



**ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/23**

THAIANE BENETTI CARVALHO DE OLIVEIRA VIEIRA, Cap Int

**Implementação de Sistema Informatizado de Gestão Orçamentária no Âmbito
das Organizações de Saúde da Força Aérea Brasileira.**

Rio de Janeiro
2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 2/2023

THAIANE BENETTI CARVALHO DE OLIVEIRA VIEIRA, Cap Int

Implementação de Sistema Informatizado de Gestão Orçamentária no Âmbito das Organizações de Saúde da Força Aérea Brasileira.

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: Raphael Coutinho **Stauffer**, Maj. Int.

Rio de Janeiro

2023

THAIANE BENETTI CARVALHO DE OLIVEIRA VIEIRA, Cap Int

Implementação de Sistema Informatizado de Gestão Orçamentária no Âmbito das Organizações de Saúde da Força Aérea Brasileira.

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

Aprovado por:

Edvaldo Pires de **Figueiredo**, Ten Cel Esp Sup
EAOAR

Raphael Coutinho **Stauffer**, Maj Int
EAOAR

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

O cenário orçamentário do Sistema de Saúde da Força Aérea Brasileira (FAB), apresenta um ritmo próprio no fluxo processual das atividades relacionadas a gestão de recursos, o que reflete diretamente na agilidade dos processos de contratação. Alguns desses processos podem ser considerados críticos nesse contexto, por tratarem-se de aquisições de materiais e equipamentos necessários ao atendimento dos pacientes nas Organizações de Saúde (OSAs) e também em operações de ajuda humanitária. A finalidade deste trabalho é defender que a implementação de um sistema informatizado de gestão orçamentária, no âmbito do Sistema de Saúde da FAB, proporcionará pronta-resposta na administração dos recursos. Entende-se que isso se dará porque tal sistema proporcionará a maior autonomia dos gestores, em todos os níveis, e conseqüentemente essa descentralização administrativa contribuirá para maior celeridade no fluxo processual. Além disso, o sistema será uma ferramenta que permitirá a visão gerencial precisa, disponibilizando as informações essenciais no processo decisório. Ao se atingir um fluxo rápido de operações orçamentárias, além de tornar a rotina de contratações das OSAs mais ágeis e práticas, serão entregues melhores resultados à sociedade, tendo em vista a crescente participação das Unidades de Saúde da FAB em missões humanitárias de grande vulto. O sistema diminuirá o tempo de reação entre o acionamento da missão, o planejamento, incluindo a reunião de todos os recursos necessários, e o atendimento pleno ao chamado, contribuindo, principalmente, para o aprimoramento de uma das funções operacionais exercidas pela FAB, a Tarefa de Apoio às Ações de Estado.

Palavras-chave: Gestão Orçamentária. Sistema Informatizado. Pronta-Resposta. Descentralização Administrativa. Visão Gerencial.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a Força Aérea Brasileira (FAB) passou por uma reestruturação, conforme preconizado na Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA) 11-53 (BRASIL, 2016), com o objetivo de permanecer eficaz e acompanhar os novos desafios nos cenários nacional e internacional. Estas mudanças visam o aprimoramento das capacidades, melhoria de processos, racionalização das estruturas administrativas e operacionais.

A reestruturação também contempla o Sistema de Saúde da FAB, consoante DCA 11-26 (BRASIL, 2019), com o objetivo específico de garantir um serviço de qualidade para os seus usuários a custos compatíveis com a realidade econômico-financeira atual. Para contribuir com o alcance das metas previstas, faz-se mister que se aprimore também a forma como é realizada a gestão dos recursos orçamentários no âmbito do Sistema de Saúde.

Atualmente, as Organizações de Saúde (OSA) subordinadas à Diretoria de Saúde (DIRSA) controlam seus recursos orçamentários principalmente por meio de planilhas eletrônicas. Também são utilizados os sistemas amplamente conhecidos na FAB, como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e Sistema Integrado de Logística de Material e de Serviços (SILOMS). Essas ferramentas digitais dão a visão das fases da despesa, no entanto, não fornecem informações sobre a intenção e a possibilidade de utilização de recursos.

Adicionalmente, observa-se uma centralização demasiada de atividades, de forma que a cada pedido de alteração ou descentralização de crédito deva ser solicitado por ofício à DIRSA. A necessidade de simplificação do processo, consequentemente reduzindo o tempo para as contratações, foi ressaltada com alguns eventos recentes, como por exemplo, a pandemia de COVID-19 e a Operação Yanomami, ocorrências adversas e imprevisíveis em que a FAB teve importante engajamento e exigiram ações rápidas da administração.

