, a Revista \$eiva, de responsabilidade desta Secretaria, atua como agente incentivador da disseminação de boas práticas e dos conhecimentos adquiridos

pelo efetivo por meio de processos de capacitação. Além da importante participação do Secretário de Orçamento Federal, George Alberto de Aguiar Soares, que brinda essa edição como entrevistado.

Aos autores dos artigos, meu agradecimento pelo empenho e dedicação na busca por habilidades que contribuam para uma atuação mais assertiva e pela disponibilidade em divulgar seus conhecimentos. A você, caro leitor, os votos de uma leitura aprazível, com a certeza de que, as informações aqui contidas, servirão como sementes na busca de novas capacidades.

SEFA: A SERVIÇO DA MISSÃO!

Os princípios norteadores de Integridade e de Excelência na Gestão serão a base para a consecução desse grande e enorme desafio de estruturar a SEFA em um contexto de gestão moderna, focado na atividade-fim, para o contínuo suporte da missão da Força Aérea Brasileira: Voar, Combater e Vencer!

DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO DA AERONÁUTICA (DIRAD) ADQUIRE NOVAS VIATURAS



Apesar das restrições orçamentárias vigentes, a DIRAD tem buscado priorizar a estruturação do Grupamento de Apoio Logístico (GALC), visando o adequado apoio operacional da Força.

No ano de 2018 foi entregue àquele Grupamento de Apoio um Caminhão Tanque para o transporte de combustível automotivo, destinado ao suporte das diversas operações e exercícios do Comando da Aeronáutica (COMAER). Esse caminhão possui a capacidade para o transporte de 10.000l de diesel e 5.000l de gasolina, podendo, ainda, ser empregado como um posto de abastecimento móvel.

Em 2020, o GALC recebeu, ainda, um Furgão Isotérmico para o transporte de alimentos e, em junho/julho deste ano, foram adquiridas uma Pick Up Cabine Dupla Militarizada, uma Van Militarizada e um Carro-Pipa.





No final do exercício de 2019, a DIRAD recebeu o desafio de especificar, licitar e entregar à PIPAR, uma Van adaptada para o transporte de pessoas com necessidades especiais, antes da inauguração do Posto de Atendimento do GAP-AF. No mês de março de 2020 a Van foi entregue e está atualmente operacional para o deslocamento dos Veteranos e Pensionistas.



Visando cumprir a Diretriz do Senhor Comandante da Aeronáutica para o atendimento das necessidades de transporte efetivo nos trechos residência-trabalho-residência, a DIRAD adquiriu quatro ônibus e um microônibus em dezembro de 2019. Em virtude da pandemia provocada pelo COVID-19, os veículos tiveram sua produção um pouco atrasada, contudo, no início do mês de julho de 2020, estão sendo entregues às Organizações de destino. Ainda no mês de julho foram empenhados mais 12 (doze) ônibus e 3 (três) microônibus, com previsão de entrega para até o início de 2021.



Na linha das ações estratégicas para aperfeiçoar a capacidade da Força de apoio ao homem e propiciar os meios de trabalho adequados às Seções de Subsistências para bem realizarem suas atividades, foram adquiridos 5 (cinco) Furgões Frigoríficos (entregues em maio de 2020) e 11 (onze) Furgões Isotérmicos (3 entregues em junho e 8 em fase de entrega em julho de 2020).



SUBDIRETORIA DE ABASTECIMENTO (SDAB) DISTRIBUI AS PRIMEIRAS VIATURAS EXCLUSIVAS PARA TRANSPORTE DE ALIMENTOS NO ÂMBITO DO COMAER.

Em prosseguimento às ações decorrentes da implementação do Projeto ALIMENTAR, sob a responsabilidade da Subdiretoria de Abastecimento (SDAB), da Diretoria de Administração da Aeronáutica (DIRAD), começaram a ser distribuídas, no dia 29 de maio de 2020, as primeiras viaturas concebidas e configuradas para o transporte exclusivo de alimentos no âmbito do Sistema de Subsistência do COMAER (SISUB).

Essa iniciativa pioneira, como parte de um projeto mais abrangente, direcionado ao desenvolvimento e aprimoramento das estruturas e ferramentas de suporte aos diversos elos do SISUB, deu-se, originalmente, em face da identificação da crescente demanda por transporte e distribuição de alimentos prontos (pista quente) ou in natura, em decorrência do processo de reestruturação organizacional ocorrido no COMAER, com a criação dos Grupamentos de Apoio (GAP) e sua tipificação como Unidades Apoiadoras (ou OM Arranchadoras), sendo-lhes atribuída, a partir de então, a responsabilidade pela gestão centralizada e integrada dos Serviços de Subsistência (Ranchos) vinculados à respectiva Guarnição.

Essas Unidades Apoiadoras caracterizam-se, portanto, por serem responsáveis pela gestão integral dos processos envolvendo a obtenção, recebimento, armazenagem, produção e distribuição dos alimentos aos efetivos de cada Unidade Apoiada, em todos os níveis hierárquicos, cada uma com suas especificidades, tais como distanciamento da sede, dimensionamento de pessoal, infraestrutura disponível, capacidades instaladas, mão-de-obra demandada, dentre outras peculiaridades.

Nesse contexto, o então Subdiretor de Abastecimento da DIRAD, Brigadeiro Intendente Alexandre

Santana Nogueira, enfatizou a importância dessa medida: “Diante da natureza perecível dos materiais e gêneros utilizados como matéria-prima no processo produtivo, da necessidade de manutenção de condições sanitárias adequadas em toda a cadeia de provisionamento, bem como dos riscos associados a eventuais descuidos quanto ao controle e monitoramento da segurança do alimento em cada etapa do processo, restou evidente a carência de prover essas OM com equipamentos dedicados exclusivamente ao transporte de alimentos, refrigerados ou prontos para o consumo, em alinhamento às Boas Práticas de Fabricação e Distribuição dos alimentos.”

Além disso, algumas Unidades Apoiadoras passaram a gerenciar parcela de seus estoques nas instalações das Unidades Apoiadas, o que demandou, ainda, o transporte de alimentos secos, resfriados e congelados para armazenamento remoto.



Contribuiu também para essa definição, o acompanhamento permanente das atividades desempenhadas nos Ranchos, ora por meio das visitas técnicas, ora mediante Relatórios de Auditoria, nos quais são avaliados os procedimentos operacionais e de controle de qualidade relacionados às condições de segurança dos alimentos em todas as etapas do processo produtivo, propiciando à SDAB ratificar a necessidade premente de adequações no contexto de capacidades a serem disponibilizadas aos elos do Sistema de Subsistência, com o objetivo de prover transportabilidade dos alimentos, em contraposição à ausência identificada de especificidade nos veículos então utilizados para essa destinação.

Ante esse cenário, sob a égide do Projeto ALIMENTAR e seus pilares, considerando as demandas identificadas, teve início na Divisão de Subsistência um estudo, em parceria com a Divisão de Transporte de Superfície, ambas da SDAB, com vistas ao estabelecimento de requisitos e parâmetros para a concepção e elaboração de

especificações técnicas destinadas à aquisição de viaturas especialmente concebidas para o atendimento à necessidade de transporte de gêneros prontos e in natura, no âmbito do COMAER, com a devida observância das legislações e documentos norteadores afetas à matéria, como a Portaria CVS nº 15 de 7/11/1991, RDC ANVISA nº 216, de 15/09/2004 e Codex Alimentarius Commission FAO/WHO, de 1997. Nesta primeira contratação foram adquiridas 16 (dezesesseis) viaturas, para distribuição às seguintes Organizações Militares: GAP-AK, GAP-AF, GAP-BE, GAP-BQ, GAP-CO, GAP-DF, GAP-GL, GAP-GW, GAP-LS, GAP-MN, GAP-NT, GAP-RF, GAP-RJ, GAP-SJ, GAP-SP e GAP-YS. A definição e priorização de atendimento a essas OM levou em consi-

deração alguns parâmetros, adicionais à restrição orçamentária, tais como a quantidade de refeições produzidas diariamente, o quantitativo de Unidades Apoiadas, bem como as respectivas características logísticas de distribuição de alimentos.

Tal iniciativa pressupõe atender, gradualmente, todas as Unidades Apoiadoras com viaturas tipo Furgão Frigorífico, para o acondicionamento de alimentos refrigerados e congelados, sob a temperatura de 0° a 5°; além de Furgões Isotérmicos, concebidos para o transporte de alimentos prontos (pista quente). Para

a segunda leva de aquisição, serão priorizados os Elos não atendidos nessa primeira etapa.

“Com mais essa iniciativa, a SDAB ratifica seu compromisso em dotar as Unidades Apoiadoras e Apoiadas com infraestruturas, ferramentas e capacidades de gestão e operação adequadas a um Sistema de Subsistência cada vez mais estruturado para o provimento de serviços de altíssima qualidade, na busca incessante pela excelência em cada

um dos pilares que orientam o Projeto ALIMENTAR”, afirma o Subdiretor de Abastecimento da DIRAD, Brigadeiro Intendente Alexandre **Falconiere** de Torres.

“...Restou evidente a carência de prover essas OM com equipamentos dedicados exclusivamente ao transporte de alimentos, refrigerados ou prontos para o consumo, em alinhamento às Boas Práticas de Fabricação e distribuição dos alimentos”
Brig Santana





“Com mais essa iniciativa, a SDAB ratifica seu compromisso em dotar as Unidades Apoiadoras e Apoiadas com infraestruturas, ferramentas e capacidades de gestão e operação adequadas a um Sistema de Subsistência cada vez mais estruturado para o provimento de serviços de altíssima qualidade, na busca incessante pela excelência em cada um dos pilares que orientam o Projeto ALIMENTAR.”

Brig Falconiere



George Alberto de Aguiar Soares Secretário de Orçamento Federal



Pauta de Questões

1) Dr. George Soares, o senhor poderia esclarecer para os nossos leitores os aspectos referentes à origem da SOF e que levaram a sua criação?

R: Como uma atividade central de coordenação do Governo a elaboração dos Orçamentos Públicos sempre esteve presente na organização do Estado.

Na era recente a história da Secretaria teve início em 1967, quando foi criado o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral que estabelecia como sua área de competência a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual. Em 1971 a então Subsecretaria de Orçamento e Finanças passou a ter atribuição de órgão central do sistema orçamentário. No ano seguinte, com a publicação da Portaria nº 46 de 14 de junho de 1972, passou a ser a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF).

A sigla SOF se manteve desde então. Apenas entre 1990 e 1992, quando esteve vinculado ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o órgão foi denominado de Departamento de Orçamento da União. Porém em outubro de 1992, a SOF voltou a ser secretaria, subordinada à Presidência da República.

Em 1996, foi transferida para o então Ministério do Planejamento e Orçamento que, em 2006, passou a se chamar Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em 2019, a SOF torna-se parte da estrutura do Ministério da Economia.

2) O senhor poderia esclarecer para os nossos leitores qual o papel atual da Secretaria de Orçamento Federal no Ciclo Orçamentário brasileiro?

R: A SOF exerce a função de órgão central do sistema de orçamento federal. Cabe a Secretaria coordenar, supervisionar e consolidar o processo orçamentário da União e os órgãos setoriais de orçamento, estabelecer normas, inclusive sobre a classificação orçamentária de receita e despesa públicas. À SOF também avalia todas as propostas legislativas que afetem o Orçamento Federal, acompanha a execução orçamentária e elabora estudos e pesquisas.

3) A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, é tida como um marco na gestão das finanças públicas. O senhor poderia esclarecer o contexto econômico pelo qual passava o Brasil e quais os efeitos da aprovação da LRF na gestão pública brasileira?

R: A LRF foi implementada após duas décadas de instabilidade econômica que tiveram no Plano Real um primeiro sucesso no caminho da estabilização. No entanto o Plano Real contava com uma grande fragilidade quanto ao lado do controle da situação fiscal. A LRF foi a primeira grande iniciativa de atacar este problema. Aproveitou de uma circunstância política favorável e inseriu no nosso ordenamento jurídico conceitos importantes, ainda que com espaços para melhorias, no sentido de

estabilizar as finanças públicas.

As maiores contribuições da LRF englobam a mecanismos de estabilização do endividamento através do controle do crescimento das despesas obrigatórias, das renúncias de receita e outros. Mas fundamentalmente inseriu no debate político do Brasil o conceito de responsabilidade fiscal, que os recursos dos orçamentos públicos vem da sociedade e seu descontrole afeta a todos.

4) Em 2016 tivemos a aprovação da Emenda constitucional nº 95/2016, conhecida como a Emenda do “Tetos dos Gastos”. O senhor poderia esclarecer o contexto econômico em que ela foi aprovada e quais eram os efeitos esperados para a gestão orçamentária e financeira?

R: O Teto dos Gastos foi um mecanismo de transição elaborado para enfrentar uma das grandes questões não resolvidas pela LRF: o aumento excessivo da despesa. Durante os 15 anos após a publicação da LRF o Governo Federal tentou equilibrar os orçamentos basicamente pelo lado da receita pois a despesa aumentou fortemente em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) no período. Este escape de equilíbrio pelo lado da receita foi virtualmente esgotado dado o nível da carga tributária brasileira já bastante alto para um país de renda média.

A instituição do Teto dos Gastos permitiu aos atores econômicos focar suas atenções para a despesa pública, especificamente para as escolhas entre políticas públicas mais eficientes, abrindo espaço na agenda política para debate de reformas estruturais nas grandes despesas como a previdenciária e a administrativa.

5) Em 2017, no âmbito do Ministério da Defesa (MD), tivemos a mudança no tratamento dos Projetos Estratégicos constantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que passaram de Despesas Primárias Obrigatórias para Despesas Primárias Discricionárias. O senhor poderia esclarecer quais os motivos que levaram a essa mudança

no PAC e que efeitos positivos para a gestão orçamentária foram alcançados, no âmbito de toda a Administração Pública Federal?

R: Com o orçamento impositivo aprovado pelo Congresso Nacional e com a instituição do Teto dos Gastos os procedimentos de priorização no empenho e pagamento adotados por estratégias como o PAC ficaram obsoletos. A proposta do Ministério da Economia passa por uma discussão política da alocação dos recursos nos orçamentos efetuada com o máximo apoio técnico com avaliações de programas robustas que permitam aos decisores fazer escolhas embasadas.

6) Passados 04 (quatro) anos da aprovação da EC nº 95/2016, o senhor poderia comentar sobre os efeitos positivos dessa Emenda para a gestão da Dívida Pública Brasileira?

R: Como falei o principal efeito positivo foi transladar o eixo da discussão política e econômica da questão do financiamento de despesas infinitas para a discussão de mérito das políticas e da realocação de recursos entre as áreas. Permitiu assim a boa briga, ou seja, um órgão ou programa está sempre competindo por recursos com os outros órgãos ou programas, gerando eficiência.

7) O ano de 2020 tem sido especialmente atípico, com a supressão do cumprimento das Metas de Resultado Primário, por força das ações emergenciais de combate à COVID-19, que levaram à aprovação do Decreto Legislativo nº 6/2020, bem como, pelos severos impactos que a economia brasileira vem sofrendo. Como o senhor observa o processo de recuperação da economia brasileira nos próximos anos e que impactos visualiza para a gestão orçamentária e financeira do governo brasileiro e dos entes subnacionais?

R: O país pode se recuperar bastante bem caso a agenda de reformas e de responsabilidade fiscal se mantenha e consiga sucesso. No momento vivemos a incerteza dos agentes econômicos mas a resposta

da economia dependerá da superação da crise humanitária de saúde pública e do seguimento de sólidas políticas econômicas.

8) O governo brasileiro vem tentando implementar, junto ao Poder Legislativo, a aprovação de diversas medidas de saneamento de gastos públicos, dentre eles a Reforma Administrativa. O senhor poderia esclarecer quais os benefícios esperados pela aprovação dessa reforma, na gestão orçamentária e financeira do Brasil, bem como, para o controle do

crescimento da Dívida Líquida do Setor Público?

R: O Brasil possui estrangulamentos em sua administração que são olhados com estranheza por observadores externos. Um deles é o formato das carreiras do setor público. Nossa composição é muito rígida, possui um custo transacional muito elevado pois é muito fragmentada em centenas de estruturas de carreiras que durante o tempo se tornam obsoletas. O importante aqui não é só o controle da despesa mas, fundamentalmente, a melhoria do serviço ao permitir o melhor aproveitamento da força de trabalho.





O PAPEL DO CAPITAL INTELECTUAL NO APRIMORAMENTO DA GESTÃO CONTÁBIL NAS UNIDADES GESTORAS: o caso da Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica

Autores: Anderson da Silva Almeida – Ten Cel Int
Mestre em Contabilidade - Universidade do Minho (UMinho) e
Fabrício Peloso Piurcosky
Doutorando em Administração - Universidade Federal de Lavras (UFLA)

RESUMO: Este trabalho busca verificar a influência do Capital Intelectual (CI) na gestão contábil do Comando da Aeronáutica (COMAER), ao considerar que, desde fevereiro de 2014, o COMAER vem mantendo suas Demonstrações Contábeis fidedignas e isentas de inconsistências. Tal abordagem se justifica pela importância e abrangência da gestão contábil no COMAER, a qual engloba todas as Unidades Gestoras (UG), do país e do exterior. Assim, o objetivo central desta pesquisa é analisar como o CI promoveu o aprimoramento da gestão contábil nas UG do COMAER, buscando elucidar como os fatores Capital Humano (CH), Capital de Relacionamentos (CR) e Capital Estrutural (CE), componentes do CI, promoveram o incremento qualitativo da gestão contábil do COMAER. Este propósito foi alcançado mediante a revisão bibliográfica e entrevistas realizadas com Oficiais, em cargo de Chefia, de Direção ou de Assessoria Direta, atuantes na área de contabilidade, no âmbito da Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF), a unidade de estudo de caso. A pesquisa evidenciou que, mediante a ação integrada e convergente entre o CH, o CR e o CE, aplicados à DIREF, o CI aprimorou a gestão contábil do COMAER. Palavras-chave: Contabilidade. Gestão do Capital Humano. Capital Intelectual.

1 INTRODUÇÃO

A partir do ano de 2013, a então Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA) implantou o prêmio “Destaque Execução Contábil do Comando da Aeronáutica”, para as UG do COMAER. A referida iniciativa teve por objetivo distinguir as UG do COMAER, a partir do desempenho na execução contábil (BRASIL, 2017a). Tal método, em última análise, passou a escalonar as UG, consoante o Grau de Performance Contábil (GPC). Nesse contexto, observou-se que a partir de fevereiro de 2014, o COMAER vem mantendo suas Demonstrações Contábeis fidedignas e isentas de falhas, tendo como consequência a certificação mensal da consistência dos referidos demonstrativos, por intermédio da conformidade contábil “sem ocorrência”, a nível de Balanço Geral da União, qualificação esta atribuída pelo Órgão Central do Sistema de Contabilidade Federal, a Secretaria do Tesouro

Nacional (STN), que, em síntese, sinalizou que o COMAER atendia aos seguintes critérios, quanto à gestão contábil:

- 4.1.1.1.1 ausência de inconsistências ou desequilíbrios nas Demonstrações Contábeis;
- 4.1.1.1.2 as atividades fins do Órgão estiverem espelhadas nas Demonstrações Contábeis;
- 4.1.1.1.3 [...]
- 4.1.1.1.4 inexistência de contas contábeis com saldo invertido na transação BALANCETE, exceto aquelas contas em que é permitida a inversão de saldo, cuja situação não representa, propriamente, uma inconsistência;
- 4.1.1.1.5 [...]; e
- 4.1.1.1.6 ausência de inconsistências que comprometam a qualidade das informações contábeis, observadas as orientações, os instrumentos de análise disponíveis no SIAFI, outros mecanismos que estejam à disposição do conformista e os esclarecimentos constantes do Manual SIAFI. (BRASIL, 2018c, p. 3, grifo nosso).

