



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

CAIO CESAR ALMEIDA DE OLIVEIRA, Cap Av

**Uma análise da eficiência apresentada pelo SCDP no fluxo de processos desde
sua implantação no CINDACTA IV**

Rio de Janeiro

2021

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2021

CAIO CESAR ALMEIDA DE OLIVEIRA, Cap Av

Uma análise da eficiência apresentada pelo SCDP no fluxo de processos desde sua implantação no CINDACTA IV

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação em Gestão Pública com ênfase em Projetos e Processos.

Linha de Pesquisa: Administração Militar

Orientador: Thiago Diorgilis Ribeiro Daniel, Maj. Av.

Rio de Janeiro

2021

CAIO CESAR ALMEIDA DE OLIVEIRA, Cap Av

Uma análise da eficiência apresentada pelo SCDP no fluxo de processos desde sua implantação no CINDACTA IV

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

Thiago Diorgilis Ribeiro **Daniel**, Maj Av
EAOAR

Isabel Correa da **Costa** Mileski, Cap Dent
EAOAR

Rio de Janeiro

2021

RESUMO

A evolução tecnológica traz constantes modificações na forma em que a sociedade trabalha, e o governo federal, de maneira a manter-se atualizado, vem criando sistemas capazes de integrar e gerar publicidade em suas organizações. Dentre eles tem-se o Sistema de Concessão de diárias e Passagens (SCDP). Este Ensaio busca avaliar a tese de que a atualização das normas que regem a utilização do SCDP trará um aumento de eficiência no fluxo de processos administrativos para as missões realizadas pelo Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA IV). Baseando-se no fato de que as legislações reguladoras não são atualizadas na velocidade em que os sistemas de informação são, gerando duplicidade de processos, somado ao enfoque pelo poder Executivo em estabelecer maior transparência nos processos por ele custeados, criando a uma legislação com diversos pontos de verificação, levando assim ao retrabalho pelos agentes administrativos, bem como não haver programas regimentados para manutenção da capacitação, englobando teoria e atualizações para a utilização do sistema por operadores e servidores. O Ensaio conclui que sim, não obstante ao ganho de publicidade e transparência no uso do SCDP, é necessário um estudo para atualização das normas dos órgãos auditores juntamente com as legislações da FAB, para que haja um aumento na eficiência do trâmite dos processos que um sistema informatizado propõe.

Palavras-chave: SCDP. Sistema de Concessão de Diárias e Passagens. Eficiência. Administração Militar

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, toda a administração pública tem a obrigação de balizar-se através de cinco princípios fundamentais descritos em seu Art. 37, sendo eles: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Tais princípios estão, obviamente, ligados e considerando a população brasileira como seu “cliente final” em um nível macro, devendo todo administrador público “prestar contas” a ela. Entretanto, cabe um questionamento, quando analisando de maneira mais detalhada, se os processos e sistemas que estão sendo utilizados no cumprimento deste objetivo cumprem todos esses princípios também internamente na organização pública. Este Ensaio traz luz sobre o Sistema de Concessão de diárias e passagens (SCDP), analisando a tese de que a atualização das normas que regem a utilização do SCDP trará um aumento de eficiência no fluxo de processos administrativos para as missões realizadas pelo CINDACTA IV.

Um dos motivos na perda da eficiência dos processos, está precisamente na velocidade em que os processos evoluem a partir da utilização de sistemas informatizados, em oposição ao tempo necessário para a atualização dos documentos reguladores por parte das organizações públicas, que ainda hoje se valem de processos de homologação anteriores à “era digital”. Percebe-se um ciclo vicioso devido a diferença na velocidade sistêmica, já que qualquer proposta para modificação de processos internos tem que ultrapassar diversas barreiras de regulamentações externas, e ainda não condizentes com a informatização. Diante disto, a partir dos anos 2000, principalmente pela popularização da internet e das “redes”, o governo federal buscou investir na informatização desses sistemas de gerenciamento e na sua regulamentação, não atingindo, porém, os processos em sua plenitude até o momento. Dentro do CINDACTA IV o processo deve passar por todos os agentes administrativos, mais de uma vez, fisicamente e eletronicamente, aumentando assim o tempo para a conclusão do processo.