Frente aos novos desafios e alinhado com as diretrizes de reestruturação, defende-se que a implementação de um sistema informatizado de gestão orçamentária, no âmbito das Organizações de Saúde da Aeronáutica, proporcionará pronta-resposta na administração dos recursos. Tal afirmativa é justificada porque o sistema será capaz de proporcionar maior autonomia aos gestores, em todos os níveis, e consequentemente essa descentralização administrativa contribuirá para

maior celeridade no fluxo processual. Ademais, o sistema permitirá além de tudo uma visão gerencial rápida, favorecendo as tomadas de decisões nos momentos julgados oportunos.

2 A NECESSIDADE DE APRIMORAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme descrito por Reis (2018), a prontidão e mobilidade são características desejáveis de qualquer força armada, porém restrições políticas e orçamentárias podem diminuir o nível de prontidão e prejudicar operações que necessitem de resposta imediata. Portanto, o conceito de pronta-resposta utilizado neste trabalho será a capacidade de reagir rapidamente e promover apoio frente às demandas, principalmente às questões humanitárias e de combate.

Posto isso, este trabalho argumenta sobre a implementação de um sistema informatizado de gestão orçamentária como alternativa para aprimorar a capacidade de pronta-resposta na aplicação dos recursos gerenciados pela Diretoria de Saúde.

2.1 Descentralização administrativa e independência de gestores

O Manual Técnico Orçamentário (BRASIL, 2023) define as Ações Orçamentárias (AO) como operações das quais resultam bens e serviços que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Neste trabalho, serão analisadas as Ações sob responsabilidade da DIRSA, conforme preconizado na Portaria nº 48/CEMAER (BRASIL, 2022), sendo elas a Ação 2004 - Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes e a 2E74 - Estruturação e Modernização de Unidades de Saúde das Forças Armadas, ambas do tipo atividades, caracterizadas por envolverem operações que se realizam de modo contínuo e permanente.

Dentre todas as Ações, conforme descrito no PCA 11-44 (BRASIL, 2023), as do Sistema de Saúde estão entres as quatro que mais possuem Unidades Gestoras Responsáveis (UGR) beneficiadas por seus recursos orçamentários. Dito isto, torna-se notório que os agentes responsáveis por estas quatro Ações são os que terão maior diversidade de organizações para gerenciar. O que se observa, porém, é a forma distinta de administrar esses recursos, sendo mais centralizada nas duas Ações administradas pela DIRSA do que nas outras.

Atualmente, o fluxo processual estabelecido para a Ação 2004 prevê que a DIRSA receba por ofício as solicitações de todas as unidades subordinadas para alterações creditícias. De maneira que apenas a DIRSA tenha autonomia para inserir as operações orçamentárias próprias e das OSAs no Sistema de Controle de Descentralização de Créditos (SISCODEC), uma ferramenta de TI que visa dar um fluxo processual eficiente às demandas orçamentárias do Comando da Aeronáutica (COMAER). Após o lançamento no sistema, a Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica operacionaliza de fato a alteração creditícia.

Diante do exposto, é evidente que além de demandar maior tempo para concluir os pedidos, a Diretoria precisa aplicar recursos humanos para controlar esse alto fluxo de entrada de documentos por protocolo. Defende-se que o tempo de resposta atual será reduzido com a implementação de um sistema capaz de proporcionar maior autonomia dos gestores, já que cada OSA poderá efetuar seu pedido diretamente no sistema.

Como exemplo de aplicação bem sucedida de gestão orçamentária, pode-se citar o processo atualmente estabelecido para a Ação 2000, pois nele cada UGR tem autonomia para inserir seus pedidos de alterações creditícias rotineiras diretamente no SISCODEC. Observa-se neste caso maior descentralização administrativa e autonomia dos gestores.

A descentralização administrativa é assunto amplamente discutido e têm-se o entendimento praticamente único que essa medida é essencial ao sucesso da gestão. Segundo Andion (2012 apud SANT'ANNA et al, 2019), em um mundo tão fluido já não cabe mais um modelo de administração pública centralizador e inflexível. Caso ainda persista alto grau de centralização e o isolamento burocrático dos gestores públicos, sugere-se a implementação de novos paradigmas para romper essas barreiras.

O sistema sugerido neste trabalho supera os entraves existentes de centralização de atividades, pois proporciona maior autonomia ao gestor de cada OSA. Neste caso, as solicitações mais simples, como alteração de natureza de despesa e remanejamento de créditos, serão tratadas diretamente com a DIREF. O sistema deverá ser capaz de classificar as operações de créditos mais corriqueiras e aquelas que ainda necessitariam do aval do órgão de direção. Na determinação das operações mais simples, deve se considerar aquelas em que não há necessidade de juízo de valor o órgão de direção, pois são fruto de autorização prévia.