A partir disso, surgiram saudáveis indagações no tocante a se analisar as razões pelas quais houve esse salto em qualidade.

Desse modo, este trabalho analisou o papel do CI no aprimoramento da gestão contábil nas UG, a partir do problema de pesquisa, o qual indaga “como o CI promoveu o aprimoramento da gestão contábil nas UG do COMAER? Para tanto, lançou-se a hipótese central: o CI, traduzido em ações de gestão, praticadas na DIREF, desde 2013, promoveu o aprimoramento da gestão contábil nas UG do COMAER.

Tal abordagem se justifica pela importância e abrangência da gestão contábil no COMAER, a qual engloba todas as UG, do país e do exterior. Ademais, o grupo dos ativos no Balanço Patrimonial do COMAER, alcançou a expressiva monta, em valores aproximados, de R\$ 115.000.000.000,00 (cento e quinze bilhões de reais), consoante consulta extraída do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), em outubro de 2018, o que ressalta a relevância do assunto em estudo.

É importante salientar que a investigação busca fornecer *insights*, ideias e orientações a outros contextos (acadêmico ou laboral) que possam se valer dos achados na pesquisa proposta, demonstrando, assim, a robusta justificativa para se empreender o presente trabalho.

O propósito desta pesquisa é analisar como o CI promoveu o aprimoramento da gestão contábil nas UG do COMAER, buscando elucidar como os fatores Capital Humano (CH), Capital de Relacionamentos (CR) e Capital Estrutural (CE), componentes do CI, promoveram o incremento qualitativo da gestão contábil do COMAER.

Este propósito foi alcançado mediante a revisão bibliográfica e entrevistas realizadas com Oficiais, em cargo de Chefia, de Direção ou de Assessoria Direta, esta última, podendo compreender Oficiais que atuassem como Assessor, Adjunto ou Auxiliar, no âmbito da Subdiretoria de Contabilidade (SUCONT), da DIREF, organização selecionada para a realização do estudo de caso.

A partir de tal perspectiva, encontrou-se a viabilidade de desenvolver pesquisa na seara dos intangíveis, no COMAER, categórico exemplo de órgão público, a partir de uma situação real na DIREF. Nesse contexto, o presente estudo representou a oportunidade de se melhor entender a interação entre o CI e seus componentes, no aprimoramento da gestão contábil no COMAER.

Sendo assim, estabelecidas essas premissas básicas, a presente pesquisa buscou ainda aprofundar o estudo, a partir das “pistas para investigações futuras”, de acordo com proposição de Almeida (2015, p. 108), na qual o autor propôs: “sugere-se uma investigação mais alargada e aprofundada no que se refere ao capital intelectual”, em relação ao COMAER.

Abordados os aspectos introdutórios, na seção a seguir, analisar-se-á o enquadramento teórico da pesquisa.

2 CAPITAL INTELECTUAL

No século passado, demonstrou-se que a informação e as mudanças tecnológicas transformaram nossa sociedade (CIPRIAN et al., 2012) e a influência desses fatores foi tão profunda que, inclusive, a lógica dos negócios foi alterada, a massiva produção deu espaço à intensidade em conhecimento.

Nessa mesma perspectiva, Boulton, Liberty e Sammek (2001, p. 28) chegam a admitir o “advento da Nova Economia”, na qual a geração de valor para empresas está sustentada em fatores, que não necessariamente estejam representados nos sistemas contábeis. Asseveram os mesmos autores, que na nova economia, o descompasso entre o valor contábil, representado nas Demonstrações Contábeis, e o valor de mercado das empresas vem aumentando significativamente.

A suscitada desarmonia surge, em razão de que a criação de valor das empresas está, fundamentalmente, assentada em fatores intangíveis (BLAIR e WALLMAN, 2000), motivo pelo qual até foram nominados por Allee (2000, p. 19) como “ocultos” ou “invisíveis”.

Apesar de tal denominação, restou claro que,



a despeito da intangibilidade desses “novos insu- mos”, eles se estabeleceram como os principais agentes na geração de valor para as organizações (BRONZETTI e VELTRI, 2013), para os quais a literatura utiliza largamente a denominação “Capital Intelectual” ou “intangíveis”, em regra, para descrever ativos sem substância física, capazes de gerar benefícios futuros para qualquer organização.

Atualmente, na era da informação, a composição dos ativos das empresas, em média, correspondem de 75% a 85% de ativos intangíveis, em comparação com os ativos fixos tangíveis. Em 1978 os intangíveis representavam 5%, em 1998, 72% (CIPRIAN et al., 2012). Essa tendência atestou o crescimento da importância dos intangíveis.

Fazendo uma aproximação, sob a ótica semântica, ressalta-se que o termo “Capital Intelectual” e vocábulos associados, como “intangível” e “ativo intangível”, suscitam certa confusão (BLAIR e WALLMAN, 2000; HUSSI, 2004).

Por um lado, Cañibano et al. (2002) enxergam que o termo “Capital Intelectual” tem sua utilização mais ligada à área de Gestão e dos Recursos Humanos, ao passo que “intangíveis” e “ativos intangíveis” estão mais relacionados à ciência contábil, a qual estabelece certa distinção entre esses últimos. Assim, observa-se, em síntese, que a literatura não é consensual a respeito da utilização dos vocábulos, o que é consistente com Blair e Wallman (2000).

Por outro lado, Cañibano et al. (2002) entendem que CI e intangíveis podem ser utilizados como sinônimos, a depender do contexto, opção essa adotada na presente pesquisa, com o fito de facilitar o entendimento.

Não obstante a qualquer controvérsia dos significados das palavras analisadas, é inconteste a importância exercida pelos fatores intangíveis para qualquer organização (LEV; ZAMBON, 2003; LEV; DAUM, 2004; WALL, 2005). Assim, Harrison, Sullivan e Castagna (2000) definiram CI como “conhecimento que pode ser convertido em lucro”. Nesse aspecto, suscitou-se certa distinção da aplicabilidade do con-

ceito de CI para a área privada e para a seara pública.

Grosso modo, estudos que analisam o tema CI, aparentaram estar mais intimamente relacionados aos aspectos típicos do setor privado, indicando que o CI tem a capacidade de oferecer a organização forte diferencial competitivo, por meio da melhoria dos processos internos e da inovação tecnológica, culminando, em última análise, no aumento do lucro.

Entretanto, o setor público apresenta distintas e marcantes características, em relação ao setor privado. Nesse particular, Barton (2011) elucidou, em síntese, que empresas privadas são constituídas para venderem bens e serviços, almejando obter lucro, enquanto o ente público existe para proporcionar o bem-estar dos cidadãos.

Desse modo, é importante salientar que, consoante Del Bello (2006), os processos desenvolvidos pelos organismos públicos têm suas entradas e saídas, essencialmente, intangíveis. Motivo pelo qual, vislumbrou-se que a conveniência do presente estudo é consistente com Ramírez (2010, p. 249), o qual indica que “reduzida parcela das entidades públicas resolveu tentar medir, gerenciar e relatar sobre os ativos intangíveis”.

Por fim, com o intuito de direcionar a análise, adotou-se a classificação na qual o CI é composto pelo Capital Humano (CH), pelo Capital de Relacionamentos (CR) e pelo Capital Estrutural (CE) (CAÑIBANO et al., 2002; CHOO e BONTIS, 2002; WHITE, 2007), o que será detidamente explorado a seguir.

2.1 COMPONENTES

2.1.1 Capital Humano

O Capital Humano pode ser entendido como o conhecimento que os empregados ou, em termo mais contemporâneo, os colaboradores “carregam consigo quando saem da empresa”, consoante Cañibano et al. (2002, p. 10). Ressalvando-se que a despeito de o CH ser um grande alavancador da geração de valor de uma organização, não se configura como propriedade da empresa, pois, embora utilizado na entidade é algo que está na esfera de foro íntimo do

funcionário (CIPRIAN et al., 2012).

Nessa categoria pode-se identificar, em síntese: “conhecimentos, habilidades, experiências e destreza das pessoas” (CAÑIBANO et al., 2002, p. 10), tratam-se de conhecimentos exclusivos das pessoas, assentados na capacidade de raciocínio individual, tais como:

Capacidade de inovação, criatividade, know-how e experiência anterior, capacidade de trabalho em equipe, flexibilidade de funcionários, tolerância à ambigüidade, motivação, satisfação, capacidade de aprendizagem, lealdade, treinamento formal e educação (CAÑIBANO et al., 2002, p. 10).

Witthe (2007) apontou que órgãos governamentais e entidades sem fim lucrativos tornam-se cada vez mais dependentes desse componente do CI, o que pode sinalizar para a necessidade de se dedicar atenção ao aprimoramento, por exemplo, da Gestão de Recursos Humanos e dos planos de capacitação continuada dos colaboradores.

2.1.2 Capital de Relacionamentos

O Capital de Relacionamentos encerra a ideia de ligação com o ambiente externo à entidade, ou ainda, “pode ser definido como todos os recursos vinculados às relações externas da empresa” (CAÑIBANO et al., 2002, p. 10), nessa categoria, enquadram-se os clientes, fornecedores, vendedores e demais *stakeholders*.

Em certa medida, o CR conecta-se ao CH e ao CE, relativamente às relações da empresa com as partes interessadas. Por outro lado, o fomento do CR se dá por meio das constantes interações entre a entidade e seus *stakeholders*, permitindo a esses criarem suas percepções sobre a empresa. Além disso, a importância do CR, enquanto valioso intangível, é atestada pois são esses mesmos *stakeholders* que ajudam a organização a fornecer respostas estratégicas de forma eficaz e criar valor para todas as partes interessadas (WHITE, 2007).

Assim, exemplos dessa categoria são “imagem, fidelização de clientes, satisfação do cliente, *links* com

fornecedores, poder comercial, capacidade de negociação com entidades financeiras, atividades ambientais, etc” (CAÑIBANO et al., 2002, p. 10).

Nesse contexto, Cinca, Molinero e Queiroz (2003) enxergam a forte presença do CI nas entidades públicas e em relação ao CR, no contexto público, afirmam:

Isto também é verdade para o setor público, onde as ligações com outras instituições, agentes sociais, ou os meios de comunicação podem ser de grande valor para a consecução de objetivos específicos. Por exemplo, a capacidade que a instituição pode ter para influenciar a decisão política pode até mesmo determinar seu orçamento. (CINCA; MOLINERO; QUEIROZ, 2003, p.257).

Embora o CR seja essencial à geração de valor para uma empresa, assim como o CH, ele não está, necessariamente, sob o domínio dela, ou seja, não é uma propriedade da organização. Assim pode-se inferir que o CR é quase uma conquista deliberada da empresa, por meio de ações estratégicas.

2.1.3 Capital Estrutural

Por seu turno, o Capital Estrutural pode ser descrito como “o conhecimento que permanece dentro da empresa no final do dia de trabalho”, podendo aqui serem enquadradas “rotinas, procedimentos, sistemas, culturas, bases de dados” (CAÑIBANO et al., 2002, p. 10), “tecnologias, metodologias e processos, que permitem a organização funcionar” (BROOKINGS, 1998, p. 16). Em outras palavras, o CE sintetiza todo o conhecimento organizado da entidade, que pode ser armazenado e transmitido.

Nesse contexto, os elementos derivados ou relacionados ao CE, como “serviços de documentação, centro de conhecimento, Tecnologias de Informação, capacidade de aprendizagem organizacional”, se legalmente protegidos, tornam-se propriedade da empresa (CAÑIBANO et al., 2002; BROOKINGS, 1998), podendo ser traduzidos, comumente, por “patentes, direitos autorais, manuais de treinamento, bancos de dados corporativos, *websites*” (KONG; PRIOR, 2008, p. 122).



Detalhados os aspectos correlatos ao CH, ao CR e ao CE, resta verificar como se dá a integração entre esses conceitos, o que será feito adiante.

2.2 CAPITAL INTELECTUAL EM AÇÃO

Faz-se necessário esclarecer que o CI não é, simplesmente, a soma entre CH, CR e CE, pois a geração de valor para a organização é também influenciada pelo modo como a entidade efetua a gestão do seu conhecimento, devendo haver uma “conectividade ótima” entre CH, CR e CE, de modo que o CI possa atuar em favor da entidade (CAÑIBANO et al., 2002, p. 11).

Portanto, é por intermédio da convergência entre CH, CR e CE que o CI proporcionará o incremento em qualidade da organização, entendimento consistente com Kong (2008, p. 291), que assim disse:

Através da combinação, utilização, interação, alinhamento e balanceamento dos três tipos de capital intelectual e, assim como a gestão do fluxo de conhecimento entre os três componentes, capital intelectual se torna o melhor valor possível para organizações na economia do conhecimento. (KONG, 2008, p. 291).

Descritos os principais apontamentos no tocante ao CI, com o fito de prosseguir o estudo, a próxima seção se dedicará a verificar os aspectos correlatos à metodologia.

3 MATERIAL E MÉTODO

A pesquisa quanto à sua finalidade enquadrar-se como “aplicada”, uma vez que potencialmente o estudo tem aplicação prática para o COMAER ou até em outros ambientes. Nesse contexto, consoante Barros e Lehfel (2007), esse tipo de estudo busca uma contribuição prática, qual seja, no caso da presente investigação, identificar elementos relativos ao CI que contribuirão para o incremento da qualidade da gestão contábil do COMAER.

No tocante aos objetivos, o estudo está configurado como “exploratório”. De acordo com Gil (2008, p. 27), “pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato”. Assim, é nesse contexto que se enquadra a necessidade de investi-

gação do papel exercido pelo CI, no aprimoramento da gestão contábil no COMAER.

A pesquisa quanto aos procedimentos é bibliográfica e documental. Além disso, no tocante à natureza, evidencia-se que a investigação tem caráter “qualitativo”, posto que o objeto de análise não está assentado numa realidade necessariamente mensurável estatisticamente, mas se vale, primordialmente, da percepção atribuída pelos atores participantes do processo de gestão contábil do COMAER (FREIXO, 2012).

No tocante ao suporte de ferramentas de Tecnologia da Informação, utilizou-se o *Express Scribe Transcription Software* para a degravação dos áudios das entrevistas e o MAXQDA - *The Art of Data Analysis* (Versão 2018.1) para análise dos dados.

Com o objetivo de clarificar o entendimento da pesquisa, ainda há a necessidade de se caracterizar a DIREF, unidade de estudo de caso, e o perfil dos entrevistados, a seguir.

3.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE DE ESTUDO DE CASO E DOS ENTREVISTADOS

A opção de se utilizar como método de investigação o “estudo de caso” foi derivada de que esse tipo de abordagem permite analisar os fenômenos de modo amplo e detalhado (GIL, 2008). E como consequência, a entrevista se enquadra como fonte de evidência mais utilizada em estudos de caso (MAJOR; VIEIRA, 2009; FREIXO, 2012).

Aproveitando os ventos de desenvolvimento da contabilidade pública no Brasil, pelo processo de convergência às normas internacionais, entendeu-se ser promissor o presente estudo, uma vez que buscou convergir conceitos teóricos à possibilidade de análise em um ambiente real, com vistas a verificar quais os fatores intangíveis que influenciaram no aprimoramento da gestão contábil nas UG do COMAER, tendo em conta a destacada particularidade de que a Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA), por meio da DIREF, exerce o papel de órgão central do Sistema de Contabilidade do COMAER (SISCONTAER) (BRASIL, 2018a).

Nesse contexto, a estrutura do SISCONTAER é composta por Órgão Central, por Órgãos Setoriais, Executivos e Supervisionado (BRASIL, 2018a), sendo importante salientar, para efeito desta pesquisa, que os Órgãos Executivos são todas as UG do COMAER.

Assim, a UG é responsável pela execução dos procedimentos contábeis dentro de sua alçada, cabendo a ela o fiel e integral cumprimento de todas as normas emitidas pela DIREF, por intermédio da SUCONT.

Portanto, de acordo com as atribuições legais da DIREF, foi a partir dessa subordinação sistêmico-legal existente entre as UG e a DIREF que se teve a possibilidade de avaliar, em termos agregados, a gestão contábil nas UG do COMAER e, em última análise, a própria gestão contábil do COMAER.

Por outro lado, relativamente ao CI, verificou-se que na DIREF há, pelo menos em sede normativa, estímulo ao desenvolvimento do CH, conforme disposto no Plano Setorial da SEFA, ao qual a DIREF se subordina, com incentivos para a “capacitação técnica e intelectual continuada dos recursos humanos” e “estímulo a cursos de pós-graduação” (BRASIL, 2018b, p.16). Quanto ao CR, viu-se que a DIREF, por meio da SUCONT, tem a atribuição de “estabelecer ligação com os Órgãos correlatos da Administração Pública” (BRASIL, 2017b, p.30). No tocante ao CE, a DIREF executou suas tarefas com forte suporte de Sistemas de Tecnologia da Informação e banco de dados, além de estruturar suas tarefas sob a forma de processos, adotando-se rotina de revisão sistemática dos mesmos (BRASIL, 2017b).

Portanto, foi diante desse panorama, relativo ao CI, na DIREF, que se objetivou avaliar a percepção dos Oficiais, ou seja, como CH, CR e CE contribuíram para a melhoria da gestão contábil. Para se coletar tais impressões pessoais, foram realizadas 8 (oito) entrevistas com Oficiais que exercem suas atividades na área contábil do COMAER, consoante “Guia de Entrevista” (APÊNCIDE A), assim distribuídos: 1 (um) Oficial ocupando cargo Direção, 3 (três) Oficiais em cargos de Chefia e 4 (quatro) Oficiais exercendo Assessoria Direta. Portanto, tal distribuição compre-

endeu os níveis estratégico e tático.

Em média, os Oficiais apresentaram 25 (vinte e cinco) anos de efetivo serviço na Força Aérea Brasileira (FAB), sendo, portanto, indicativo de que os entrevistados possuíam experiência e conhecimento do ambiente analisado. Além disso, a média do tempo de permanência na DIREF, dos respondentes, que atuam diretamente na área contábil, foi de 6 (seis) anos, o que atestou a capacidade de os entrevistados poderem avaliar a evolução da gestão contábil do COMAER em perspectiva temporal.

Por fim, abordados os aspectos ligados à metodologia, no tópico a seguir, serão analisados os dados coletados.

4 ANÁLISE DOS DADOS

4.1 CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL HUMANO

Da análise das respostas concernentes à investigação sobre o CH, verificou-se que, de maneira unânime, os respondentes identificaram como fator preponderante, presente na DIREF, o conhecimento, conceito que adquiriu significados diversificados na opinião dos entrevistados, tais como “eu percebi muito incentivo dessa parte do treinamento formal e educação”, “conhecimento técnico”, “conhecimento teórico”, “os cursos que a gente faz de pós-graduação no país, no exterior”, “instruções, cursos na área”, “especializações, capacitações” etc. Desse modo, constatou-se que a DIREF dedicou, sistematicamente, especial atenção ao conhecimento, como ferramenta estratégica.

Além disso, outras vertentes ligadas ao CH foram suscitadas, como por exemplo, a “experiência”, no sentido de que a DIREF também leva em conta, nas palavras de um dos respondentes, a “experiência anterior vivida nas Unidades” como fator de seleção do pessoal que viesse a atuar na área contábil, a partir das habilidades prévias existentes.

