



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2023

MARCELO DOS SANTOS SOBRINHO, Cap Int

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÕES CRÍTICAS NO GAP-DF

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA

DIVISÃO DE ENSINO

CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1º/2023

MARCELO DOS SANTOS SOBRINHO, Cap Int

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÕES CRÍTICAS NO GAP-DF

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa: Gestão Institucional
Orientador: Prof. Dr. André Gonçalves

Rio de Janeiro

2023

MARCELO DOS SANTOS SOBRINHO, Cap Int

IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÕES CRÍTICAS NO GAP-DF

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

Aprovado por:

André Gonçalves, Prof. Dr
EAOAR

Herhich **Rabelo** Alves Pereira, Ten Cel Av
EAOAR

RESUMO

O Grupamento de Apoio do Distrito Federal (GAP-DF), no que diz respeito aos processos de contratações públicas, carece de uma sistemática racional que defina prioridades. Além disso, alguns processos ficam comprometidos, em especial pela rotina diária intensa de alguns setores em suas respectivas áreas, atreladas à redução de pessoal. Para fazer frente a esta situação, o presente trabalho propõe a implantação de um programa de contratações críticas, tendo dois pilares, o primeiro, as ações de governança, e o segundo, o modelo de gestão por equipes de projeto. O ensaio será restrito às contratações do GAP-DF, a fim de reduzir o escopo e identificar melhor os resultados. Também será exemplificativo, isto é, serão apresentadas algumas práticas de governança, tal como definidas pelo referencial de governança do TCU, que guiarão, por sua vez, os escritórios de projetos e as equipes, gerando os resultados racionais desejados. Considerando que a sistemática envolve a ação integrada de diretrizes de governança e os trabalhos de equipes de projeto, pode-se aplicar o programa para outros projetos tais como o Programa de Trabalho anual. O setor de governança também poderá partilhar do programa com suas contrapartes das apoiadas, que poderiam aplicá-lo cada qual em seus contextos. Por fim, operacionalizar o programa difundiria o pensamento de governança em meio aos integrantes da força, promovendo uma cultura voltada para resultados, isto é, entregar valor ao usuário de serviços públicos.

Palavras-chave: Governança. Licitações. Contratos. Gestão por Projetos. PMBOK.

1 INTRODUÇÃO

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, datado de 1995, marca uma mudança de paradigma da Administração Pública Brasileira, migrando de um modelo burocrático, voltado aos processos e aos seus mecanismos de controle, para um modelo gerencial, concentrado em resultados, mas que procura harmonia com os controles anteriores, flexibilizando-os sem comprometê-los (PALUDO, 2013).

O papel da governança ganha cada vez mais destaque neste novo paradigma. Segundo o Referencial Básico do TCU, define-se a governança como:

[...]a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. (BRASIL, 2020a, p. 15).

A Corte de Contas ainda ressalta o objetivo da governança em melhorar o desempenho da organização para gerar valor e criar contextos para entrega dos resultados esperados pelos cidadãos (ibid.,2020).

Neste contexto encontra-se o Grupamento de Apoio do Distrito Federal (GAP-DF), cuja missão é “executar as atividades administrativas e logísticas necessárias para o bom funcionamento das Organizações sediadas, visando à melhoria contínua dos processos internos e a qualidade dos serviços prestados”¹. Dentre suas entregas, de teor logístico, temos as contratações que, dentro de uma perspectiva de governança, seriam planejadas e realizadas em vista da missão. O termo contratação será usado para referir-se tanto à entrega de serviços quanto à compra de materiais.

O GAP-DF, porém, não possui uma cultura de práticas de governança em compras, de forma que não há uma organização racional do fluxo dos processos nem uma distinção qualitativa entre eles em vista das missões da FAB e do GAP-DF. As priorizações, quando ocorrem, devem-se aos próprios setores solicitantes, que o fazem sem uma macrovisão da OM.

Como consequência, as entregas ocorrem à medida que as etapas da contratação são cumpridas, e situações particulares podem mobilizar o setor responsável por um processo licitatório a abandoná-lo temporariamente em

1 Disponível em: <http://www.gapdf.intraer/index.php/missao-visao-e-valores>.

detrimento de outro mais recente, ou mesmo suspender os trabalhos de elaboração pela rotina diária operacional. A sistemática redução de efetivo revela-se outro agravante, tanto nas seções de contratações quanto nos setores solicitantes.