Outro fator que diminui sobremaneira a eficiência que o sistema informatizado propõe é a priorização, por força de legislação, conforme Decreto Federal, pela transparência (publicidade) dos processos custeados pelo governo federal, de modo que toda informação sobre pagamento de diárias e aquisição de passagens fica disponível no

“portal da transparência” (sítio eletrônico do governo federal), gerando perda de efetividade no trâmite processual.

Por fim, numa camada mais tênue, pesquisas demonstraram que o conhecimento por parte dos operadores e servidores quanto ao sistema também influencia diretamente na visão do processo, bem como na utilização eficaz do SCDP e de seus atributos de gestão processual. Entretanto, não há um programa de capacitação/atualização dos usuários, regulamentado e englobando de forma objetiva o conhecimento a ser adquirido e testado quanto ao aprendizado.

2 DESENVOLVIMENTO

Desde sua implementação, o SCDP foi criado como forma de apoio ao gestor, de maneira a desburocratizar, gerar eficiência e garantir uma visão ampla dos recursos e andamento de processos, além de garantir publicidade ao processo, conforme definição da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP):

Desburocratizar e simplificar o trabalho administrativo na elaboração do processo eletrônico e na geração de relatórios gerenciais de diárias e passagens, visando aumentar a eficiência e proporcionar agilidade na obtenção das informações disponíveis, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas previstas no ordenamento jurídico. (ENAP 2018, p. 06).

2.1 Processos informatizados X legislações reguladoras

Através de diversos estudos, pode-se perceber a dificuldade existente em trazer modificações em regulamentos, principalmente quando analisado a partir da administração pública, notadamente burocrática. “Em organizações públicas, em contrapartida, evidencia-se uma grande dificuldade na adoção dos SI, em virtude da existência de barreiras burocráticas e culturais” (PEREIRA, 2018, p.18). As legislações que abarcam os processos para o cumprimento de Ordens de Serviço por parte dos órgãos estão desatualizadas, gerando conflito com a necessidade de fluidez e flexibilidade que os sistemas informatizados oferecem atualmente. Isso é percebido nos diversos setores da União.

Outro dificultador limitante do SCDP-MG apontado por um dos entrevistados foi o Estatuto dos Servidores Públicos de Minas Gerais, onde há um dispositivo que regula a concessão de diárias aos funcionários públicos mineiros, o que acaba engessando as possíveis melhorias a serem feitas

nesse quesito e também há a defasagem da legislação com a realidade, uma vez que o referido estatuto é da década de cinquenta. (CASTRO, 2017, p.59)

Mais voltado para a administração nas Forças Armadas, o modelo antigo do fluxo de processos no Exército Brasileiro é bem próximo ao que era utilizado no CINDACTA IV.

...o modelo antigo de aquisição de passagens na Seção de Transporte Administrativo da 9ª Região Militar era todo realizado por meio físico, por papel. O solicitante buscava as assinaturas previstas de autorização com o Chefe do Estado Maior, Ordenador de Despesa e o Chefe da STA. Paralelo a isso, a publicação em boletim interno (BI) e reservado (BAR) era realizado. (DANTAS, 2018, p. 8)

Com a implantação do SCDP o processo ficou duplicado pois continua sendo feito fisicamente para que sejam colhidas as assinaturas (por força de legislação da FAB), para posteriormente ser escaneado e inserido no SCDP, onde tramitará novamente por todos os agentes via Sistema. O processo é assinado fisicamente pelo proposto, encaminhado ao agente de controle interno (Assessor do Ordenador de Despesas), repassado ao Comandante (Ordenador de Despesas), para então retornar ao Setor competente que irá inseri-lo no sistema e o fazer percorrer novamente todo esse fluxo, dessa vez digitalmente antes de ser encaminhado ao Grupamento de Apoio de Manaus (GAP-MN), que é a Autoridade Superior, responsável pelo pagamento.

Em um contexto geral e teórico de acordo com Martin (2001 apud CORONEL; COSTA; PAINES, 2016), como as estruturas em que os processos estão envolvidos foram desenvolvidas antes do advento da era da informatização, a inserção de tecnologia ao processo trouxe um novo tipo de dificuldade às organizações tradicionais.