Segundo os achados, essa experiência prévia, associada ao incentivo de treinamento, permitiu que a equipe da área contábil obtivesse visão alargada dos procedimentos laborais, que em síntese, a afir-



mação do entrevistado corroborou: “[...] tudo isso dá uma visão **além do nosso contexto**” (grifo nosso), “[...] você conseguindo **ver além**” (grifo nosso). É de se frisar ainda, que essa visão estendida também foi atribuída às pesquisas científicas previamente desenvolvidas em instituições de ensino, conforme apontou a pesquisa de campo, a saber: “[...] buscando instituições fortes, como é o caso do MINHO¹, como é o caso da FGV², como é o caso da UNB³ também.”. Nesse sentido, o conhecimento foi entendido como importante, mas não foi ele, em si, que promoveu o aprimoramento da gestão contábil, mas os benefícios derivados dele, que nas assertivas obtidas nas entrevistas, sinalizaram para: “Eu tenho certeza que isso aí agregou valor”, ao mencionar treinamento formal; “[...] motivação que a gente tem, para querer fazer as coisas corretas”, como decorrência da política de gestão do conhecimento da DIREF e “Então eu acho que é essencial essa **inquietação** trazida em razão da especialização, da capacitação [...]” (grifo nosso). Assim, o conhecimento figurou somente como catalisador de benefícios futuros para a organização.

O resultado da composição desses fatores relacionados ao CH, nomeadamente, no tocante à disseminação do conhecimento, no âmbito da DIREF, em destaque na SUCONT, é que resultou no diferencial das ações entregues pela equipe de trabalho ligada a área contábil, como, por exemplo, o aperfeiçoamento das Demonstrações Contábeis do COMAER, que consoante certo entrevistado, houve substancial melhoria “Na qualidade da informação contábil que a gente [DIREF] presta [...]” (inserção nossa).

Diante disso, verificou-se que o CH propiciou o desenvolvimento de técnicas e processos, que aplicados à atividade da área contábil, foram capazes de alavancar, em qualidade, a gestão contábil no COMAER. A esse respeito, Ruggles (1998, p. 87) diz: “Ironicamente, pode ser que somente após existir a capacidade tecnológica, muitas empresas percebem como as pessoas são os fatores vitais.” (grifo nosso),

assim na medida em que a DIREF focou nas pessoas (CH), quanto a uma política de treinamento dos militares e demais servidores, o resultado foi a efetiva melhoria contínua, culminando em tarefas executadas com maior efetividade.

Em suma, foram as pessoas que, mediante constante aprimoramento profissional, devolveram para a instituição as boas práticas de trabalho e isso ficou comprovado, de acordo com o que apontou determinado entrevistado: “Então é notória a diferença entre o militar que tem uma especialização, uma pós-graduação, um mestrado, e principalmente feito lá fora, no exterior. O valor que ele agrega, quando vem de lá para cá, é muito mais intenso do que seus pares.”

Desenvolvidas as observações a respeito do CH, a seguir verificar-se-ão os aspectos ligados ao CR.

4.2 CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL DE RELACIONAMENTOS

O CR foi percebido em relação aos agentes internos à FAB, que são as UG, subordinadas à DIREF, e externos, sobretudo a STN, entidade imediatamente superior à DIREF, no Sistema de Contabilidade Federal, e demais Órgãos que mantiveram contato com a DIREF, como o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Ministério da Defesa, Marinha do Brasil e Exército Brasileiro.

A esse respeito, do ponto de vista das relações internas à FAB, entendeu-se que as UG têm “confiança” nas ações da DIREF e, além disso, existe uma boa “imagem” da DIREF perante essas UG.

Com relação à STN e demais Órgãos, a DIREF desfruta de “respeito”, uma vez que em relação aos procedimentos contábeis “[...] nós [DIREF] fazemos acontecer.” (inserção nossa), de acordo com trecho colhido em entrevista. Ou seja, uma típica tradução do reflexo do comprometimento da equipe da DIREF. Em razão disso, a DIREF, por meio da SUCONT, não atuou somente como coadjuvante ou no papel típico de entidade subordina-

¹Universidade do Minho

²Fundação Getúlio Vargas

³Universidade de Brasília

da, mas a STN enxergou a DIREF como “parceira”.

Essa parceria foi traduzida a partir de iniciativas da STN, que convidou, por diversas vezes, a DIREF para desenvolver conjuntamente determinadas soluções ligadas à seara contábil, que até foram aplicadas a todo o Governo Federal, podendo ser destacada a menção textual, colhida na pesquisa de campo: “eles nos chamam para, ou servir de órgão piloto ou para participar do desenvolvimento da solução [...]”, “[...] conseguiu estabelecer uma relação não de subordinação, mas como de parceria” ou ainda “[...] STN que conta conosco como parceiros.”

Vele ressaltar que a confiança, a boa imagem, o respeito e o modo de lidar como parceira da STN não surgiram na DIREF de modo autônomo, mas estão diretamente relacionados ao que foi identificado como a constante busca pela melhoria, assim descrito, *in verbis*:

[...] esse **reconhecimento**, essa **referência** eu acho que ela é só uma referência de todo esse trabalho que é feito de capacitação, de aprimoramento do conhecimento, de a gente estar **buscando sempre fazer o melhor, de não ficar parado em um status quo**. (grifo nosso).

Portanto, de acordo com a pesquisa de campo, ficou comprovado que a maneira persistente, centrada na busca pela inovação do trabalho, na área contábil da DIREF, projetou sua boa imagem interna e externamente.

Se por um lado, as UG acataram as orientações da DIREF, em suma, pela confiança, por outro, o contato com a STN, figurando como um dos principais *stakeholders*, passou também a ser realizado por canais informais, cuja abertura para o diálogo técnico-contábil foi facilitada, sem, no entanto, prescindir os preceitos legais, em razão daquele Órgão enxergar a DIREF como parceira, o que se mostrou consistente com Cinca, Molinero e Queiroz (2003), os quais atestam que “os meios de comunicação podem ser de grande valor para a consecução de objetivos específicos”, ao se referirem ao CR.

Nesse particular, a pesquisa de campo evidenciou, nas palavras de um dos inquiridos, ao relatar sobre o quesito “parceria”, *ipsis litteris*: “Isso aí faz **total di-**

ferença. E tem uma **forma amigável** de lidar com outros órgãos, dentro do respeito [...]” (grifo nosso).

Assim, é nesse contexto, que se vê a possibilidade do aprimoramento da gestão contábil do COMAER, a partir do CR. Em outras palavras, internamente as UG subordinadas atenderam prontamente às determinações da DIREF e a STN, órgão superior, permitiu o fluxo de informações em mão dupla, o que culminou com o retorno estratégico para a DIREF, em relação às atividades de contabilidade do COMAER.

Além disso, verificou-se que esse tipo de percepção em relação a DIREF não surgiu abruptamente, mas veio sendo construído ao longo de anos, relacionando-se, nesse aspecto, à valorização dada à política de disseminação do conhecimento na área de contabilidade, que gerou a boa imagem, produzindo esse ciclo virtuoso.

Abordados os aspectos relativos ao CR, na próxima seção serão analisadas as questões referentes ao CE.

4.3 CONTRIBUIÇÃO DO CAPITAL ESTRUTURAL

No tocante ao CE, dispondo-se em ordem decrescente de citação pelos entrevistados, foram identificados os seguintes elementos de suporte à gestão contábil existentes na DIREF: o Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do COMAER - MCA 172-3 (digital), Roteiro de Acompanhamento Contábil (RAC) e sistemas de Tecnologia da Informação. Quanto ao prêmio “Destaque Execução Contábil do Comando da Aeronáutica” e Grau de Performance Contábil (GPC), entendeu-se que, apesar de importantes, como fatores para distinção entre desempenhos de UG, não contribuíram significativamente com o aprimoramento na gestão contábil, uma vez que suas finalidades são distintas daquele propósito.

O MCA 172-3 (digital) figurou como a mola mestra, em termos de ferramenta, para a execução contábil do COMAER. O referido manual substituiu a antiga prática de que os procedimentos eram atualizados por mensagens eletrônicas, fazendo com que o gestor tivesse que tomar nota ou anexar, ao documento principal, a referida atualização. Com o



passar do tempo, a quantidade de atualizações se tornava até maior que a própria orientação normativa. Tal prática, com efeito, permitia falhas e inconsistências rotineiras na gestão contábil.

As vantagens advindas com a publicação do MCA 172-3 (digital) foram, em suma, tempestividade de atualização, disponibilidade, confiabilidade e padronização na orientação às UG. Nesse particular, ressaltou-se ainda a concentração da orientação em documento único, o qual passou a nortear todos os procedimentos contábeis no COMAER.

Ademais, o Roteiro de Acompanhamento Contábil (RAC) também foi considerado importante fator de auxílio na gestão contábil, pois ele permitiu, tanto à equipe da DIREF, quanto aos gestores das UG que conhecessem os principais problemas contábeis que a organização incorreu, servindo como balizador para que tais erros não voltassem a ser cometidos.

Por seu turno, quanto aos sistemas de Tecnologia da Informação, figurou o Aplicativo Eletrônico de Contas (AEC), que permitiu a tramitação eletrônica dos Demonstrativos Contábeis, como substancial ferramenta na gestão contábil, acabando com a tramitação de papel, no tocante à execução contábil, entre a UG e a DIREF. Além disso, o Sistema de Atendimento ao Usuário (SAU) foi identificado como ferramenta que facultou aos gestores das UG rápido suporte no trato dos assuntos contábeis, uma vez que conta com equipe especializada para a resolução das demandas.

Portanto, a ação agregada entre o MCA 172-3 (digital), o RAC, o AEC e o SAU favoreceu fortemente no aprimoramento da gestão contábil, permitindo que o COMAER permanecesse isento de restrições contábeis, por mais de quatro anos. Nas palavras de um dos respondentes, a respeito dessas ferramentas, verificou-se que: “[...] elas evoluíram e, isso é claro, quando a gente vê o número de restrições que a gente tinha no passado e hoje a gente tem zero.”.

Outrossim, importante observação foi coletada, no tocante à criação dessas ferramentas, as quais foram totalmente desenvolvidas pelo pessoal da DI-

REF. Nesse particular, retomou-se a relevância da gestão do conhecimento da organização, que em última análise, proporcionou a criação, aqui entendida até como “invenção” (consoante percepção do entrevistado), de todos esses elementos de suporte, pela ação de pessoal capacitado, ligado a área contábil.

Discutidos os aspectos ligados ao CE, a seguir verificar-se-á a integração entre CH, CR e CE.

4.4 INTEGRAÇÃO ENTRE CH, CR E CE – “CAPITAL INTELECTUAL”

A literatura apresenta a divisão didática entre CH, CR e CE (CAÑIBANO et al., 2002; CHOO; BONTIS, 2002; WHITE, 2007), entretanto a ação desses componentes é integrada e indissociável, na essência.

Nesse contexto, determinado respondente captou de modo conciso, mas acertado, tal ação integrada: “Então assim, a pessoa vem, **capacitamos** a pessoa, a pessoa contribui, se **relaciona**, cresce e a gente aplica isso no **capital estrutural**.” (grifo nosso). Nessa mesma perspectiva, também se traduziu essa atividade convergente entre CH, CR e CE, como “interdependência”, “tríade” ou “Tudo trabalha junto, interligado.”.

A correlação entre CH, CR e CE também foi constatada, pois se verificou que o CH exerceu influência no CR e no CE. Em outras palavras, no tocante à gestão contábil, a boa estruturação do CH permitiu avanço no CR e fortalecimento no CE. Reciprocamente, deficiências no CR e no CE retroalimentaram o CH, transformando-se num processo contínuo de melhoria.

Desse modo, tendo em conta que de acordo com a pesquisa de campo CH, CR e CE influenciaram a gestão contábil do COMAER e que atuaram de modo interligado, pode-se concluir que o CI aprimorou a gestão a contábil do COMAER, achado consistente com Kong (2008), que entende que o CI pode agregar valor para a organização.

A fim de consolidar os resultados, a seguir, serão sintetizados os principais achados nas entrevistas.

4.5 RESUMO DOS ACHADOS

INFLUÊNCIA ANALISADA	EXCERTOS	RESULTADO
CAPITAL HUMANO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ conhecimento ▪ treinamento formal ▪ educação ▪ conhecimento-técnico ▪ cursos ▪ instruções ▪ experiência 	Propiciou o desenvolvimento de técnicas e processos, a partir da disseminação de conhecimento ao pessoal envolvido na atividade da área contábil, os quais foram capazes de alavancar, em qualidade, a gestão contábil no COMAER.
CAPITAL DE RELACIONAMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ imagem ▪ respeito ▪ confiança ▪ parceria 	As UG subordinadas atenderam prontamente às determinações da DIREF e a STN, órgão superior, permitiu o fluxo de informações em mão dupla, o que culminou com o retorno estratégico para a DIREF, em relação às atividades de contabilidade do COMAER.
CAPITAL ESTRUTURAL	<ul style="list-style-type: none"> ▪ MCA 172-3 (digital) ▪ Roteiro de Acompanhamento Contábil ▪ Aplicativo Eletrônico de Contas ▪ Sistema de Atendimento ao Usuário 	A ação agregada entre o MCA 172-3 (digital), o RAC, o AEC e o SAU favoreceu fortemente no aprimoramento da gestão contábil.
AÇÃO INTEGRADA ENTRE CH, CR e CE	-	CH, CR e CE influenciaram a gestão contábil do COMAER, portanto conclui-se que o Capital Intelectual promoveu incremento qualitativo na referida gestão.

FONTE: AUTOR

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na parte introdutória, verificou-se que o COMAER manteve suas Demonstrações Contábeis fidedignas e isentas de falhas, mediante a certificação mensal da consistência dos referidos demonstrativos pela STN, sendo esta asserção, o motivo inquietante da presente pesquisa.

A partir disso, no segundo capítulo, observou-se que na era da informação, a criação de valor para as organizações está fundamentada, essencialmente, em elementos intangíveis, que em síntese, estão abarcados pelo CI.

O CI, por sua vez, é composto pelo CH, grosso modo, entendido como o conhecimento dos colaboradores da empresa; CR, como a ligação com entidades externas; e CE, o conjunto de ferramentas geradas pela aplicação do conhecimento.

Nesse contexto, o problema de pesquisa indagou “como o CI promoveu o aprimoramento da gestão contábil nas Unidades Gestoras do COMAER?”

Os achados da pesquisa sinalizaram, de modo individualizado, que o CH, existente na área contábil da DIREF, adquiriu e desenvolveu habilidades técnicas que proporcionaram uma visão inovadora das práticas de gestão contábil, criando valor para a DIREF do ponto de vista qualitativo.

O CR foi identificado como resultante do *modus operandi* da equipe atuante na área contábil da DIREF, o que culminou na percepção de “confiabilidade” pelas UG e na geração de uma “boa imagem” perante órgãos superiores, o que permitiu inter-relações mais produtivas e proveitosas.

O CE, representado pelo MCA 172-3 (digital), pelo RAC e sistemas de Tecnologia da Informação, incrementou a gestão contábil, a partir da sua utilização como parâmetro norteador da execução contábil e como ferramenta de *feedback*, no processo de melhoria contínua, difundido na área contábil da DIREF.

Portanto, mediante a ação integrada e convergen-



te entre CH, CR e CE, aplicados à DIREF, conclui-se que o CI favoreceu substancialmente no aprimoramento da gestão contábil do COMAER, confirmando-se a hipótese central do estudo, na qual o CI, traduzido em ações de gestão, praticadas na DIREF, desde 2013, promoveu o aprimoramento da gestão contábil nas Unidades Gestoras do COMAER.

O presente estudo atestou, de modo robusto, a importância, já amplamente difundida pela literatura, de se valorizar os Recursos Humanos, a partir de uma consistente política de gestão do conhecimento, o que em última análise, retornou como benefícios para a própria UG e para a DIREF e, conseqüentemente, para o COMAER.

É de se destacar ainda que, na era da informação, o aprimoramento constante das organizações é uma exigência, pois a empresa, pública ou privada, que mantiver seu *status quo*, em relação à gestão do conhecimento, a despeito de qualquer história de sucesso, já ficou no passado.

Portanto, espera-se que a presente investigação possa contribuir com a expansão da literatura científica, no tocante ao Capital Intelectual, bem como possa ser útil para outros contextos laborais intensivos em conhecimentos, especialmente, na área pública.

Este estudo demanda um maior aprofundamento quanto ao nível operacional da gestão contábil, no âmbito de uma Unidade Gestora, uma vez que a análise esteve centrada num Órgão de Direção Setorial, abarcando somente o nível estratégico e o tático.

REFERÊNCIAS

ALLEE, V. The value evolution: addressing larger implications of an intellectual capital and intangibles perspective. **Journal of Intellectual Capital**, [s.l.], v. 1, n. 1, p.17-32, mar. 2000.

ALMEIDA, A. da S. **A contabilidade e a gestão dos intangíveis no Setor Público Brasileiro**: o caso do Comando da Aeronáutica. Dissertação - Mestrado em Contabilidade, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, Portugal, 2015. 147 p. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/1822/37647>>. Acesso em: 14 maio

2018.

BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, N. A. de S.. **Fundamentos da metodologia científica**. São Paulo: Prentice Hall, 2007. 160 p.

BARTON, A. Why governments should use the government finance statistics accounting system. **Abacus**, [s.l.], v. 47, n. 4, p.411-445, dez. 2011.

BLAIR, M. M.; WALLMAN, S. M. **Unseen wealth: report of the brookings task force on intangibles**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 2000. 125 p.

BOULTON, R. E. S.; LIBERT, B. D.; SAMEK, S. M. **Decifrando o código de valor: novas estratégias para investir, avaliar e gerenciar o que é importante na sua empresa**. São Paulo: Editora Campus, 2001. 317 p.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Diretriz para reestruturação da Força Aérea Brasileira: DCA 11-53. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, nº 82, 17 maio 2016, Rio de Janeiro, CENDOC. 2016.

_____. Comando da Aeronáutica. Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Comando da Aeronáutica: MCA 172-3 (Digital). Atualizado pela Portaria SEFA 34/ANAJ, de 14 de agosto de 2014. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, nº 41, 1 mar. 2009. Rio de Janeiro: CENDOC. 2014.

_____. Comando da Aeronáutica. Norma do Sistema de Contabilidade do Comando da Aeronáutica: NSCA 172-1. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, nº 74, 4 maio 2018, Rio de Janeiro, CENDOC. 2018a.

_____. Comando da Aeronáutica. Plano Setorial da Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (2018-2021). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, nº 34, 1 mar. 2018. Rio de Janeiro: CENDOC. 2018b.

_____. Comando da Aeronáutica. Portaria SEFA nº 22/AJUR, 13 fev. 2017. Aprova a reedição do Prêmio “Destaque Execução Contábil do Comando da Aeronáutica” e dispõe sobre sua concessão. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, nº 139, 14 ago. 2017. Rio de Janeiro: CENDOC. 2017a.

_____. Comando da Aeronáutica. Regimento Interno da Diretoria de Economia, Finanças da Aeronáutica: RICA21-274. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, nº

33, 1 mar 2017, Rio de Janeiro, CENDOC. 2017b.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual SIAFI WEB** (020315 - Conformidade Contábil). Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em 27 maio 2018. 2018c.