Assim, este ensaio propõe a criação de um programa de contratações críticas, composto por dois grandes pilares, a saber, ações de governança e um modelo de gestão por equipes de projeto, a fim de implementar as práticas de governança nas contratações do GAP-DF e estas contribuíssem para a atividade-fim da OM, promovendo a efetividade e economicidade. As ações de governança, primeiro pilar, coordenadas por assessoria direta ao Chefe do GAP-DF, o ajudarão a avaliar, dirigir e monitorar as aquisições críticas. O modelo de gestão por equipes de projeto, em seguida, traduzirá as ações de governança em contratações, mantendo uma linha de comunicação com os instrumentos de governança do Comandante para que este avalie e monitore a execução dos trabalhos e proponha melhorias e adaptações de conjuntura.

2 CONTRATAÇÕES VOLTADAS À ENTREGA DE VALOR

Primeiramente, algumas precauções metodológicas. O trabalho apresentará algumas práticas de governança (no caso das ações de governança) e também as figuras do Gerente de Projetos e do Escritório de Gerenciamento de Projetos (para o modelo de gestão por equipes). Os exemplos serão restritos à Seção de Transportes (STS) do GAP-DF, pois esta possui como *stakeholders* tanto as Unidades Apoiadas pelo Grupamento quanto seções desta própria OM (como Subsistência e Serviço Social) que desempenham suas funções com as viaturas. As contratações deste setor são, portanto, potenciais integrantes do corpo de contratações críticas.

2.1 Ações de Governança: Mecanismos de Governança

O Referencial de Governança apresenta uma síntese de práticas, divididas em três Mecanismos: Liderança, Estratégia e Controle. Para este trabalho, serão aplicados os mecanismos de Liderança e Estratégia. Os mecanismos de controle, dado que já possuem no âmbito da FAB uma estrutura funcional consolidada e atuante, não serão abordados neste trabalho.

2.1.1 Mecanismos de Liderança

O mecanismo de Liderança tem como papel “avaliar o modelo de governança adotado e ajustá-lo ao contexto e aos objetivos organizacionais, comunicando-o adequadamente às partes interessadas” (BRASIL, 2020a, p. 54). Das práticas que o compõe, temos o estabelecimento do modelo de governança, com a identificação das instâncias internas, garantia de fluxos de informação entre estas e os stakeholders, e definição processos e atividades para avaliar, direcionar e monitorar a organização.

Na área de Transportes, a governança seria um facilitador entre a STS e a Diretoria de Administração (DIRAD), responsável pela “orientação normativa, a coordenação e o controle das atividades do Sistema de Transporte de Superfície (SISTRAN)” (BRASIL, 2020b, pág. 8). A DIRAD eventualmente solicita o levantamento de dados gerenciais aos chamados Elos de Sistema (ibid., 2020), além de coordenar os processos de alienação e compra de viaturas no âmbito da FAB. A governança, neste caso, poderia monitorar e avaliar o levantamento destes dados. Estes teriam, inclusive, impacto nas contratações da OM. Suponha-se, por exemplo, que as viaturas com rodas de 14 polegadas sejam alienadas. Se o processo de aquisição estiver na fase interna (isto é, antes da divulgação do edital), retirar-se-ia o item do processo. Tais supressões podem significar dias ou mesmo semanas de trabalho, visto que cada item demanda uma série de ações, como descrição detalhada, pesquisa de preços, ou mesmo exigências ambientais. A governança, assim, promoveria a economicidade.

2.1.2 Mecanismos de Estratégia

A estratégia da organização é o seu devido guiamento, sendo monitorada pela liderança, por ela avaliada periodicamente e, se necessário, revisada a fim de adequar-se ao contexto mais atual (BRASIL, 2020a). A estratégia tem como base a “cadeia de valor, da missão institucional, da visão de futuro, da análise dos ambientes interno e externo, compreendendo os tipos de riscos aos quais está exposta e estabelecendo limites aceitáveis de exposição” (BRASIL, 2020a, p.70).