2.2 Priorização pela transparência processual

Desde o final de 2004, quando implantado inicialmente apenas no Ministério Público (MP), até a publicação no Decreto nº 6.258 (2007, art. 12-A), ensejando a obrigatoriedade da utilização do SCDP por todos os órgãos da administração pública, autárquica e fundacional, bem como a adaptação e obrigatoriedade de seu uso a partir de 1º de janeiro de 2009, o Governo Federal busca, a publicidade de forma prioritária na utilização do sistema, SCDP é integrado com a Receita Federal, bem como aos sistemas de pagamentos das instituições, e caso o usuário tenha alguma pendência

com o governo, tem seu pagamento impedido. O processo passa, via SCDP, por diversos agentes que devem dar seu parecer quanto a sua validade, fazendo com que, por vezes, acabem atrasando o andamento no fluxo devido aguardo de verificação, tendo como consequência atraso no recebimento de diárias e, em último caso, impossibilitando que os servidores realizem novas missões devido prestações de contas não finalizadas.

Em outras organizações militares também foram percebidas a perda da eficiência no que tange ao processo de pagamento de diárias após a implantação do SCDP.

"referente à celeridade, foi dito que o sistema, dentro do princípio da segregação de funções, necessita de diversos operadores dentro da Unidade, o que interferiu de sobremaneira na celeridade dos processos de concessão de diárias e aquisição de passagens". (NEVES, 2019, p. 17)

2.3 Capacitação dos usuários

Voltando-se para os recursos humanos, percebe-se que uma padronização e atualização constante quanto ao funcionamento do sistema deve ser instruída de forma regulamentada e periódica aos envolvidos, tanto operadores, quanto propostos (servidores da instituição).

No entanto, o entrave "Pouco conhecimento por parte da comunidade acadêmica/gestores, o que acaba por subutilizar institucionalmente a capacidade do sistema." foi uma citação importante e coerente. Os resultados apontaram para um sistema que fornece suporte aos gestores nas decisões, porém a sua má operacionalização pode ser um fator negativo ou mesmo impeditivo ao procedimento de concessão de diárias/passagens. (SILVA, 2018, p. 72)

Quanto menor for o conhecimento dos níveis estratégicos, táticos e operacionais sobre o uso do SCDP, diretamente proporcional será a eficácia apresentada no serviço prestado ao "cliente" final, ou seja, o servidor que executará a missão.

Do mesmo modo, o proposto também precisa ter um mínimo conhecimento sobre o sistema e seu funcionamento, fazendo assim, parte da engrenagem que alimenta de forma sinérgica o processo.

Quando questionados sobre os processos, os entrevistados relataram que não perceberam simplificação dos procedimentos pelo uso do SCDP, sendo esta a pior avaliação entre todas as assertivas do questionário (29%), registrando-se ainda, um elevado percentual de opiniões neutras (12%), o que denota incerteza ou dificuldade de avaliação. Isso pode ter

ocorrido devido ao desconhecimento dos usuários sobre o sistema, sua operacionalização e/ou os aspectos legais envolvidos, ou ainda, a falta de sistematização e divulgação das informações necessárias por parte da Instituição. (CONCEIÇÃO, 2012, p. 81)

Dessa forma, um trabalho em conjunto que atualize uniformemente todas as legislações de controle do erário, bem como dos processos de pagamento e compras de passagens, além da busca da capacitação constante dos usuários, aumentariam sobremaneira a facilitação que o SCDP propõe, gerando eficiência tanto ao operador, evitando retrabalho para o envio de cada processo, passando pelo gestor, que terá condição de escolher passagens aéreas com o valores menores, já que os processos chegarão com maior antecedência, culminando no servidor, o qual receberá o valor devido antecipadamente e não enfrentará restrições para cumprir a missão subsequente.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através das mudanças que ocorrem cada vez mais dinamicamente em nossa sociedade, tanto na forma de se executar as atividades, como na maneira de se apresentar os resultados obtidos, percebe-se que apesar do ganho na facilitação da observação pelo público em geral no uso do “dinheiro público” em uma organização federal, verifica-se que é de extrema importância a atualização das normas que regem a utilização do SCDP, trazendo um aumento de eficiência no fluxo de processos administrativos para as missões realizadas pelo CINDACTA IV.