BRONZETTI, G., VELTRI, S. Intellectual capital reporting in the Italian non-profit sector: analysing a case study. **Journal of Intellectual Capital**, [s.l.], v. 14, n. 2, p.246-263, abr. 2013.

BROOKINGS, A. **Intellectual Capital: core assets of the third millennium enterprise**. International Thompson Business Press, London. 1998. p. 10-22

CAÑIBANO, L. *et al.* **Proyecto Meritum: guidelines for managing and reporting on intangibles** (Intellectual Capital Report). 2002. Disponível em: <http://www.pnbukh.com/files/pdf_filer/MERITUM_Guidelines.pdf >. Acesso em: 10 maio 2018.

CHOO, C.W. e BONTIS, N. **The strategic management of intellectual capital and organizational knowledge**. Oxford: Oxford University Press.2002. p. 5-19.

CINCA, C. S., MOLINERO, C. M. E QUEIROZ, A. B. The measurement of intangible assets in public sector using scaling techniques. **Journal of Intellectual Capital**, [s.l.], v. 4, n. 2, p.249-275, jun. 2003. 317 p.

CIPRIAN, G.G. *et al.* From Visible to Hidden Intangible Assets. **Procedia - Social And Behavioral Sciences**, [s.l.], v. 62, p.682-688, 2012.

DEL BELLO, A. Intangibles and sustainability in local government reports: an analysis into an uneasy relationship. **Journal of Intellectual Capital**, [s.l.], v. 7, n. 4, p. 440-456, 2006.

FREIXO, M. J. V. **Metodologia científica: fundamentos, métodos e técnicas**. 4ª ed. Lisboa: Instituto Piaget. 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas. 2008.

HARRISON, S.; SULLIVAN, P. H.; CASTAGNA, M. J. Intellectual capital management best practices. In: LEV, B. **Intangibles: management, measurement, and reporting**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000. p. 155-156.

HUSSI, T. Reconfiguring knowledge management

combining intellectual capital, intangible assets and knowledge creation. **Journal of Knowledge Management**, [s.l.], v. 8, n. 2, p. 36-52, 2004.

KONG, E. The development of strategic management in the non-profit context: intellectual capital in social service non-profit organizations. **International Journal of Management Reviews**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 281-299, 2008

KONG, E.; PRIOR, D. An intellectual capital perspective of competitive advantage in nonprofit organisations. **International Journal of Nonprofit And Voluntary Sector Marketing**, [s.l.], v. 13, n. 2, p.119-128, 2008.

LEV, B.; DAUM, J. H. The dominance of intangible assets: consequences for enterprise management and corporate reporting. **Measuring Business Excellence**, [s.l.], v 8, n. 1, p. 6-17, 2004.

LEV, B.; ZAMBON, S. Intangibles and intellectual capital: an introduction to a special issue. **European Accounting Review**, [s.l.], v. 12, n. 4, p.597-603, dez. 2003.

MAJOR, M. J. e VIEIRA, R. **Contabilidade e controlo de gestão: teoria, metodologia e prática**. Lisboa: Escolar. 2009.

RAMÍREZ, Y. Intellectual capital models in Spanish public sector. **Journal of Intellectual Capital**, [s.l.], v. 11, n.2, p. 248-264, 2010.

RUGGLES, Rudy. The state of the notion: knowledge management in practice. **California Management Review, California**, v. 40, n. 3, p.80-89, abr. 1998.

WALL, A. The measurement and management of intellectual capital in the public sector: taking the lead or waiting for direction? **Public Management Review**, [s.l.], v. 7, n. 2, p. 289-303, 2005.

WHITE, L. N. Unseen measures: the need to account for intangibles. **The Bottom Line: Managing Library Finances**, [s.l.], v. 20, n. 2, p. 77-84, 2007.

APÊNDICE – Guia de Entrevista

Apresentação e explicação

a) Apresentação do estudo, incluindo os principais objetivos a serem alcançados;

b) Exposição sobre o modo como os dados serão preservados e as identidades dos entrevistados resguardadas, objetivando obter um acordo para participação na

entrevista e permissão para realizar sua gravação;

c) Esclarecimento a respeito do caráter voluntário de participação na pesquisa e reafirmação do direito do entrevistado, a qualquer momento, excluir sua anuência de participar da entrevista ou divulgar qualquer informação anteriormente prestada.

1. Acerca do Capital Humano

Objetivo 1: avaliar quais elementos do Capital Humano são identificados como “instrumentos” dos agentes que atuam na gestão contábil, na DIREF.

Objetivo 2: avaliar como esses fatores influenciaram a gestão contábil do COMAER.

Contexto: fatores analisados - conhecimentos, habilidades, experiências, destreza, capacidade de inovação, criatividade, *know-how*, experiência anterior, capacidade de trabalho em equipe, flexibilidade, tolerância à ambiguidade, motivação, satisfação, capacidade de aprendizagem, lealdade, treinamento formal e educação.

- Na sua opinião, dos fatores acima listados, quais podem ser identificados como “instrumentos” dos agentes que atuam na gestão contábil, na DIREF?

- Como esses fatores influenciaram a gestão contábil do COMAER?

2. Acerca do Capital de Relacionamentos

Objetivo 1: avaliar como o Capital de Relacionamentos influenciou a gestão contábil do COMAER.

Contexto: interação da DIREF com os elos do Sistema de Contabilidade da Aeronáutica (Unidades Gestoras, Secretaria do Tesouro Nacional etc) e demais órgãos no tocante à gestão contábil do COMAER. E a conse-

quente geração de percepções, tais como boa imagem, respeito, satisfação dos “clientes”, poder de barganha, capacidade de negociação etc.

- Na sua percepção, quais elementos afetos ao relacionamento da DIREF com os “*stakeholders*” (partes interessadas, partes afetadas) gerou/geraram algum diferencial?

- Como esse “diferencial” influenciou a gestão contábil do COMAER?

3. Acerca do Capital Estrutural

Objetivo 1: verificar quais elementos de suporte utilizados pela DIREF influenciaram a gestão contábil do COMAER.

Objetivo 2: avaliar como o Capital Estrutural influenciou a gestão contábil do COMAER.

Contexto: elementos utilizados na gestão contábil, tais como “serviços de documentação” - Manual de Execução Orçamentária, Financeira e Patrimonial do COMAER MCA 172-3 (digital); “tecnologias” e “sistemas corporativos” – Aplicativo Eletrônico de Contas da SEFA, SILOMS, Sistema de Atendimento ao Usuário (SAU) etc; “metodologias” e “processos” – Roteiro de Acompanhamento Contábil, Grau de Performance Contábil, Destaque Execução Contábil do Comando da Aeronáutica e Visitas de Inspeção Técnica da DIREF.

- Na sua avaliação, quais elementos de suporte utilizados pela DIREF influenciaram a gestão contábil do COMAER?

- Como esses elementos influenciaram a gestão contábil do COMAER?

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL: um breve painel

Autora: Flávia Ramos Maia Costa – Ten Cel Int
Mestre em Direito - UniCEUB

RESUMO: Atualmente, a Administração Pública expandiu a utilização de técnicas consensuais, o que incrementa a legitimidade de sua atuação e fortalece a autoridade. A consensualidade está presente na consecução de políticas públicas e reflete novas formas de democracia participativa. Um breve painel da Administração Pública federal revela que figuram entre os principais instrumentos da consensualidade convênios de cooperação, termos de fomento, termos de colaboração, acordos de cooperação, termos de parceria e contratos de gestão. Palavras-chave: Administração contratual. Contratos. Relações contratuais.

1 INTRODUÇÃO

Sob a ótica dos ideólogos oitocentistas, a gênese da moderna teoria do contrato e do direito dos contratos podia ser sintetizada na “liberdade de contratar, baseada na soberania da vontade individual dos contraentes”. Nas sociedades contemporâneas, o contrato e o direito dos contratos se apresentam muito diferentes, em função de profundíssimas transformações de ordem econômica, social e política. Para delinear a imagem hodierna dos contratos, concorrem vários fenômenos. Fingir que o contrato e o direito dos contratos são, hoje, substancialmente idênticos ao que eram no século dezanove ou lamentar que a teoria e a praxe moderna do direito contratual assinalem uma inversão completa das concepções e dos valores dominantes no passado são posicionamentos conservadores que impedem a captação do sentido e da dimensão real do contrato e do direito dos contratos na atualidade (ROPPO, 1988).

A evolução na teoria do contrato e do direito dos contratos decorre de processos de objetivação do contrato. Frente aos modos de funcionamento das economias de massa, para garantir ao máximo a estabilidade e a continuidade das relações contratuais e das relações econômicas, os processos de objeti-

vação do contrato reduzem a importância do elemento subjetivo da vontade dos contraentes e crescem a valoração do elemento objetivo, exterior e socialmente reconhecível da declaração. Por vezes, o próprio elemento da declaração contratual se revela de forma tênue e a relação contratual nasce e produz seus efeitos com base no contato social estabelecido entre as partes da relação, como nos chamados contratos automáticos de máquinas distribuidoras de pequenos bens de consumo ou de bilhetes para o transporte urbano. Outras vezes, a objetividade autônoma da instituição transcende o contrato, como nos contratos constitutivos de associação e de sociedade. Em todos esses exemplos, transparecem processos de objetivação do contrato, caracterizados pela falta de subjetividade e individualidade, pela despersonalização e pelo automatismo na constituição das relações contratuais. Tal evolução permite aos contratos cumprir a função de instrumento da liberdade de iniciativa econômica nas economias capitalistas de mercado (ROPPO, 1988).

No sentido inverso dos processos de objetivação do contrato, outros fenômenos impuseram verdadeiras restrições à liberdade contratual. Os contratos por adesão ou contratos *standard* constituem a ampliação da liberdade contratual de uma das partes



às custas de verdadeira restrição da outra parte da relação. Tais contratos ensejam uma tutela real ao público dos consumidores e dos utentes, chamados aderentes, e são utilizados em títulos de crédito, transações das bolsas de valores, negociações de condições entre bancos e seus clientes, contratos de seguro e de locação. As intervenções legislativas atingem numerosos setores e buscam a restrição formal da liberdade contratual da parte mais forte da relação (ROPPO, 1988).

De forma sintética, o instrumento contratual passou por transformações que refletem tendências diversas. Da redução da incidência à exaltação dos contratos, as mudanças não se deram de modo unidimensional. As relações entre o contrato e a atuação da Administração Pública também revelam tendências contraditórias. Ao mesmo tempo em que há a expansão da ingerência de órgãos administrativos em atividades econômicas privadas (MARQUES NETO, 2009), o contrato é cada vez mais utilizado pela Administração Pública para o cumprimento de seus extensos compromissos (ROPPO, 1988).

2 DESENVOLVIMENTO

Embora tenha raízes mais antigas, a utilização do contrato como modo de atuação da Administração Pública enfrentou resistências (MARQUES NETO, 2009) e só se desenvolveu verdadeiramente a partir do século XIX (CASSAGNE, 1999). Sem conseguir dar resposta satisfatória às tarefas cada vez mais variadas e numerosas que entendia serem pertencentes ao seu monopólio, a Administração Pública foi levada a “chamar, tolerar, admitir ou mesmo suportar” a atuação de particulares, que passaram a assumir certos encargos. Três momentos são distintos nesse processo. No primeiro, chamado de “fase de candura”, a Administração Pública ofereceu grandes vantagens aos particulares que assumiam enormes riscos na implementação de empreendimentos de vulto como estradas de ferro, transportes urbanos e iluminação pública a gás. No segundo momento, a “fase de atrito”, o particular passou a ser tido como

adversário da Administração, em função de almejar o rápido retorno de seus investimentos. Surgiu, nessa fase, a ideia de que, mesmo celebrado o contrato, a Administração permanece na missão pública e pode exigir do particular o que for necessário à satisfação do interesse público. A terceira etapa, a “fase de colaboração”, teve início nos anos 30 do século XX e resultou de uma nova atitude da Administração (ESTORNINHO, 1990).

Hodiernamente, depois da resistência à aceitação do contrato como modo de atuação da Administração Pública sucumbir e o contrato administrativo ser identificado como uma categoria jurídica do direito administrativo (OLIVEIRA, 2008), a progressiva contratualização da Administração Pública difere da disciplina tradicional autoritária. A evolução da Administração Pública, de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo gerencial, valoriza os acordos administrativos (bilateralidade e multilateralidade) e atrela a noção de autoridade a um compromisso com resultados. A consensualidade se sobrepõe à imperatividade e ganham força o diálogo, a negociação, a coordenação, a descentralização, a cooperação e a colaboração (PEREIRA JUNIOR e DOTTI, 2010).

Há o risco de desvios perigosos na expansão das técnicas consensuais utilizadas na atuação da Administração Pública. No entanto, o estímulo ao consenso vai muito além do emprego do contrato para fins meramente econômicos. A consensualidade representa o incremento da participação dos administrados na gestão da coisa pública, o desenvolvimento da participação consciente do cidadão. Trata-se de um “pressuposto de democracia” e da valorização da “eficiência do procedimento administrativo” (ROPPO, 1988).

Não é sem razão que, atualmente, a utilização de técnicas consensuais tem sido a solução preferencial adotada no âmbito estatal, em áreas de atuação tradicionalmente regidas pela imperatividade (OLIVEIRA, 2008). A ampliação do consenso dos governados induz o incremento da legitimidade e essa, o fortalecimento da autoridade. O poder, elemento essencial

constitutivo do Estado, é alcançado em toda a sua plenitude quando unido à autoridade. O consentimento social forte empodera a autoridade e favorece a solução de problemas sociais (BONAVIDES, 2000).

A consecução de políticas públicas é mais eficiente quando realizada de forma concertada que mediante a aplicação da coerção. Além de tomar parte na atuação contratual do Poder Público, a consensualidade está presente inclusive em áreas em que a autoridade é mais central, conforme pode ser observado por ocasião da utilização, na atividade de polícia, de termos de ajuste de conduta ou na substituição da sanção por compromissos de reparação de danos causados por infração (MARQUES NETO, 2009). Diante desse novo “modelo de relação entre autoridade e liberdade” (ROPPO, 1988; OLIVEIRA, 2008), resta aos estudiosos e aos aplicadores do direito mais uma vez envidar esforços para extrair os melhores resultados em prol do atingimento do bem comum.

A chamada Administração concertada, consensual ou *soft administration* reflete novas formas de democracia participativa. As questões de interesse comum são debatidas com a sociedade e estabelecido, informalmente, um acordo. A solução consensual adotada é um instrumento para o ato administrativo exarado posteriormente. Juridicamente, transparece meramente o ato administrativo (COUTO E SILVA, 2003). Enquanto o processo administrativo tem por finalidade “compor os conflitos e dirimir controvérsias em sede administrativa”, por meio da negociação anterior à tomada de decisões, a nova contratualização previne a ocorrência de conflitos (OLIVEIRA, 2008).

De forma genérica, são critérios da nova contratualização administrativa “a presença de um acordo negociado sobre os objetivos de uma ação pública”, “um compromisso de desenvolvimento dessas ações a partir de um cronograma” que esteja em harmonia com as pretensões do planejamento e as possibilidades orçamentárias, além de contribuições recíprocas das partes visando a consecução do objeto e da formalização de um instrumento, com o aceite das partes. A identificação cumulativa de tais critérios

mediante quaisquer “técnicas, medidas ou experiências negociais” revela modelos de base consensual (OLIVEIRA, 2008).

Algumas tendências da nova contratualidade administrativa foram pontuadas pela doutrina, como o deslocamento da norma da lei para o contrato e a conseqüente normatização concreta em cada caso específico; o aumento da consensualidade mediante uso da negociação em uma fase pré-contratual; a celebração de contratos atípicos, com a multiplicação de objetos e os contratos de desempenho, cujo grau de atingimento das metas acordadas possibilita, inclusive, a remuneração variável (MARQUES NETO, 2009).

São inúmeras as manifestações da Administração contratual. Cumpre destacar, na realização de serviços públicos, os contratos de gestão com organizações sociais, as parcerias público-privadas e as concessões de serviços públicos de nova geração, todos extremamente focados no atendimento do princípio da eficiência. Em relação ao fomento, os contratos de incentivo, contratos de inovação, consórcios de desenvolvimento de pesquisas, contratos de condomínio em parques e *clusters* tecnológicos. Na regulação, há os compromissos de desempenho, acordos regulatórios, contratações híbridas e modelos contratuais de regulação positiva. Na função de intervenção na economia, contratos de joint ventures e consórcios empresariais (MARQUES NETO, 2009; OLIVEIRA, 2008).

A fim de possibilitar uma visão concreta de tal panorama, verifica-se os principais instrumentos da consensualidade utilizados pela Administração Pública federal.

2.1 CONVÊNIOS DE COOPERAÇÃO: UM ESTÍMULO À MANUTENÇÃO DO FEDERALISMO

Preliminarmente, cabe destacar a imprecisão do vocábulo “convênio”. Tanto no ordenamento jurídico como na linguagem corrente, é possível verificar a diversidade de empregos do termo, tomados como exemplo os seguintes normativos: Lei nº 5.172, de 25



de outubro de 1966; Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998; e Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Entre países, são celebrados convênios para a cooperação em diversas áreas como a econômica, comercial, científica e técnica. No dia a dia do cidadão, são comuns convênios médicos, odontológicos, escolares e com faculdades. T tamanha diversidade de conteúdo torna inevitáveis a discussão e a falta de entendimento (RIVERO, 2004). O vocábulo em foco lança suas raízes na Teoria Geral do Direito, o que corrobora suas variadas nuances. Na Teoria Geral do Direito, o contrato tanto pode atender interesses contrapostos pela ação recíproca das partes como pode, diversamente, atender uma comunidade de interesses, com finalidade comum. No Direito Administrativo brasileiro, o contrato administrativo, regido pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pertence à primeira espécie. Os convênios, à segunda (BANDEIRA DE MELLO, 2013).

Diante da necessidade de fixar o sentido do vocábulo, o presente estudo adota um entendimento doutrinário de convênio, ou seja, uma “forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração” (DI PIETRO, 2017). É primordial a concepção de que, quando convênio é celebrado entre o Poder Público e uma entidade privada, essa deve ser sem fins lucrativos. Na hipótese de haver objetivo de lucro, a presença da entidade na relação jurídica deixa de ter a mesma finalidade do Poder Público e o instrumento resta descaracterizado como convênio (BANDEIRA DE MELLO, 2013). Outro aspecto de suma importância é a desnecessidade de repasse de recursos financeiros para a caracterização de um convênio. Em que pese a atenção dispensada aos convênios de natureza financeira, a mútua colaboração não exige, obrigatoriamente, a transferência de recursos. Entre as obrigações dos convenientes, pode estar o compartilhamento de bens e serviços economicamente mensuráveis, como a utilização de máquinas e equi-

pamentos, a troca de conhecimentos técnicos e know how (DI PIETRO, 2017).

A Constituição Federal respalda, no art. 241, os convênios de cooperação entre os entes federados. No art. 23, fixa a competência concorrente em áreas como saúde, proteção a bens de valor histórico, cultura, educação, ciência, tecnologia, pesquisa e inovação, meio ambiente, assistência social e outras. A cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e municípios deve visar o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, estimula a descentralização das atividades da Administração Federal, em especial de programas federais de caráter nitidamente local, para as unidades federadas que estejam devidamente aparelhadas, mediante a celebração de convênio, ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência. Registre-se que a descentralização ampla da execução de atividades da Administração Federal prevista no *caput* do art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, possui caráter impositivo, pois o legislador optou pelo verbo “deverá” (TEIXEIRA, 2017).