A DCA 11-1 nos fornece tanto a missão síntese, visão de futuro e a cadeia de valor (BRASIL, 2020c), da Força Aérea Brasileira. A cadeia de valor é organizada em macroprocessos finalísticos e de gestão e suporte, classificados por numeração. No

caso do GAP-DF, além de ligados nos macroprocessos 3 (Apoio Administrativo) e 15 (Execução Orçamentária), presta o apoio logístico ao Comando de Preparo (COMPREP) e Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE), ligados aos macroprocessos 1 (Emprego) e 2 (Preparo), finalísticos e à missão síntese. Abaixo tem-se um caso concreto e sua possível repercussão na priorização de contratações.

O COMPREP e COMAE realizam exercícios de adestramento, capacitando os meios operacionais para cumprimento da missão síntese. Alguns destes exercícios envolvem por vezes a mobilização de pessoal na sede destes grandes comandos em Brasília, o que envolveria o apoio de hospedagem, alimentação e transporte, todos sob responsabilidade do GAP-DF, de acordo, inclusive, com sua própria missão supracitada. Caso não haja o apoio, poderá haver consequências que afetem a própria capacidade finalística da Força. Assim, os processos de contratação relacionados à STS poderiam ser classificados como críticos e receberem o tratamento dedicado proposto por este trabalho, em especial porque, no exemplo apresentado, a atividade de transporte não só apoiaria o traslado do efetivo envolvido na missão, mas também a movimentação de materiais da Seção de Subsistência (alimentos) e Serviços Especiais (hotelaria).

2.1.3 Variação de conjuntura e Governança: O TaxiGov

O diagnóstico institucional/estratégico deve definir “a realidade existente na organização” (PALUDO, 2013, pág. 349), tendo como uma de suas ferramentas mais conhecidas a análise SWOT, pela qual são identificados pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças (ibid., 2013). O caso a seguir seria uma possível oportunidade, cuja detecção exigirá mecanismos de governança consolidados, com linhas de comunicação internas e externas bem estabelecidas, além da integração estratégica entre o GAP-DF e a FAB. O TaxiGov é um serviço de transporte de servidores e colaboradores em apoio a suas atividades por meio de táxis, almejando “melhorar a oferta de serviços de transporte administrativo ao servidor, com economia, transparência de gastos públicos e eficiência, através do uso de tecnologia”². Isto poderá afetar a demanda de missões da STS. Esta, conforme dados do Sistema

2 Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/taxigov>

Integrado de Logística de Materiais e Serviços³, possui 14 viaturas tipo P-2, conforme classificação oficial da FAB (BRASIL, 2020b), que realizam o apoio de transporte análogo ao realizado pelo TaxiGov nos órgãos que o utilizam.

2.2 Modelo de Gestão por Equipes de Projeto

Aplica-se a gestão por projetos, seja no setor público ou privado, para promover mudanças significativas e uma gestão mais eficiente e eficaz, sendo indispensável à sobrevivência a longo prazo (PALUDO, 2020). O próprio guia PMBOK (PMI, 2021), ressalta a importância das equipes de projeto como elo entre as entregas e os objetivos estratégicos, que podem mudar ao longo do tempo, como nas hipóteses anteriormente apresentadas. Na edição atual, as áreas de conhecimento tornam-se domínios de performance, as equipes sendo um destes pela sua importância.

Para implantar o modelo de gestão por equipes de projetos, várias linhas de ação são possíveis. Paludo (2020) destaca as figuras do Gerente de Projetos, responsável pela condução da equipe de determinado projeto, e do Escritório de Gerenciamento de Projetos, um “centro de excelência a irradiar por toda a organização conhecimentos e melhores práticas” (ibid., p. 377). Assim, a gestão de equipes de projeto seria análoga à gestão de contratos, com a Assessoria de Controle Interno (ACI), em conjunto com a Divisão de Contratos (DC), como “escritórios de contratos”, sendo as comissões de fiscalização, compostas por agentes dos vários setores do GAP-DF, os “gerentes”.