Como os regulamentos que regem as organizações ainda se encontram desatualizados não contemplando a informatização de processos e certificações em seu escopo, e estes são os alicerces legais processual em que o agente administrativo se baseia, o processo está não só perdendo a eficiência que a tecnologia agrega de valor, como também gerando retrabalho ao agente, através de confirmações tanto fisicamente, quanto digitalmente.

Numa diferente abordagem, devido a orientação de se gerar maior transparência na observação dos valores e como as finanças públicas estão sendo utilizadas, as legislações em vigor criam diversos “pontos de verificação” que deverão ser atestados mais de uma vez pelo agente, tendo por consequência a perda de eficiência no fluxo processual.

Outro fator que contribui para a perda da eficiência do sistema é a falta de uma política de capacitação, regulamentando um processo prático e teórico aos operadores e propostos, criando assim um ciclo virtuoso quanto a compreensão e utilização do SCDP e mitigando o entendimento por parte dos usuários que o processo utilizado anteriormente seria mais efetivo.

Diante do exposto, percebe-se que a implantação do SCDP pelos órgãos públicos trouxe inegavelmente uma maior publicidade quanto ao motivo dos pagamentos e viagens dos servidores. Entretanto, para um maior aproveitamento das benesses tecnológicas que o SCDP traz consigo, é necessário que as legislações da administração pública geral, juntamente com os regulamentos da FAB sejam analisados e atualizados de forma conjunta de modo a se incluir as certificações que o próprio sistema já possui como fator suficiente para a garantia da legalidade do processo, reduzindo o trâmite burocrático, a carga de trabalho por parte dos agentes administrativos e o tempo de conclusão, sem perder, contudo, o foco na publicidade do gasto do recurso público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**: texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n.1, de 1992, a 38, de 2002, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n.1 a 6, de 1994. 19.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 427 p. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 fev. 2021.

CASTRO, G. A. P. **O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens de Minas Gerais (SCDP-MG) como ferramenta de apoio ao processo decisório governamental**: análise das principais contribuições do SCDP-MG para a e-administração e e-transparência públicas a partir do Centro de Serviços Compartilhados. 2017. 71 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Administração Pública) – Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2017. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2303>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CONCEIÇÃO, M. A. S. **Estudo da qualidade dos serviços prestados pelo sistema de concessão de diárias e passagens – SCDP, segundo percepção de seus usuários**: o caso de uma instituição federal de educação superior. 2012. 96 f. Dissertação (Pós-Graduação em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2012. Disponível em: <https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/3526>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CORONEL, D. A.; COSTA, V. M. F.; PAINES, A. T. **MAPEAMENTO DE PROCESSOS**: um estudo dos gastos em educação continuada e permanente da UFSM por meio do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, revista UNEMAT de Contabilidade, v. 5, n. 9, jan. 2016, semestral. ISSN 2316-8072. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/ruc/article/view/1148/1361>. Acesso em: 21 fev. 2021.

DANTAS, R. P. **A implantação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), na Região Militar do Comando Militar do Oeste**. 2018. 30 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão, Assessoramento e Estado-Maior) – Escola de Formação Complementar do Exército, Salvador, 2018. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/3183>. Acesso em: 21 fev. 2021.

BERNARDES, *et al.* **Módulo 1 - Visão Geral do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens**, In: Regras e Fundamentos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP, 2018. Módulo completo - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3388>. Acesso em: 21 fev. 2021.

NEVES, L. F. G. **O SCDP como ferramenta de tecnologia da informação visando a economicidade e celeridade nas organizações militares do Exército Brasileiro**. 2019. 21 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/5071>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PEREIRA, R. M. *et al.* **A informatização de processos em instituições públicas: o caso da Universidade Federal de Viçosa**. Navus revista de gestão e tecnologia, v. 6, n. 1, jan. 2016, trimestral. ISSN 2237-4558. Disponível em: <http://navus.sc.senac.br/index.php/navus/article/view/314>. Acesso em: 21 fev. 2021.

SILVA, L. **Tomada de decisão na concessão de diárias e passagens por gestores da UFCG**: potencialidades e vulnerabilidades do SCDP. 2018. 95 f. Dissertação (Mestrado Nacional em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2018. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/1639>. Acesso em: 21 fev. 2021.