A celebração de convênios entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos ficou bastante reduzida depois da entrada em vigor da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, chamada de Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Isso porque a novel legislação passou a reger os instrumentos celebrados, exceto convênios celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para a participação, de forma complementar, ao Sistema Único de Saúde (SUS), segundo diretrizes desse.

A formalização, a execução e a prestação de contas de recursos recebidos mediante convênios deve observar as normas gerais contidas no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, além de legislações que obriguem a esfera do órgão repassador de recursos. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, possui disposições voltadas para convênios celebrados pela União, Estados, Distrito Federal e

municípios. Recursos federais repassados devem observar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, na qual são estabelecidos, entre outras disposições, os limites mínimos e máximos de contrapartida para cada exercício financeiro.

A Constituição Federal adotou um sistema de distribuição de competências legislativas e materiais entre os entes federados que busca equilibrar as relações de poder. A multiplicidade de tarefas a serem executadas pela Administração Pública e a carência de meios levam as diversas esferas da federação a celebrar convênios para o melhor aproveitamento dos esforços. A cooperação constitui a base da federação, além de ampliar a legitimidade democrática e reafirmar a eficiência da Administração Pública (MAGALHÃES, 2012).

Depois de pontuar o convênio de cooperação no panorama da Administração Pública consensual, evidenciam-se as particularidades do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

2. 2 O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: UM ESTÍMULO À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O novo regime jurídico para as parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil foi estabelecido com a entrada em vigor do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC – Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014). Porém, antes do início de sua vigência, o MROSC sofreu profundas alterações, implementadas pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Depois da *vacatio legis* de 540 dias, a lei entrou em vigor em 23 de janeiro de 2016, exceto para os municípios, esfera para a qual a vigência foi fixada a partir de 1º de janeiro de 2017. Tais dados, somados a um terceiro setor constituído por mais de 290 mil (duzentas e noventa mil) organizações no Brasil (IBGE, 2010), refletem o clamor social suscitado pelo assunto.

O MROSC trata de parcerias celebradas entre o Poder Público e organizações da sociedade civil, ou

seja, relações jurídicas estabelecidas formalmente, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Portanto, afasta-se da concepção das contratações realizadas com base na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Por força do art. 84 do MROSC, sequer as disposições do art. 116 da Lei de Licitações e Contratos são aplicáveis.

A novel legislação estabelece normas gerais aplicáveis às três esferas da Administração, respectivas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público e suas subsidiárias. Como a competência privativa da União é, por força constitucional, restrita apenas às normas gerais, Estados, Distrito Federal e municípios têm ressalvada sua competência para estabelecer normas próprias, voltadas para assuntos de peculiar interesse local (DI PIETRO, 2017; JUSTEN FILHO, 2004).

No que tange ao parceiro privado, o MROSC estabelece quais entidades são consideradas “organizações da sociedade civil” e devem observar suas normas nas parcerias com a Administração Pública. São elas: entidades privadas sem fins lucrativos; as sociedades cooperativas previstas na Lei nº 9.867, de 10 de novembro de 1999, as integradas por pessoas em situação de risco ou vulnerabilidade pessoal ou social, as alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e de geração de trabalho e renda, as voltadas para fomento, educação e capacitação de trabalhadores rurais ou capacitação de agentes de assistência técnica e extensão rural, e as capacitadas para execução de atividades ou de projetos de interesse público e de cunho social; e as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social, distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos. A listagem exclui parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e Organizações Sociais (OS) que observem as regras da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, respectivamente.



Estão afastados da regulamentação, ainda, os serviços sociais autônomos e os convênios celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos para a participação, de forma complementar, ao Sistema Único de Saúde, segundo diretrizes desse.

Sucintamente, o MROSC estabelece um novo regime jurídico para as parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil, para a realização de finalidades de interesse público e recíproco. Seus fundamentos são a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia. A lei estabelece, ainda, as finalidades e diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria.

O novo regime jurídico estabelece dois instrumentos para a formalização de parcerias com a transferência de recursos financeiros: o termo de colaboração, para a consecução de planos de trabalho de iniciativa da Administração Pública; e o termo de fomento, para a realização de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil. A formalização, a execução e a prestação de contas de recursos recebidos mediante termos de fomento e termos de colaboração deve observar as normas gerais contidas no MROSC, além de legislações que obriguem a esfera do órgão repassador de recursos. A esse respeito, cabe destacar que não há exigências na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, em relação às contratações realizadas pelas organizações da sociedade civil com terceiros. Tais contratações não estão sujeitas sequer aos princípios da licitação, em virtude de alteração no art. 43 do MROSC promovida pela Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015 (DI PIETRO, 2017). Quando não há transferência de recursos financeiros, o instrumento previsto é o acordo de cooperação.

Via de regra, tanto o termo de colaboração como o termo de fomento são precedidos de chamamento público para a seleção da organização da sociedade

civil que torne mais eficaz a execução do objeto, observados os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Há previsão de exceção à realização do chamamento público nos casos de dispensa e de inexigibilidade, sendo obrigatória a justificativa pelo administrador público. Ademais, são celebrados sem chamamento público os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais. Os acordos de cooperação não são precedidos de chamamento público. A exceção ocorre quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial.

Antes da realização de um chamamento público, pode ocorrer a realização de procedimento de manifestação de interesse social, que constitui um estímulo à participação da sociedade nas políticas públicas. Trata-se da forma pela qual as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais e os cidadãos apresentam propostas ao Poder Público para que seja avaliada a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de parceria. Quando é verificada a conveniência e oportunidade para realização do procedimento de manifestação de interesse social, ocorre a oitiva da sociedade sobre o tema proposto.

Em que pese a ausência de exigências relacionadas às contratações realizadas pelas organizações da sociedade civil com terceiros na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, a doutrina destaca numerosas medidas moralizadoras instituídas pelo MROSC, que se prestam como instrumentos à disposição dos órgãos de controle. A imposição de medidas garantidoras de transparência; a exigência de tempo mínimo de existência regular da organização da sociedade civil para a celebração de parcerias; a ênfase no monitoramento e na avaliação das parcerias; a possibilidade de aplicação de sanções administrativas sobre

a organização da sociedade civil faltosa; a inclusão de novas modalidades de atos de improbidade administrativa que causam lesão ao Erário e que atentam contra os princípios da Administração Pública na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, são apenas algumas das medidas adotadas pelo novo regime jurídico que visam alterar o atual quadro de desrespeito às finalidades institucionais das entidades, de desvios de objetivos e de recursos públicos que assola as parcerias entre o Poder Público e as organizações da sociedade civil (DI PIETRO, 2017).

Destaque-se que não podem participar de campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas, entidades beneficiadas com doações de empresas, até o limite de 2% (dois por cento) de sua receita bruta; o recebimento de bens móveis considerados irrecuperáveis, apreendidos, abandonados ou disponíveis, administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil; o recebimento de benefício por distribuir ou prometer distribuir prêmios, mediante sorteios, vale-brindes, concursos ou operações assemelhadas, com o intuito de arrecadar recursos adicionais destinados à sua manutenção ou custeio.

Evidenciadas as particularidades do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no panorama da Administração Pública consensual, distinguem-se instrumentos não contemplados por suas normas gerais, a começar pelo termo de parceria.

2.3 OS TERMOS DE PARCERIA E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Termo de parceria é o instrumento firmado entre o Poder Público e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) para o fomento e a execução de atividades de interesse público mediante cooperação. As atividades que podem ser objeto de termo de parceria estão delimitadas na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. São elas: promoção da assistência social; promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção

gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das OSCIP; promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das OSCIP; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades relacionadas pela lei como possíveis de serem objeto de termo de parceria; estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, não só trata da formalização, execução e prestação de contas de recursos recebidos mediante termo de parceria, mas também rege o processo de qualificação, pela esfera federal, de entidades privadas sem fins lucrativos como OSCIP. Estados, Distrito Federal e municípios não estão obrigados a seguir as mesmas normas. A competência para estabelecer os requisitos para o fomento de atividades é própria de cada ente da federação, em suas respectivas áreas de atuação. No entanto, Estados, Distrito Federal e municípios não são impedidos de celebrar termos de parceria com OSCIP qualificada pela esfera federal (DI PIETRO, 2017).

A qualificação jurídica, conferida pelo Ministério da Justiça, tem como premissas o requisito temporal de 3 (três) anos de constituição e de funcionamento regular, exigências relacionadas aos objetivos so-



ciais e às normas estatutárias dessas entidades. A qualificação na esfera federal é precedida de concurso de projetos, por força do art. 23 do Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999. A outorga da qualificação constitui ato vinculado ao cumprimento dos requisitos e observa o princípio da universalização dos serviços. No que se refere aos objetivos sociais da entidade, a lei estabelece que eles devem ter, pelo menos, uma das finalidades coincidentes com as atividades que podem ser objeto de termo de parceria. A dedicação da entidade a essas atividades é configurada mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins. Uma das consequências da qualificação é a vedação à participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas. A lei impede a qualificação de determinadas entidades, ainda que se dediquem às atividades que podem ser objeto de termo de parceria. Uma vez qualificada, a OSCIP deve prezar pela manutenção da qualificação, tendo em vista que ela pode ser perdida, a pedido ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público, assegurados a ampla defesa e o contraditório.

De forma análoga ao MROSC, que busca estimular a participação da sociedade nas políticas públicas, a legislação sobre o termo de parceria também enfatiza o controle social. A participação dos conselhos de políticas públicas no processo, por exemplo, encontra previsão tanto no momento anterior à celebração do instrumento, quanto durante a execução. É livre o acesso público a todas as informações pertinentes às OSCIP, mediante requerimento ao Ministério da Justiça.

No entanto, diferentemente do MROSC, que não traz exigências em relação às contratações realizadas pelas organizações da sociedade civil com terceiros,

ao celebrar termo de parceria a OSCIP precisa publicar regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência. A exigência mínima para a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos transferidos pela União é a realização de cotação prévia de preços no mercado, por força do art. 11 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007 (DI PIETRO, 2017).

Além do termo de parceria, individualiza-se o contrato de gestão, mais um instrumento não contemplado pelas normas gerais do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil.

2. 4 OS DIVERSOS CONTRATOS DE GESTÃO NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

A legislação federal brasileira respalda a celebração de contratos de gestão em diferentes normas. Na Constituição Federal de 1988, verifica-se que o ajuste pode se dar entre o Poder Público e os administradores de órgãos e entidades da administração direta e indireta, consoante o § 8º do art. 37. A previsão do art. 51, inciso II, da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, contempla o instrumento firmado entre o Poder Público e autarquia ou fundação qualificada como agência executiva. O art. 5º da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, trata do contrato de gestão assinado entre o Poder Público e uma entidade privada sem fins lucrativos qualificada como organização social (OS).

A implantação da gestão pública por objetivos é o traço comum às diferentes previsões legais de celebração de contrato de gestão, que dá diretrizes ao sistema de planejamento e controle da implantação de políticas públicas (ANDRÉ, 1999). No instrumento, o Estado se compromete com a racionalização de controles burocráticos de meios. Trata-se, em verdade, da implantação de um modelo de Administração Pública gerencial, que contribui para a eficácia gerencial e a eficiência de cada instituição pública e do

Estado como um todo.

Entre as variações previstas para o contrato de gestão na legislação federal, a celebrada entre o Poder Público e uma OS interessa ao presente estudo. De acordo com dispositivos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, o contrato de gestão celebrado entre o Poder Público e uma entidade privada sem fins lucrativos qualificada como OS visa a formação de parceria para fomento e execução de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Sua constitucionalidade foi atacada perante o Supremo Tribunal federal (STF), na ADI 1923/DF.

É constante a comparação pelos doutrinadores entre o contrato de gestão celebrado com OS e o termo de parceria celebrado com OSCIP. No que tange aos parceiros privados desses ajustes, ambos são “entidades privadas, sem fins lucrativos, que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebem uma qualificação pelo Poder Público” (DI PIETRO, 2017). Ambas as entidades atuam na área dos “serviços públicos não exclusivos do Estado ou, mais especificamente, na área dos serviços sociais”. Tanto o contrato de gestão como o termo de parceria, são utilizados para a prestação de “atividade de interesse público mediante variadas formas de fomento pelo Estado” (DI PIETRO, 2017).

No entendimento de DI PIETRO (2017), a diferença apontada como mais relevante se refere à possibilidade de a OS receber “delegação para a gestão de serviço público”, enquanto a OSCIP exerce “atividade de natureza privada” mediante fomento. Na prática, consoante essa doutrina, a regra geral é a OS prestar “serviço público por delegação do Poder Público”. Em outras palavras, a OS se substituir ao Poder Público. A partir desse entendimento, a crítica ao modelo de contrato de gestão com OS é de que “o grande objetivo é o de fugir ao regime jurídico a que se submete a Administração Pública e permitir que o serviço público seja prestado sob o regime jurídico de direito privado”. O objeto do contrato de gestão com OS pas-

sa, de forma distorcida, a um “serviço público social de titularidade do Estado, a elas transferido mediante delegação feita por meio de contrato de gestão”. Por fim, sob essa ótica, a aproximação maior do contrato de gestão com OS “é com a parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, em que a atividade é delegada pelo Estado e por ele inteiramente financiada”.

Ocorre que tal entendimento não merece prosperar. Em primeiro lugar, porque a organização social não é delegatária de serviço público. Em outras palavras, ela não exerce atividade pública em nome do Estado, sob o regime de direito público. A organização social exerce atividade privada, em nome próprio, com o incentivo do Estado (PAES, 2013). Ressalte-se que uma das conclusões a que chegou o Supremo Tribunal Federal na discussão acerca da constitucionalidade dos contratos de gestão celebrados com organizações sociais na ADI 1923/DF é de que o instrumento se presta para que o Poder Público exerça a atividade de fomento e incentive a atuação da organização social com o repasse de recursos e bens, além da cessão de servidores (FUX, 2017; MODESTO, 2017).

Ademais, a parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa, constitui um “contrato administrativo concessório”, situado entre os modelos dos contratos administrativos gerais e das concessões comuns de serviços públicos. A existência ou não de delegação é discutida nas hipóteses passíveis de concessão administrativa sob o ponto de vista do objeto, examinado a partir do regime jurídico da atividade. Em outras palavras, a concessão administrativa pode ser celebrada sem delegação, na hipótese de envolver o desempenho de serviços administrativos tomados diretamente pela Administração Pública. De forma diversa, a concessão administrativa pode ser celebrada por delegação, na hipótese de serviços administrativos tomados indiretamente pela Administração, como serviços públicos econômicos, a gestão de serviços públicos sociais e serviços públicos não econômicos (GUIMARÃES, 2013). Resta, assim, fragilizada, a identidade entre o



contrato de gestão com OS e a parceria público-privada, na modalidade de concessão administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A utilização de técnicas consensuais e a celebração de instrumentos da consensualidade pela Administração Pública induzem o incremento da legitimidade da atuação estatal e propiciam a consecução de políticas públicas de forma mais eficiente que mediante o emprego da coerção.

Além dos convênios de cooperação, instrumentos previstos no MROSC e outros não contemplados por suas normas gerais, como termos de parceria e contratos de gestão, configuram entre os principais instrumentos da Administração Pública consensual.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Maristela Afonso de. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42 – 52, jul./set. 1999.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

CASSAGNE, Juan Carlos. **El contrato administrativo**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

COUTO E SILVA, Almiro. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. **Revista da PGE – Cadernos de Direito Público (Porto Alegre)**, n. 57, 2003, p. 181 a 208.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2017.

ESTORNINHO, Maria João. **Requiem pelo contrato administrativo**. Coimbra: Almedina, 1990.

FUX, Luiz. Terceiro setor no Estado brasileiro. A decisão do STF na ADI nº 1.923/2015 e as organizações sociais. In: FUX, Luiz (org.). **Organizações**

sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2017.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Parceria público-privada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **As Fundações Privadas e Associações sem Fins Lucrativos 2010**: FASFIL 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2010/>> Acesso em: 7 ABR 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. **Convênios administrativos: aspectos polêmicos e análise crítica de seu regime jurídico**. São Paulo: Ed. Atlas, 2012.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Do contrato administrativo à administração consensual. **Revista do Advogado (AASP)**, ano XXIX, n. 107, 2009, p. 74 a 82.

MODESTO, Paulo. As organizações sociais no Brasil após a decisão do Supremo Tribunal Federal na ação direta de inconstitucionalidade 1.923, de 2015. In: FUX, Luiz (org.). **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI nº 1.923/2015**. Rio de Janeiro: Editora Fórum, 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários**. 8. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marinês Restelatto. **Convênios e outros instrumentos de “Administração Consensual” na gestão pública do século XXI: restrições em ano eleitoral**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

RIVERO, Jean. **Curso de direito administrativo comparado**. 2. ed. rev. trad. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

ROPPO, Enzo. **O contrato**. Coimbra: Almedina, 1988.

TEIXEIRA, Josenir. Campo de incidência da lei federal nº 13.019/14: contrato de gestão e termo de parceria. In: MOTTA, Fabrício *et al.* (coord.). **Parcerias com o terceiro setor**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2017.

COMO GARANTIR A IGUALDADE DE GÊNERO NO PROCESSO DE RECRUTAMENTO EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

Autor: Francisco Antônio Oliveira Silva - SO R1

Especialista em Gestão de Pessoas no Serviço Público - Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

RESUMO: Selecionar colaboradores para o Serviço Público nos níveis federal, estadual e municipal sempre será uma atividade árdua e que requererá da Alta Administração um compromisso diário com os princípios da equidade, transparência e *accountability*. A própria Constituição Federal, no seu artigo 37, elenca a eficiência, dentre outros, como um dos princípios a serem observados dentro da administração pública direta e indireta. E escolher servidores habilitados entre homens e mulheres, sem preconceitos e pré-julgamentos, deve ser uma preocupação constante dos dirigentes a fim de que o Estado possa entregar um serviço eficiente e de alta qualidade à população, o que contribuirá diretamente com os projetos e planos que visam o desenvolvimento da nação. Palavras-chave: Empoderamento. Igualdade de gênero. Mercado de trabalho.

1 INTRODUÇÃO

Um dos grandes desafios nas organizações atuais é, sem dúvida, escolher e utilizar com justiça e transparência, os métodos de seleção de pessoal para seus quadros, principalmente para as funções ditas gerenciais, qual seja, aquelas que estão ligadas diretamente à alta cúpula e que, portanto, serão fundamentais nos processos administrativos e decisórios e que influirão nos *outcomes* das organizações. A justificativa para este artigo está em se fazer isso garantindo a igualdade de gênero, ou seja, colocando homens e mulheres no mesmo patamar e sob as mesmas condições e ainda colaborar na discussão do tema pois, enquanto encontramos muita informação e pesquisas ligadas ao setor privado, há pouca literatura sobre essa temática envolvendo o setor público. E o objetivo é apresentar sugestões a este desafio no âmbito do Serviço Público Brasileiro.

Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) não há dúvidas de que as mulheres, em especial a partir da década de 1970, adentraram com bastante força no mercado de trabalho. Dados dos Censos Demográficos apontam que, em 1970, apenas 18,5% das mulheres eram economicamente

ativas. Em 2010, este valor foi de quase 50%. A participação da mulher no mercado de trabalho brasileiro tem ganhado destaque principalmente nos últimos anos. Em 2007 a presença feminina representava 40,8% do mercado formal. Já em 2016, esse número subiu para 44%. Os dados são do Ministério do Trabalho e são baseados em pesquisas do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Apesar desse crescimento, uma parte das mulheres ainda tem que passar por dificuldades que muitos homens não enfrentam, como as encontradas nos processos de seleção e recrutamento.