As equipes, então, teriam membros dos vários setores do GAP-DF, atuando pelo menos nas etapas de fase interna (antes da publicação do instrumento convocatório), designados pelo Escritório de Contratações Críticas (o Escritório de Projetos do GAP-DF), que seria o elo entre as diretrizes de governança e as equipes de projeto, promovendo o treinamento, identificação de talentos, e criando um banco de lições aprendidas. Costa (2019) apresenta vantagens e desvantagens da centralização e descentralização. Com este modelo, tem-se vantagens tanto da centralização (conhecimento comum, melhoria contínua, treinamento a padronização), quanto da descentralização (conhecimento dentro da própria equipe de projeto, experiência dos membros). Tal modelo assemelha-se ao que o PMBOK

³ Disponível em <http://siloms.servicos.ccarj.intraer/siloms-viatura/faces/viatura/consultarViatura.xhtml>

define como gerenciamento distribuído, onde cada membro cresce individualmente, adquire autonomia e pode futuramente liderar sua própria equipe (PMI, 2021). Segundo Piercy *et al* (2013), há quatro requisitos para que a implantação de equipes multifuncionais seja bem-sucedida, a saber: o suporte do líder organizacional; condições culturais e organizacionais que suportem as equipes; financiamento; e a quebra de status quo e resistência a mudança. O Escritório, ligado à governança, teria um ambiente ideal para criar estas condições.

Assim, a governança proveria as bases e condições para a realização dos trabalhos das equipes que, por sua vez, traduziriam as diretrizes de alta gestão em ações concretas, além de fornecer informações em retroalimentação à governança.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio propôs um programa de contratações críticas, tendo dois pilares, o primeiro, as ações de governança, e o segundo, o modelo de gestão por equipes de projeto, introduzindo as práticas de governança nas contratações do GAP-DF voltadas para sua atividade-fim, promovendo a efetividade e economicidade.

As ações foram abordadas com base nos mecanismos de liderança e estratégia tal como propostos pelo referencial do TCU. Os de liderança, para avaliar o modelo da governança e criar uma relação harmônica entre o GAP-DF e as instâncias superiores. Os de estratégia, dando o devido guiamento ao Grupamento, com base na cadeia de valor, missão, visão, ambiente interno e externo e análise de riscos (BRASIL, 2020a). Os conceitos foram aplicados em casos como o Taxigov.

Por sua vez, o modelo de gestão por equipes seria o elo entre as diretrizes de governança e as equipes de projeto, promovendo o treinamento, identificando talentos, criando um banco de lições aprendidas e fornecendo informações em retroalimentação à governança. Sugeriu-se uma adaptação das figuras do Gerente de Projetos, e do Escritório de Gerenciamento de Projetos destacadas por Paludo (2020) para a realidade do GAP-DF, com seu Escritório de Contratações Críticas e suas equipes de contratação.

O programa proposto, isto é, ações de governança e gestão por equipes, pode beneficiar outras atividades tais como o Programa de Trabalho Anual e o Plano de Gerenciamento de Riscos, pois estas também dependem de diretrizes de alta gestão, além de serem elaboradas por equipes multidisciplinares.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Diretoria de Administração da Aeronáutica. Portaria DIRAD Nº 14/1AB5, de 07 de abril de 2020. Aprova a edição do MCA 75-1E, que dispõe sobre as atividades do Sistema de Transporte de Superfície do Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília -DF, n. 62, f. 4484, 14 abr. 2020.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria EMAER Nº 35/6SC, de 05 de junho de 2020. Aprova a reedição da Diretriz que dispõe sobre a Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica - Volume 1 – Planejamento. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília -DF, n. 102, f. 6881, 15 jun. 2020.

BRASIL. **Referencial Básico de Governança**. Brasília: DF. Tribunal de Contas da União, [2020]. Disponível em:
<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7AB5B041017BABE767F6467E> Acesso em: 03 março de 2023.

COSTA, Renato Eliseu. **Compras governamentais e o gerenciamento de aquisições**: aplicação de boas práticas do PMBOK no setor público. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas e Organizações Públicas) - Escola Paulista De Política, Economia E Negócios, Universidade Federal De São Paulo, São Paulo, 2019.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 5.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PIERCY, Niall; Phillips, Wendy; Lewis, Michael. Change Management in the public sector: the use of cross-functional teams. **Production Planning & Control: The Management of Operations**. Londres, v.40, n. 10-11, p. 976-987, 2012.

PROJECT Management Institute. **The standard for project management and a guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide). Seventh Edition**. Pennsylvania: Project Management Institute, 2021.