2 DESENVOLVIMENTO

Em 2012 durante a realização da Rio + 20, a Organização das Nações Unidas (ONU) analisando os resultados e alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que haviam sido estabelecidos em 2000 para todos os seus países membros, criou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o que ficou conhecido como AGENDA 2030. Dos 17 ODS, um deles, o número cinco, trata da Igualdade de Gênero e visa alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. Dentre as

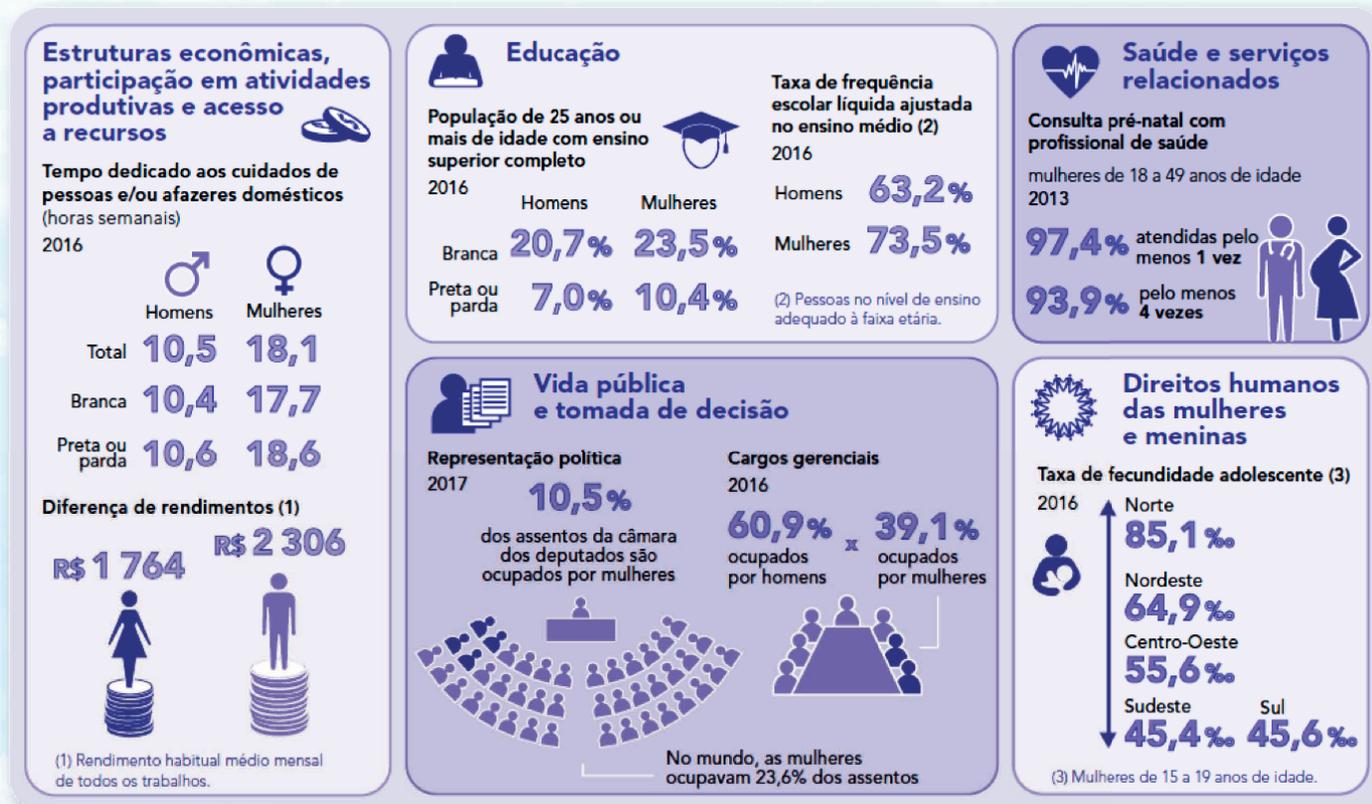


metas traçadas neste objetivo está: garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública. Portanto, este é um desafio a ser enfrentado por todos os países e organizações que buscam uma sociedade mais justa e igualitária.

Como prova deste grande desafio que o Brasil enfrenta, pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostra que as mulheres estão

em desigualdade com os homens no que se refere aos cargos gerenciais, tanto no setor público quanto no privado. Considerando cargos gerenciais por sexo, segundo os grupos de idade e cor ou raça, 62,2% dos homens ocupavam cargos gerenciais, em 2016, contra 37,8% das mulheres. Nas faixas etárias mais jovens, entre 16 a 29 anos de idade, em especial, as mulheres apresentam melhor desempenho: 43,4% contra 56,6% de homens. A figura 1 mostra o panorama desta e de outras dificuldades enfrentadas pelo universo feminino.

FIGURA 1



FONTE: IBGE, DIRETORIA DE PESQUISAS, COORDENAÇÃO DE POPULAÇÃO E INDICADORES SOCIAIS

As boas práticas hodiernas sugerem, em primeiro lugar, que os métodos de seleção devem ser pautados em avaliações normalizadas e objetivas das competências dos candidatos e não em aspectos subjetivos. Assim, ao se receber currículos, por exemplo, estes devem ser tornados anônimos e analisados exclusivamente com base em critérios objetivos. É importante realizar, sistematicamente, análises e auditorias dos processos e provas de seleção para verificar se os objetivos em matéria de igualdade e de diversidade são efetivamente cumpridos, bem como procurar identificar entraves e obstáculos que possam afetar o processo de seleção.

Em segundo lugar, deve-se preparar as pessoas do setor de recrutamento para avaliarem as competências dos candidatos de forma imparcial, objetiva e profissional, no respeito da igualdade de oportunidades e de tratamento. Uma das características da Administração Pública é a neutralidade, ou seja, ela não pode favorecer, discriminar pessoas, políticos, determinada categoria, em detrimento dos demais sob pena de desvio de finalidade e ofensa ao ordenamento jurídico vigente. (PALUDO, 2010).

As equipes de recrutamento devem ser compostas de forma equilibrada, de modo a limitar o risco de parcialidade e de discriminação. Quando da designa-

ção das referidas equipes, os membros devem ser provenientes de contextos e setores variados, bem como de gêneros diferentes. Para se garantir a igualdade em tais processos, o dirigente máximo deve estar muito atento a possíveis “armadilhas” discriminatórias. Muitas vezes, os profissionais de Recursos Humanos (RH) discriminam o gênero masculino de maneira positiva, ou seja, tratando os homens melhor do que as mulheres. Muitas organizações têm falhado neste ponto, sendo propensas a este tipo de prática. Elas muitas vezes incorporam, não apenas critérios de avaliação do potencial, mas também outros como “disponibilidade imediata”, “total disponibilidade para viagens”, que são alegadamente mais “encontrados” em candidatos masculinos e que, por conseguinte, podem servir para, de forma mais ou menos camuflada, preterir uma mulher a favor de um homem. Portanto, deve-se evitar todo tipo de prática discriminatória. Nascimento (2011) assim define esta prática:

"A discriminação caracteriza-se pela presença de um elemento subjetivo, a intenção de discriminar, e de um elemento objetivo, a preferência efetiva por alguém em detrimento de outro sem causa justificada, em especial por motivo evidenciado, revelando escolha de preconceito em razão do sexo, raça, cor, língua, religião, opinião, compleição física ou outros fatores." (NASCIMENTO, 2011, p.732)

A Alta Administração, responsável direta pela missão da organização e por estabelecer e fiscalizar seus valores, deve sempre proporcionar meios e recursos para o bem-estar de seus colaboradores. A existência de creches, por exemplo, no ambiente de trabalho tem sido uma demanda crescente considerando o aumento da mão de obra feminina. Empresas líderes de mercado têm contribuído para a provisão de tais serviços e oferecido o benefício sempre que não existem creches públicas disponíveis para atender as necessidades de suas funcionárias. Esse é um detalhe importante que tem ajudado tais empresas e poderá ajudar as empresas públicas a diminuir o ab-

senteísmo, que é a ausência por falta ou atraso ao trabalho e que causa muita descontinuidade nos processos e desconforto para os demais funcionários. Deve-se, ainda, assegurar que a adoção de novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) não exclua as mulheres e que, por exemplo, lhes serão oferecidos treinamentos para que possam acompanhar as mudanças tecnológicas frequentes.

É muito comum, principalmente em grandes instituições públicas, a escolha de um perfil masculino para um cargo de alta responsabilidade de modo quase automático, escolha essa formada por estereótipos pré-moldados. Por isso, é necessário que os departamentos de RH desenvolvam políticas igualitárias de oportunidades, como a avaliação de currículo às cegas, por exemplo, com foco maior nas habilidades técnicas. Considerando que a integração de homens e mulheres no ambiente de trabalho é essencial para a geração de ideias inovadoras e a transformação das organizações públicas, é fundamental que se promova tal interação numa constante busca por sólidos resultados de negócios. Exemplo positivo desta interação no serviço público no Brasil tem sido a participação feminina crescente nas Forças Armadas, ambiente antes exclusivo de homens, e que hoje conta com a presença de cerca de 50% de mulheres em determinadas áreas de atuação. Hoje, cerca de 30 mil mulheres fazem parte do efetivo das três Forças: Marinha, Exército e Aeronáutica, sem contar as outras milhares atuando nas Polícias e Bombeiros Militares. Na Força Aérea Brasileira elas já são mais de 12 mil, perfazendo um total de 18% do efetivo geral. Já a proporção de mulheres no efetivo das polícias civis dos estados brasileiros atingiu 26,4%, em dezembro de 2013, enquanto a participação nas polícias militares era de 9,8%.

A iniciativa da ONU Mulheres (2017), com os *Women's Empowerment Principles* (Princípios de Empoderamento das Mulheres), tem ajudado a reverter formas discriminatórias, buscando a adesão das empresas brasileiras aos seguintes princípios de empoderamento feminino: estimular



o envolvimento da alta liderança com a igualdade de gênero; tratar homens e mulheres de maneira justa no trabalho, respeitando e dando suporte aos direitos humanos e à não discriminação; assegurar saúde, segurança e bem-estar para todos os trabalhadores, mulheres e homens; promover a educação, o treinamento e o desenvolvimento profissional das mulheres; implantar práticas de *marketing e supply chain* que possam empoderar as mulheres; promover a igualdade por meio de iniciativas na comunidade; e mensurar e publicar relatórios dos progressos para alcançar a igualdade de gênero.

2.1 O PAPEL DO LÍDER OU DIRIGENTE DA ORGANIZAÇÃO

Todo dirigente deve analisar os dados da instituição e atribuir uma métrica para verificar se as promoções internas abrangem homens e mulheres. Abaixo, segue uma lista de ações que este deve observar continuamente contribuindo assim para o estabelecimento de uma cultura meritocrática.

- Verificar qual a proporção entre a quantidade de profissionais do sexo masculino e feminino que ingressaram na organização em comparação com aqueles que atingiram outros níveis hierárquicos. A não observância deste item é um dos motivos de perda de profissionais talentosos que poderiam fazer diferença na trajetória da instituição;
- Observar se a promoção interna e a efetivação de cargos incorporam ambos os sexos;
- Identificar as oportunidades e características da organização e formar um grupo de gestores e funcionários para falar sobre diversidade;
- Fomentar discussões pertinentes e deixar todos a par das possibilidades da equipe. Além de maior engajamento, a multiplicidade resulta em riqueza e no desenvolvimento de novas ideias e iniciativas para o ambiente de trabalho (as famosas reuniões de *brainstorming*) e
- Possibilitar que todos na organização tenham acesso a treinamento e capacitação num processo de educa-

ção continuada, quer seja presencial ou semipresencial.

Importante também para os dirigentes de organizações públicas é investir em Programas de Gestão da Diversidade. Ainda uma metodologia nova no Brasil, a Gestão da Diversidade é praticada quase que exclusivamente por empresas privadas e por aquelas do chamado Terceiro Setor. Frequentemente relacionados a ações de Responsabilidade Social Empresarial, esses programas propõem formas específicas de gestão da diversidade cultural, não só de gênero nas organizações buscando, com isso, tanto construir espaços de trabalho mais justos quanto aproveitar a diversidade para a melhoria do desempenho organizacional.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ferramentas e dicas gerenciais aqui apresentadas devem fazer parte da própria gestão de pessoas das organizações públicas brasileiras e devem ter como objetivo atrair e reter candidatos habilitados e diferenciados, proporcionar uma melhoria contínua nos processos, e ainda, possibilitar inovações e atrair novas redes de negócios trazendo mais visibilidade e conectividade à organização envolvida e ao próprio Estado que se beneficiará com resultados mais eficazes e efetivos. Portanto, um processo de recrutamento e seleção de pessoal justo e que leve em consideração elementos objetivos encontrados nos perfis de seus candidatos sempre será a melhor opção para que se tenha organizações públicas sérias e comprometidas com o crescimento e desenvolvimento do país e o bem-estar de seus cidadãos.

A pró-atividade feminina em busca de sua ascensão profissional é algo importante observado nos dias de grande conectividade em que vivemos. As oportunidades aparecem quando menos se espera, mas para isso é necessário buscá-las de maneira persistente e disciplinada e isto é visto claramente no comportamento feminino. O primordial é a mulher estar atenta e perceber que não precisa ter atitudes masculinas ou entrar em conflito de gêneros para conquistar o respeito ou determinados objetivos quando em situação de concorrer ou pleitear por uma

posição, cargo ou função no serviço público. A diversidade e competência naturais e a capacidade de se reinventar sempre serão armas positivas do universo feminino e que influenciarão não só nos processos de recrutamento, mas em toda uma carreira dentro das organizações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 dez. 2020.

IBGE - **Estatísticas de gênero**: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/genero/20163-estatisticas-de-genero-indicadores-sociais-das-mulheres-no-brasil.html?=&t=o-que-e>

IPEA. **Mulheres e trabalho**: breve análise do período 2004-2014. Ipea: Brasília, 2016.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**: história e teoria geral do direito do trabalho – relações individuais e coletivas do trabalho. 26. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ONU BRASIL - <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>.

ONU Mulheres Brasil. **Princípios de empoderamento das mulheres da ONU alcança o marco de 150 empresas signatárias no Brasil**. 2017. Disponível em: onmulheres.org.br/noticias/principios-de-empoderamento-das-mulheres-da-onu-alcanca-o-marco-de-150-empresas-signatarias-no-brasil.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração pública**: teoria e questões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.





COLABORATIVIDADE E FONTES ABERTAS: *Intellipedia*, um modelo para a “Inteligência de Gestão”?

Autor: Breno Diogenes Gonçalves - Cel. Av.

RESUMO: Inteligência inoportuna é manchete de jornal. Inteligência não confiável, surpresa no campo de batalha e certeza da ineficiência dos recursos públicos. O presente ensaio busca introduzir o conceito de colaboratividade na metodologia de produção do conhecimento (MPC) de Inteligência, seja ela aplicada às operações militares ou à execução orçamentária de defesa, ambos indissociáveis da era da informação, onde o volume colossal de fontes abertas pode ser útil ao planejamento e à condução das temáticas ligadas ao poder aéreo de uma nação. Nesse intuito, é proposta uma adaptação do conceito da *Intellipedia*, ferramenta utilizada, há mais de uma década pela comunidade de inteligência dos Estados Unidos da América (EUA), com o objetivo de difundir conhecimentos de inteligência e análises de gestão administrativa e orçamentária, em resposta às novas ameaças do cenário de Defesa.

Palavras-chave: Inteligência, Colaboratividade, *Intellipedia*, Fontes Abertas e Inteligência de Negócios.

1 INTRODUÇÃO

A visão estratégica da Força Aérea dos Estados Unidos (USAF) sobre o setor de *Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance* (ISR) apresenta os seguintes princípios como essenciais para a atividade: a inteligência é indivisível; a inteligência é um domínio neutro, centrada em capacidades e efeitos, não em plataformas; e a inteligência é uma operação, não apenas suporte [1].

Já sob o ponto de vista israelense, para Yossi Kuperwasser, ex-chefe da divisão de pesquisas da inteligência militar de Israel, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos, e a subsequente falha em encontrar armas de destruição em massa no Iraque levaram a essa concepção norte-americana sobre ISR [2].

Yossi afirma, ainda, que, enquanto os profissionais de inteligência se adaptam a eventuais reformas, eles continuam a enfrentar um problema perene e de difícil solução: a compreensão limitada dos decisores sobre o processo de inteligência.

Em face dessa realidade, no final dos anos 90,

a liderança da inteligência de Israel considerou necessário reformular os conceitos, as percepções e as práticas de inteligência, já que as metodologias existentes não abordavam, com amplitude, a crescente complexidade do ambiente de segurança e as ameaças emergentes.

Entre as razões identificadas para essa reforma, estavam: as mudanças nas características das guerras e na doutrina militar dos inimigos; o impacto da era da informação; a relação entre o pessoal de inteligência e os decisores; e a relação entre analistas e agentes [2].

Especificamente sobre os impactos da era da informação, o *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) identificou o radical incremento na exploração das fontes abertas, como uma importante e necessária razão para as reformas nas metodologias adotadas pela comunidade de inteligência global [3].

A partir dessa conjuntura global e tecnológica, emerge uma questão para o preparo e emprego da Força Aérea Brasileira (FAB): qual a metodologia para lidar com esse volume colossal de dados no âmbito das atividades finalísticas do Comando da Aero-

náutica (COMAER) e do orçamento que as suporta?

Faz-se premente a busca por tal resposta, por dois aspectos centrais da atual conjuntura de Defesa no Brasil. Primeiramente, o incremento da participação de suas Forças Armadas (FA) em operações ou missões classificadas como de “não guerra”, tais como as missões de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), as Operações Verde Brasil (2019 e 2020), o repatriamento de brasileiros de Wuhan, China, pela Operação Regresso à Pátria Amada Brasil (2020) e a Operação COVID-19 (em curso).

Como segundo aspecto conjuntural, encontram-se os desdobramentos de natureza jurídica, orçamentária e fiscal decorrentes da pandemia global causada pelo vírus Sars-CoV-2, como a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), a qual tem potencial para ser apenas um dos múltiplos efeitos pandêmicos decorrentes. [4]

Mesmo com esse amplo foco de emprego, será proposta uma concepção preliminar de metodologia colaborativa, para a produção do conhecimento de inteligência, seja ela operacional ou de gestão, utilizando-se das atuais estruturas computacionais, com foco no aproveitamento qualitativo do volume colossal de fontes abertas existentes no espaço cibernético.

2 FONTES ABERTAS: A EVOLUÇÃO DAS GERAÇÕES

Em um relatório de 2018, os autores Heather J. Williams e Ilama Blum publicaram o estudo: *Defining Second Generation Open Source Intelligence (OSINT) for the Defense Enterprise* [5].

Eles alertam como a *Open Source Intelligence* (Inteligência de Fontes Abertas – OSINT) começou orientada para a defesa, quando os Estados Unidos estabeleceram o Serviço de Monitoramento de Transmissões Estrangeiras (*Foreign Broadcast Information Service - FBIS*), em 1941, para monitorar e analisar a propaganda do Eixo.

Desde então, os líderes da Comunidade de Inteligência (CI) têm reconhecido que os desafios e

a dinâmica do século 21 trariam mais demanda por OSINT, não menos.

Por exemplo, no *First International Symposium on Open Source*, em 1992, o então vice-diretor da CIA, Almirante William Studeman, exigiu uma ampla reforma na abordagem da comunidade de inteligência quanto a gestão, a coleta, o processamento e a difusão das fontes abertas.

Já em 2004, um grupo de trabalho do Subsecretário de Defesa para Inteligência encontrou deficiências na política, na doutrina, no treinamento e no gerenciamento de fontes abertas. Além disso, os requisitos de fontes abertas do Departamento de Defesa dos EUA (DoD) estavam sub-representados e subfinanciados dentro da CI. Essas descobertas levaram ao estabelecimento do Conselho para Fontes Abertas de Defesa (*Defense Open Source Council - DOSC*).

Em 2005, o Diretor de Inteligência Nacional criou o *Open Source Center (OSC)* e designou a *Central Intelligence Agency (CIA)* como seu agente executivo, posteriormente designando-o como o gerente funcional.

A criação do OSC cumpriu com a exigência da Lei de Reforma da Inteligência e Prevenção ao Terrorismo (2004) a qual exigia, especificamente, a criação de um centro de inteligência dedicado à: coleta, análise, produção e difusão de inteligência de fonte aberta. Além da produção de OSINT, os objetivos do OSC incluíam o treinamento na exploração e na análise de fonte abertas, o desenvolvimento de ferramentas e a testagem de novas tecnologias.

Já em 2015, o OSC foi renomeado para *Open Source Enterprise (OSE)* e foi incluído na recém-criada Diretoria de Inovação Digital da CIA.

Embora a CI dos EUA tenha estado envolvida em OSINT por mais de 50 anos, sua definição e sua tipificação, como uma disciplina da inteligência, ainda estão sujeitas a debate.

A *Internet* e a ascensão das mídias sociais complicaram ainda mais essa questão. A OSINT está se tornando mais complexa em termos de fontes e métodos de coleta. As pessoas estão disponibilizando informações de formas nunca antes existentes, in-

cluindo expressões *on-line* de sentimentos, fotografias e acontecimentos pessoais, opiniões em redes sociais e perfis profissionais.

Certamente, o aprendizado de máquina, os algoritmos de computador e os raciocínios automatizados expandem ainda mais a capacidade de processar essas informações e encontrar aplicações com valor para a inteligência.

Tendo em vista a natureza mutável das informações publicamente disponíveis, os pesquisadores Williams e Blum (2008) sugerem que o período atual seja considerado como a segunda geração da OSINT. Incidentes como a Revolução Verde Iraniana de 2009 representam um exemplo de como o uso das novas mídias sociais

forneceram uma imagem de inteligência, em tempo real, de um ambiente negado. [5]

Os autores estabelecem 2005 como o ano de nascimento da segunda geração da OSINT, pois, segundo eles, foi neste ano que a CI criou o *Open Source Center*. Simultaneamente, a *Internet* também estava se transformando nessa época, com a maior parte do conteúdo *on-line* evoluindo para páginas dinâmicas, com conteúdos gerados por usuários e mídias sociais. Essa transição é descrita como o surgimento da Web 2.0.

Nesse sentido, os autores concluem que as gerações da inteligência de fontes abertas seriam esquematizadas em ondas, conforme a representação da figura 1.



FIGURA 1 – Diagrama sobre gerações das fontes abertas de inteligência. Fonte: Adaptado de WILLIAMS e BLUM (2008, pg. 40). [5]

Em resumo, uma primeira geração construída sobre os pilares da tradução e do acesso físico, que avança na direção de uma segunda geração de acesso virtual e coleta constante, construída pela capacitação técnica de explorar e produzir conhecimento, na velocidade da era da informação, mas que tem o seu futuro na terceira geração, onde se enfatiza o aprendizado das máquinas, focadas na coleta e disseminação de conhecimentos criptografados, a serem protegidos do acesso ino-

portuno dos elementos adversos do moderno cenário de Defesa (hackers, terroristas, criminosos).

Por fim, identificadas as gerações de inteligência baseada em Fontes Abertas, parte-se para entender a caracterização do ciclo de produção do conhecimento e de como ele é similar na comunidade de inteligência global, seja na Academia, nos Organismos Internacionais (OI), nos órgãos estatais e no ambiente corporativo de gestão.

3 PRODUÇÃO DO CONHECIMENTO: UMA DOCTRINA QUASE GLOBAL

Adotando-se a metodologia dedutiva para se comprovar a similaridade das Metodologias de Produção do Conhecimento (MPC) e das análises gerenciais de negócios empregadas pela CI global, a argumentação avança desde a doutrina utilizada pela Organização das Nações Unidas (ONU); passa pelas doutrinas de países como EUA e França; engloba o ambiente gerencial da *Business Intelligence* (Inteligência de Negócios - BI) e, finalmente, chega ao cenário brasileiro, onde serão expostos os ciclos da MPC de órgãos como a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o Ministério da Defesa (MD) e a Força Aérea Brasileira (FAB).

Iniciando-se pela ONU, sua *Policy of Peacekeeping Intelligence* (Política de Inteligência das Missões de Manutenção da Paz) [6] descreve que o ciclo da MPC, em operações de manutenção da paz, é composto pelas fases retratadas na figura 2.

A cada novo ciclo de MPC, deve ser respeitado o nível hierárquico daqueles que têm autonomia para iniciá-lo e o foco mantido em 03 aspectos centrais: apoiar um quadro operacional comum, fornecer aviso antecipado de ameaças iminentes e identificar riscos e oportunidades.

Descendo do nível supraestatal para o estatal, os EUA editaram, em 2012, a *Air Force Doctrine Document 2-0 – Global Integrated Intelligence, Surveillance & Reconnaissance (ISR), Operations* – na qual o conceito de operações ISR evolui para uma integração global de dados [7].

Nesse novo conceito, é mantido o ciclo de ISR, compreendendo um amplo espectro de operações (fases), divididas em: *Planning and Direction* (Planejamento e Direcionamento); *Collection* (Coleta); *Processing and Exploitation* (Processamento e Exploração); *Analysis and Production* (Análise e Produção); and *Dissemination* (Disseminação) – PCPAD, na sigla em inglês.

Porém, as semelhanças conceituais resumem-se às fases, pois, nessa nova doutrina, a MPC não é linear ou cíclica, mas uma rede de operações, simultâneas e inter-relacionadas, baseadas em capacidades. Tal concepção foi mantida pela reedição da doutrina em 2015.

Atravessando o Atlântico para o contexto francês, o pesquisador Joseph Henrotin, em seu artigo – *Les mutations du renseignement militaire. Dissiper le brouillard de la guerre?* (As mutações da inteligência militar. Dissipando a névoa da guerra?) – clarifica que a Inteligência não é informação, nem mesmo conhecimento, mas a produção desse conhecimento para orientar a tomada de decisão [8].



FIGURA 2 – Diagrama das fases do ciclo da produção de inteligência da ONU. Fonte: Adaptado de United Nations (2017, pg. 5). [6]

Para Herotin, a MPC é um ciclo no qual cada uma das fases é essencial para a realização do todo. O primeiro passo é a definição de um objetivo; em seguida, chega a hora da coleta de dados significativos para tal objetivo; o terceiro passo é a verificação cruzada e a análise; e, finalmente, o último passo é dedicado à divulgação da informação ao decisor e sua exploração pelo comando e unidades operacionais.

Assim, evoluindo momentaneamente do panorama doutrinário operacional e estatal, para o ambiente da gestão pública ou privada, o professor italiano, Carlo Vercellis, na sua obra *Business Intelligence (BI), Data Mining and Optimization for Decision Making* (Inteligência de Negócios, Mineração de Dados e Otimização para a Tomada de Decisão) [9], explicita quatro aspectos de interesse ao entendimento doutrinário sobre BI:

- As habilidades intuitivas dos tomadores de decisão, sejam gestores de empresas ou da administração pública são superadas pela complexidade da governança das organizações atuais;

- Mesmo com um significado um tanto restritivo do termo negócio, que pode induzir a limitação do assunto aos limites empresariais, os sistemas de BI são voltados tanto para empresas quanto para outros tipos de organizações complexas, como o COMAER, por exemplo;

- O ciclo de análise na BI é composto das fases de *analysis* (análise), *insight* (refinamento das causa-efeito), *decision* (deisão) e *evaluation* (avaliação); e

- O processo de tomada de decisão inclui cinco fases retroalimentáveis: *intelligence*, *design*, *choice*, *implementation* e *control* (figura 3).



FIGURA 3 – Infográfico sobre as fases do processo de tomada de decisão. Fonte: Adaptado de Vercellis (2009, pg. 33-35). [9]

Doutrinariamente, o ponto central relacionado à Inteligência de Negócios é que ela é uma metodologia, não uma ferramenta ou um conjunto delas, como ratifica a definição original, patenteada em 1989 por Howard Dresner, na qual ele descreve BI como conceitos e métodos em prol do aperfeiçoamento da tomada de decisões baseada em fatos. [10]

Ou seja, a BI definida por Dresner já possuía um caráter para além dos aspectos empresariais da questão concorrencial e do lucro.

Assim, com o advento da era informação, propõe-se uma nova aplicação à inteligência, a qual seria doravante denominada de Inteligência de Gestão, mais abrangente do que a BI empresarial, mantendo-se fiel à premissa original de ter os fatos em suporte à decisão, pois além da eficiência, melhor utilização dos recursos, o conceito que é proposto pode ser utilizado para obtenção de maior eficácia, atingimento de resultados e, sobretudo, de maior efetividade e obtenção de efeitos desejados.

Nesse ponto, vale estabelecer a ligação entre a teoria acadêmica de negócios e o uso doutrinário operacional, ao constatar que a USAF tem usado largamente as ferramentas de BI para a tomada de decisões na gestão de aquisições, a qual tem sido operacionalizada pela *Air Force Installation Contracting Center's Business Intelligence Competency Cell* (Célula de Competência em Inteligência de Negócios do Centro de Contratação para Instalação da Força Aérea), localizada na Base Aérea de WRIGHT-PATERSON, Ohio – EUA, uma Base Aérea eminentemente de suporte finalístico. [11,12]

Especificamente quanto à doutrina nacional de análise em suporte ao processo decisório, a Escola de Inteligência (ESINT) da ABIN descreve as fases da MPC como: Planejamento; Reunião, Análise e Síntese; Interpretação e, por último, Formalização e Difusão. Ou seja, fases muito similares as já descritas e analisadas, tanto nos contextos internacionais, como nos corporativos de gestão.

Nessa mesma linha, segue a Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01 – Volume 3, ao detalhar

o Ciclo de Inteligência a ser utilizado nas operações conjuntas do Ministério da Defesa (MD), tendo como objetivo atender às Necessidades de Inteligência (NI). Para tal, a atividade de inteligência militar adota uma metodologia chamada de Ciclo de Inteligência, que consiste das seguintes fases: Direção, Reunião, Produção e Disseminação [13].

Ao chegar no nível subsetorial, onde se encontra o COMAER, o Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAER), órgão central do SINTAER (Sistema de Inteligência da Aeronáutica), editou a MCA 200-24 sobre a Metodologia para a Produção do Conhecimento [14], onde é preconizado que as fases da MPC são: Planejamento; Reunião; Análise e Síntese; Interpretação e Formalização e Difusão. Fases idênticas às definidas pela ABIN, órgão central do SISBIN (Sistema Brasileiro de Inteligência).

Ainda no nível subsetorial, a Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA), órgão responsável pela execução orçamentária do COMAER [15], ao incorporar o conceito de Business Intelligence no seu processo decisório, por meio do Projeto Observar, agregou uma significativa vantagem metodológica em relação à MPC tradicional, pois ao – Planejar, Reunir, Consolidar, Inovar, Analisar e Decidir – anexa a capacidade de decidir como última etapa do método. Ou seja, a BI não se restringe ao assessoramento, busca a melhor opção para aplicação na gestão administrativa e orçamentária. [9]

De todo o exposto sobre as fases das MPC de inteligência, nos seus múltiplos campos de utilização, conclui-se que, ainda que recebam denominações ligeiramente distintas, guardam uma ampla similaridade em sua concepção. Isto é, buscam responder as perguntas: Para que? Como? Para quem?

Dessa forma, se as fases da metodologia são comuns, como seria possível aperfeiçoar uma metodologia que se encontra tão bem enraizada?

Talvez a resposta para essa pergunta resida nas ferramentas que venham a comprimir a linha temporal de uma ou muitas dessas fases da MPC, ou seja,



reduzir o ciclo OODA (Observar, Orientar, Decidir e Agir) do teórico americano John Boyd. [16]

É nesse ponto, que uma metodologia colaborativa de produção do conhecimento e de análises gerenciais, centrada em fontes abertas, pode representar uma das chaves para o sucesso dessa empreitada por uma Inteligência Militar e de Gestão, confiável e oportuna.

4 COLABORATIVIDADE: A SINERGIA EM PROL DA INTELIGÊNCIA

Para o Phd Richard J. Hackman, em sua obra *Collaborative Intelligence: Using Teams to Solve Hard Problems* (Inteligência Colaborativa: usando equipes para resolver problemas difíceis) [17], à medida que as tecnologias eletrônicas para comunicação tornaram-se mais poderosas, o trabalho em equipe à distância está se tornando mais a regra do que a exceção, o que faz com que as equipes de analistas estejam em toda parte.

Na sua teoria, Hackman defende que o número de potenciais adversários dos EUA proliferou para muito além da antiga União Soviética. Ao mesmo tempo, novas tecnologias e métodos de coleta, associados a uma enxurrada de informações de código aberto, incrementaram a quantidade de dados que flui para os órgãos de inteligência. Acompanhar essa conjuntura tem sido desafiador para a CI dos EUA.

O Centro para o Estudo da Inteligência (CEI) da CIA chegou a uma conclusão semelhante à de Hackman: fracassos analíticos derivam de comportamentos e práticas disfuncionais dentro das agências da CI e, provavelmente, não serão remediados, seja por mudanças estruturais na organização, seja pelo aumento da autoridade dos líderes de tais entes.

O mais frustrante e, infelizmente, o problema mais comum enfrentado pelas equipes de inteligência acontece quando a informação necessária está disponível em outro órgão de sua CI, porém a equipe não tem sucesso em obtê-la.

Para Hackman, tanto a programação de *software* livre quanto as ferramentas do tipo *wiki* aproveitam

ao máximo as tecnologias de informação para ajudar os profissionais de inteligência a montar, aprimorar e compartilhar conhecimento. Eles se engajam, coordenam e ponderam, adequadamente, as contribuições daqueles que têm o conhecimento ou a habilidade para realizar uma tarefa coletiva, de maneira a minimizar as chances de reunir ignorância ou difundir erros sobre um tema.

Atualmente, o trabalho de inteligência é cada vez mais desenvolvido por profissionais dispersos por regiões geográficas ou fusos horários distintos. Isso implica que a interação face a face seja suplantada, paulatinamente, pelo uso de tecnologias eletrônicas para comunicação e coordenação.

Algumas das ferramentas úteis para as equipes da CI dos EUA acessarem bancos de dados de conhecimentos ou para buscarem assistência de outros profissionais de inteligência incluem: a Intellipedia (modelada na Wikipedia), o A-space e o C-space (inspirados no MySpace).

A teoria de Hackman é reforçada pelo Dr. Ben Green, Phd em formação pela *Havard University*, que definiu em seu artigo – *Testing and Quantifying Collective Intelligence* (Testando e quantificando a Inteligência Coletiva) [18] – a inteligência coletiva como a capacidade de um grupo de agentes de melhorar sua capacidade em uma determinada tarefa, pelo compartilhamento de informações e pela incorporação de sugestões.

Outro resultado interessante obtido por Green é que, embora grupos grandes superem grupos pequenos em todas as tarefas, a taxa de melhoria diminui à medida que o tamanho do grupo aumenta. Enquanto grupos de 10 superam significativamente um agente individual, grupos de 20 executam apenas um pouco melhor a tarefa do que os grupos de 10. O autor sugere que existe um número crítico de indivíduos para cada tarefa de inteligência coletiva.

De toda forma, o ganho de conhecimento e o sucesso na consecução da tarefa ocorrem quando os membros da equipe desenvolvem um padrão de interação que promova o aprendizado mútuo, incrementando o total de conhecimento disponível para o trabalho.

5 DA TEORIA À PRÁTICA: INTELLIPEDIA E O CONCEITO DE TIN

Muitos podem imaginar que tais teorias nunca foram transladadas para o ambiente prático e operacional. É nesse ponto que iniciativas como a *Intellipedia* e as *Trusted Information Network* (TIN) revelam a evolução da teoria para a ação na produção colaborativa de inteligência.

Nada mais emblemático do que explicar a *Intellipedia* por meio da *Wikipedia* [19].

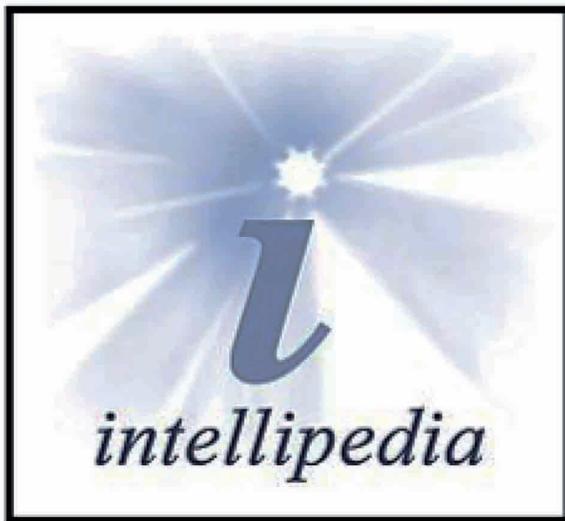


FIGURA 4 – Símbolo da Intellipedia.
Fonte: Wikipedia [18]

Nessa sintonia, a *Intellipedia* é um sistema *on-line* para compartilhamento colaborativo de dados usado pela CI dos Estados Unidos. Foi estabelecida como um projeto piloto no final de 2005 e formalmente anunciada em abril de 2006.

A *Intellipedia* consiste em três *wikis* em execução concomitante nas redes da CI: JWICS (*Intellipedia-TS – Top Secret*), SIPRNet (*Intellipedia-S - Secret*) e Intelink-U (*Intellipedia-U – sensible but not classify*).

Cada um dos *wikis* é usado por indivíduos das 16 agências da comunidade de inteligência dos EUA, além de outras organizações relacionadas à segurança nacional, incluindo comandos combatentes e órgãos federais. Obviamente, os *wikis* não são abertos ao público.

A versão secreta é direcionada, predominantemente, ao DoD e ao pessoal do Departamento de Estado. Os usuários das redes não confidenciais podem

acessar a *Intellipedia* remotamente, por meio de uma VPN, assim como de suas estações de trabalho.

A *Intellipedia* nasceu inspirada em um ensaio acadêmico escrito para o Prêmio Galileo (competição de redação criada pela CIA) que encorajava o efetivo das agências de inteligência a apresentar novas ideias para melhorar o compartilhamento de informações.

O ensaio vencedor foi o de Calvin Andrus, diretor de tecnologia do *Center for Mission Innovation* da CIA, intitulado: *The Wiki and the Blog: Toward a Complex Adaptive Intelligence Community*. Andrus argumentava que o poder da *Internet* vinha do *boom* da auto publicação e observou como a política de portas abertas da *Wikipedia* permitia que, rapidamente, nela fossem incluídos assuntos de interesse para a inteligência.

Ou seja, a própria *Intellipedia* reveste-se de princípios similares à etapa da inovação do Projeto Observar da SEFA, por já ter sido uma opção inovadora apresentada a um decisor. Além disso, representa um exemplo clássico de produto, potencialmente a ser obtido pelo Projeto da Incubadora de Inovação da Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF), batizada de I2D.

Nessa mesma direção os autores Arnaud de Borchgrave, Thomas Sanderson e Jacqueline Harned do *Center for Strategic and International Studies* (CSIS) publicaram o estudo: *Force Multiplier For intelligence - Collaborative Open Source Networks* (Multiplicador de força para inteligência - Redes colaborativas de código aberto), onde colocaram o conceito da colaboratividade à prova, durante 01 ano de projeto, no qual as *Trusted Information Networks* (TIN) ganharam certificação acadêmica [3].

Nesse projeto, os pesquisadores explanaram que duas forças são convergentes: o crescente fluxo de informações e as ameaças transnacionais que desafiam os governos. Os dados significativos estão disponíveis, mas a cultura organizacional e as suas práticas ainda são obstáculos para uma transformação eficiente desses dados em conhecimento útil para a inteligência.

O projeto TIN do CSIS provou ser um modelo de trabalho bem-sucedido para uma rede colaborativa de código aberto (*Wiki*, por exemplo), constituindo-se tais redes em espaço onde especialistas não-governamentais colaboravam na construção de conhecimento oportuno e útil à inteligência

Quanto às lições aprendidas sobre a colaboratividade na CI norte-americana, Nancy M. Dixon e Laura A. McNamara publicaram o artigo: *Our Experience with Intellipedia: An Ethnographic Study at the Defense Intelligence Agency* (Nossa experiência com a Intellipedia: um estudo etnográfico na Agência de Inteligência de Defesa) [20].

Os resultados das autoras sugerem que a *Intellipedia* já está impactando nas práticas de trabalho dos analistas. Entre as conclusões do estudo, a *Intellipedia* demonstra que, quando os analistas recebem um espaço acessível para compartilhar informações, eles fazem isso com entusiasmo.

Por fim, as autoras veem a *Intellipedia* como uma tecnologia de potencial profundamente disruptivo. Ainda que não esteja claro se a *Intellipedia* é uma mera distração ou uma contribuição real para a produção de inteligência.

Buscando clarificar tal dubiedade, o CSIS volta a se debruçar sobre a inteligência colaborativa, por meio do artigo *New Tools for Collaboration: The Experience of the U.S. Intelligence Community* (Novas ferramentas para colaboração: a experiência da comunidade de inteligência dos EUA), de Gregory F. Treverton [21].

Para Treverton, trabalhar envolvido em culturas organizacionais marcadamente distintas e fortes é um desafio para a CI. O autor afirma que estudos externos reforçam o papel dos obstáculos da dispersão geográfica, da dependência eletrônica e da estrutura dinâmica, como limitadores do aumento da produtividade, mas reforçam a confiança como fator crucial na mitigação desses óbices.

A figura 5 revela que a *Intellipedia* (*Wiki*) é responsável por estabelecer as relações profissionais mais fortes entre os integrantes de uma CI. Cenário que se deseja consolidar nas operações de ISR, sejam elas singulares ou conjuntas, ou na Inteligência de Gestão.

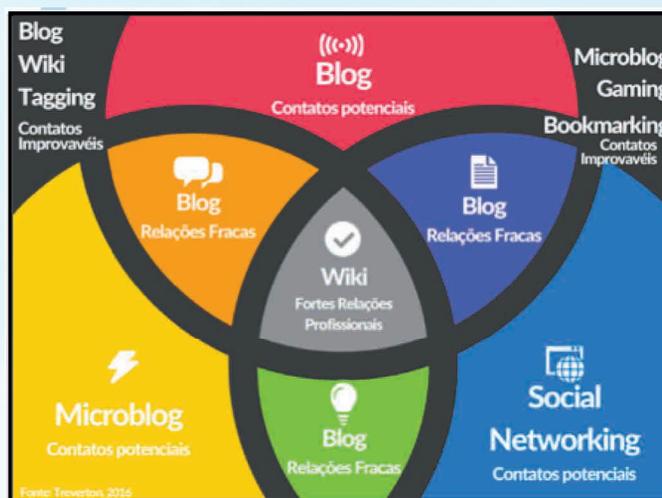


FIGURA 5 – Diagrama de níveis de relacionamento profissional segundo as mídias sociais, em meio a um processo colaborativo.

Fonte: Adaptado de Treverton (2016, pg. 06). [21]

O CSIS aponta, ainda, que os principais óbices às ferramentas colaborativas são: a cultura organizacional, que não incentiva a colaboração; a falta de confiança entre os usuários; a falta de incentivos para colaborar; e as dificuldades práticas na operação das ferramentas colaborativas.

Após mais de uma década de *Intellipedia* na CI dos EUA, nasceria o desafio de transladar o conceito dessa MPC colaborativa para a realidade das operações conjuntas e singulares no Brasil e para a análise da gestão dos Comandos Militares, onde o desafio cultural e orçamentário são centrais no processo de adaptação.

Para os céticos sobre tal possibilidade, reforça-se que a *Intellipedia* foi possível e útil em assuntos sensíveis, cujos dados são geridos por sistemas encriptados e compartimentados. Como não ser viável aplicar tal conceito nas operações de não-guerra e, principalmente, na gestão pública, onde a transparência é a regra e o sigilo a exceção?

Por fim, sob o prisma conjuntural atual, as novas ameaças vivenciadas pelo setor de Defesa, entre elas os contingenciamentos de recursos financeiros, a segurança biológica, as demandas ambientais e de segurança interna, tendem a impelir a administração pública, na direção de unir colaboratividade com as fontes abertas, para reduzir o ciclo OODA, tanto no emprego operacional como na gestão administrativa e orçamentária.

6 COLABORATIVIDADE MULTIPROPÓSITO: ESTÍMULO ÀS NOVAS PESQUISAS, NÃO UMA CONCLUSÃO

A argumentação chega ao seu objetivo central, ou seja, propor uma arquitetura preliminar de MPC, utilizando-se das atuais estruturas e capacidades quanto aos aspectos cibernéticos e computacionais, inspirada no conceito da *Intellipedia*.

Para tanto, ele não se arrisca a ser conclusivo, mas propositivo, pois em um estudo de caráter acadêmico, que visa identificar soluções adaptativas, seria audacioso atingir uma verdade absoluta e definitiva.

Assim, sob prisma do emprego operacional tal proposta aborda, primeiramente, a realidade do Ministério da Defesa, onde sua Doutrina para Operações Conjuntas estabelece que o Plano de Obtenção de Conhecimentos (POC) é um documento interno de uma seção de inteligência que registra as Necessidades de Inteligência (NI), não atendidas pelo próprio banco de dados e que, por consequência, devam ser atendidas, por meio de Pedidos de Inteligência (PI) direcionados a órgãos externos ao seu nível de responsabilidade.

É na metodologia para responder a esse pedido e no tempo que se gasta em tal processo, que reside um dos focos da abordagem colaborativa.

Imaginem se os analistas de inteligência fossem demandados diretamente por meio do Portal de Inteligência Operacional (PIOp) do MD, sistema computacional de compartilhamento de dados e conhecimentos, que integra os elos do Sistema de Inteligência Operacional (SIOp), onde o demandante (seja uma força singular ou comando conjunto) “posta” uma tarefa *wiki* (do tipo *Intellipedia*), em meio a qual os elos do Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE) interagem, colaborativamente, para produzir o documento de inteligência solicitado, reduzindo o ciclo OODA da inteligência. Redução no tempo, aplicação oportuna e confiável.

Dando sequência ao raciocínio de agilidade e con-

fiabilidade, será que os dados para a consolidação do conhecimento estão indisponíveis para o uso pelos analistas? Segundo o que foi visto, academicamente, ao longo do artigo, e pela experiência dos órgãos de inteligência, os quais quase sempre são impedidos legalmente de conduzir buscas (isto é, a coleta do dado negado) é altamente provável que as OSINT representem o cerne dos dados a serem processados na produção desse conhecimento.

Já no âmbito do COMAER, quão ágil não seria se os elos da mais alta hierarquia do SINTAER conseguissem demandar (*taskear*) por meios de ferramentas colaborativas (*Intellipedia* ou tarefas *Wiki*) os demais elos, formando equipes de analistas voltadas para a produção de um conhecimento de inteligência específico? Muito provavelmente ferramentas gratuitas (*wiki*) instaladas na rede mercúrio proveriam o ambiente seguro para o processamento e controle dessa tarefa, como ilustrado na figura 6.

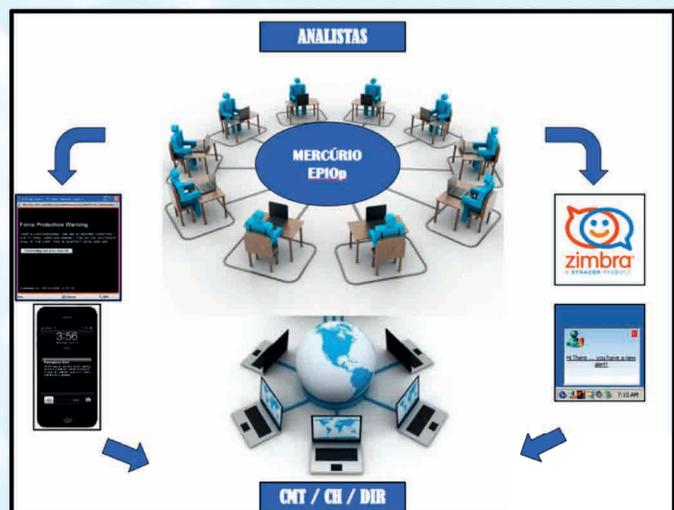


FIGURA 6 – Diagrama de controle a ser realizado pelos decisores, por meio de alertas (pop-up ou sms), sobre o início e o fim de cada nova tarefa de Inteligência. Analistas em rede criptografada. Fonte: Elaboração própria.

Voltando-se para a proposta direcionada ao aperfeiçoamento da gestão pública, o foco recai diretamente no nível subsetorial, pois, via de regra, os atores centrais do processo de execução orçamentária são os Comandos Militares.

No caso específico do COMAER, o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) é o responsável pela gestão institucional; a SEFA, pela execução orçamen-

tária; o Comando Geral do Pessoal (COMGEP) e a SEFA, pelo apoio administrativo; e o Comando Geral de Apoio (COMGAP), pela logística de material aeronáutico e bélico, engenharia e infraestrutura. [15]

Atores múltiplos, com acesso a sistemas gerenciais variados e envoltos pela riqueza desmedida de dados oriundos de fontes abertas, sejam eles de natureza macroeconômica ou mesmo uma mera aquisição de itens por uma Unidade Gestora Executora (UG EXEC) da União. Não seria o papel da Inteligência de Gestão prover metodologia em suporte à decisão das organizações complexas?

Em meio a esse emaranhado de dados e fontes, a capilaridade de operadores da FAB, com acesso a inúmeros sistemas gerenciais (como por exemplo, SILOMS - Sistema Integrado de Logística de Material e de Serviços, SIGPES - Sistema de Informações Gerenciais de Pessoal, SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira, Tesouro Gerencial, etc), fornece o ambiente ideal para metodizar a comunicação entre peritos, cujas análises, no tempo oportuno, tem o potencial de incrementar a eficiência dos recursos do contribuinte alocados ao COMAER.

Quão ágil o processo decisório se tornaria se essa comunicação entre *experts* ocorresse em ambiente colaborativo *wiki*, similar ao conceito da *Intellipedia*?

Acrescenta-se a plêiade de sistemas de acesso mais restritivo, o universo imensurável das fontes abertas de reconhecida qualidade: análises multidisciplinares de consultorias renomadas como *Deloitte*, *Accenture*, *McKinsey & Company* e *PricewaterhouseCoopers*; acesso a estudos temáticos de *Think Tanks* globais como: a *Rand Corporation*; o CSIS – *Center for Strategic & International Studies*; a EIU, *The Economist Intelligence Unit*; e o IISS – *International Institute for Strategic Studies*, dentre inúmeros outros.

Além dessas fontes de dados, os analistas de gestão ainda contam com o livre acesso a sistemas de gestão como: o SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, o Comprasnet SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e o Portal da Transparência. Sem mencionar a infinidade de endere-

ços eletrônicos governamentais e corporativos.

Uma conjuntura informacional que coloca em patamares equivalentes os desafios da Inteligência Militar e da Inteligência de Gestão, cada uma com seu objetivo, mas empregando ferramentas e metodologias similares como exemplificado pela figura 7.

Por todo o arcabouço acadêmico e prático ora delineado, é altamente provável que uma interação planejada entre os atores institucionais do COMAER, por meio de seus analistas de gestão, especialistas em temáticas sistêmicas, possa comprimir o ciclo decisório gerencial para uma sessão interativa envolvendo os protagonistas dos processos e macroprocessos do COMAER.

Tal sessão em prol do aperfeiçoamento da gestão, contaria com a presença dos decisores, aos quais seriam apresentadas opções pré-analisadas por especialistas multidisciplinares, cujas interações técnicas ocorrem num ambiente colaborativo *wiki*.

Por meio dessa ferramenta *wiki*, a qual poderia ser batizada de “FABpedia”, as opções teriam capacidade, inclusive, de serem refinadas para nova apresentação aos decisores, em tempo real com a sessão interativa. Isto é, sinergia entre colaboração, inovação, decisão e ação.

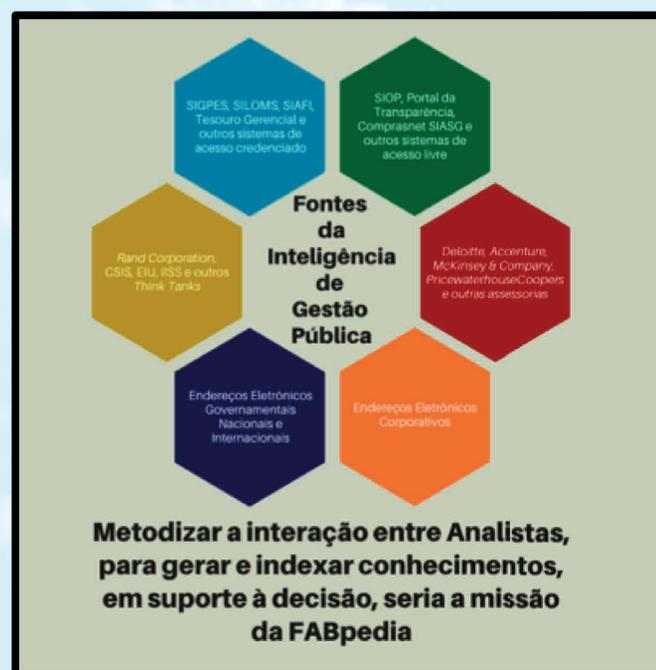


FIGURA 7 – Diagrama das prováveis fontes da Inteligência de Gestão Pública e a FABpedia como ferramenta de interação entre analistas. Fonte: Elaboração própria

Uma metodologia de produção do conhecimento similar a da Inteligência, mas com a virtude de ir além do assessoramento, pois os números falam, mas não decidem.

A arquitetura da FABpedia tem, inclusive, potencial de evoluir para além da Inteligência de Gestão, e abrigar, no futuro, painéis temáticos com conhecimento relacionados a todos os Órgãos de Direção Geral e Setorial e de Assessoramento do Comandante da Aeronáutica, mas esse é um desafio para outros pesquisadores.

Por fim, independente das soluções a serem adotadas, seja no campo operacional ou da gestão pública, a colaboratividade e as fontes abertas representam conceitos de inegável valor para as metodologias de geração de conhecimento, não somente porque são utilizadas na comunidade de inteligência dos EUA, mas, principalmente, em face da velocidade da era da informação, componente indissociável de uma realidade conflitiva e orçamentária. Restaria a cada ator público decidir se tal velocidade representará uma oportunidade ou um óbice.

REFERÊNCIAS

[1] USAF. **Air Force ISR 2023**: delivering decision advantage. USAF Headquarters. Washington, D.C., 2013.

[2] KUPERWASSER, Y. Lessons from Israel's intelligence reforms. **Analysis Paper**, nº 14, October 2007. Washington, D.C: The Saban Center, the Brookings Institution, 2007.

[3] BORCHGRAVE, A.; SANDERSON, T.; HARNED, J. **Force multiplier for intelligence**: collaborative open source networks. London: CSIS, 2007.

[4] BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020**. Estabelece o programa federativo de enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>.

Acesso em: 19 jul. 2020.

[5] WILLIAMS, H. J.; BLUM, I. **Defining second generation Open Source Intelligence (OSINT) for the defense enterprise**. Santa Monica: RAND Corporation, 2008

[6] UNITES NATIONS (UN). Department of Peacekeeping Operations. **Policy of Peacekeeping Intelligence**, New York, U.S., 07 maio 2017.

[7] USAF. Secretary of the Air Force. **Air Force Doctrine Document 2-0**, Washington, D.C., 06 jan. 2012.

[8] HENROTIN, J. Les mutations du renseignement militaire. Dissiper le brouillard de la guerre?, **Focus Stratégique**, nº 71, Ifri, Jan. 2017.

[9] VERCELLIS, C. **Business Intelligence**: data mining and optimization for decision making. Milano: A John Wiley and Sons, Ltd, Publications, 2009.

[10] Banco do Brasil (BB) Integra. **Portal da Inteligência Pública**. Disponível em: <http://www.bbintegra.com.br/bigdata>. Acesso em: 20 jul. 2020.

[11] USAF. **The AFICC business intelligence competency cell**: 'bringing life' to mission innovation. Wright-Patterson Air Force Base, Dayton-Ohio. Publicado em 09 de janeiro de 2017. Disponível em: <https://www.wpafb.af.mil/News/Article-Display/Article/1044960/the-afica-business-intelligence-competency-cell-bringing-life-to-mission-innova/>. Acesso em: 19 jul. 2020.

[12] USAF. **Wright-Patterson Air Force Base**. Dayton-Ohio. Disponível em: <https://www.wpafb.af.mil>. Acesso em: 19 jul. 2020

[13] BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **MD-30-M-01** – Volume 3: Doutrina de Operações Conjuntas. 1ª ed. Brasília, DF, 2011.

[14] BRASIL. COMANDO DA AERONÁUTICA. **MCA 200-24**: Metodologia para Produção do Conhecimento. Centro de Inteligência da Aeronáutica (CIAER). Brasília, DF, 19 jun. 2017.

[15] BRASIL. Portaria nº 2102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a Reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica. **PCA 11-47** "Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018 - 2027".



[16] BRASIL. Portaria nº 278/GC3, de 21 de junho de 2012. Aprova a "Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira" - **DCA 1-1**.

[17] HACKMAN, J. R. **Collaborative intelligence**: using teams to solve hard problems. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2011.

[18] GREEN, B. Testing and quantifying collective intelligence, in: **Collective intelligence 2015**. Santa Clara, CA: [s.n.], 2015.

[19] **WIKIPEDIA**. Disponível em: <<https://en.wi->

[wikipedia.org/wiki/Main_Page](https://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page)>. Acesso em: 02 maio 2018.

[20] DIXON, N. M.; MCNAMARA, L.A. **Our experience with intellipedia**: an ethnographic study at the defense intelligence agency. DIA Knowledge Laboratory Pilot Project. [SI.]. 2008

[21] TREVERTON, G. F. **New tools for collaboration**: the experience of the U.S. intelligence community. Jan. 2016. Washington: CSIS, 2016.





FORÇA AÉREA BRASILEIRA

Asas que protegem o País

Brasil

ESSA É A
NOSSA FORÇA!