É natural das instituições que se apresente resistência diante da implementação de uma nova sistemática, talvez pela ideia equivocada de que a maior autonomia do gestor ofereça acréscimo aos riscos processuais. Porém, consoante ao que Bresser-Pereira (2022) diz a nova administração pública deve ter algumas características como a descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes com maior autonomia. Além disso, deve se praticar o pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total, entre outras qualidades como o controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos, e a administração focada no resultado ao invés de autorreferida.

Dito isto, fica exposto que a implementação de um sistema informatizado de gestão orçamentária, no âmbito das Organizações de Saúde da Aeronáutica, proporcionará pronta-resposta na administração dos recursos, como consequência direta da maior independência dos gestores e descentralização administrativa.

2.2 Visão gerencial e tomada de decisão

Outro ponto a ser analisado é a necessidade de aperfeiçoar a visão gerencial dos recursos orçamentários de maneira rápida e confiável. Atualmente, a DIRSA utiliza sistemas que não são capazes de fornecer dados sobre a intenção e capacidade de utilização dos recursos das OSAs. Por exemplo, o SILOMS e o Tesouro Gerencial, sendo este um sistema capaz de realizar consultas parametrizadas por meio de análise do banco de dados do SIAFI. Eles fornecerem dados importantes, como saldo de Restos a Pagar, crédito disponível, crédito já empenhado e pago, no entanto são limitados em fornecer a visão gerencial ampla.

A DIRSA necessita de informações de maneira rápida e confiável para tomada de decisões, pois a sua ausência é capaz de gerar dúvidas sobre as questões mais simples da execução orçamentária. Por exemplo, ao verificar o saldo em crédito disponível de determinada organização subordinada, não é possível saber se ela utilizará todo o montante até o Encerramento do Exercício, ou se existe processo licitatório para sua aplicação, ou ainda se precisará de crédito suplementar.

Ao analisar o trâmite realizado na Ação 2004, nota-se que a coleta de informações sobre a capacidade de execução das OSAs ainda é realizada por meio de ofícios. Tal meio de transmissão de informação não condiz com a necessidade crescente de informações em tempo real.

Em contrapartida, a Ação 20XV apresenta um modelo de gestão distinto, nele os créditos são mantidos no órgão central e descentralizados mediante pedidos da UGR por meio de um sistema informatizado. A ferramenta utilizada na gestão da Ação 20XV é o Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA). Segundo a Instrução do Comando da Aeronáutica 19-78 (Brasil, 2020), O SIGA é um sistema que tem o objetivo de realizar o planejamento, o acompanhamento e o controle da execução orçamentária. Essa ferramenta proporciona aos gestores, em todos os níveis, condições para o acompanhamento da evolução dos processos referentes às ações sob sua responsabilidade, favorecendo as tomadas de decisões nos momentos julgados oportunos.

É conhecido por meio da literatura que as capacidades de tecnologia da informação (TI) de uma organização estão atreladas ao seu desempenho. Conforme concluído por Marquiori et al (2023), tanto as capacidades de TI, quanto a capacidade de inovar tem impactos positivos no desempenho de uma organização. Estes dois fatores devem permanecer sempre lado a lado no desenvolvimento da instituição, e as áreas de TI das organizações devem reorganizar os recursos e a capacidade de processamento de TI de forma ágil e eficiente, visando que as organizações se adaptem e ofereçam serviços públicos cada vez melhores, a fim de gerar valor para a sociedade como um todo.

A importância em se incrementar a qualidade decisória do gestor público é notória. Conforme descrito por Melati, Janissek-Muniz e Curado (2021), ao aproveitar os dados e informações para melhorar o processo de tomada de decisão do gestor, se contribui para novos e melhores resultados no setor público. Esta atividade é a capacidade de selecionar de forma pertinente a quantidade de dados gerados pelo ambiente externo, a partir de monitoramento, observação, coleta, interpretação, criação de sentido (indicadores) e divulgação, tornando a tomada de decisão mais assertiva.

Sendo assim, compreende-se que a implementação de um sistema informatizado de gestão orçamentária, no âmbito das Organizações de Saúde da Aeronáutica, permitirá a visualização rápida e organizada de informações essenciais

no processo decisório e facilitará o alcance de uma pronta-resposta na administração dos recursos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise realizada no cenário orçamentário atual, no âmbito do Sistema de Saúde da FAB, denota-se que as Ações Orçamentárias sob responsabilidade da DIRSA estão entre as mais importantes, no que se diz respeito à quantidade de Unidades Gestoras beneficiadas, porém são administradas basicamente por meio de solicitações por ofícios, com alta centralização de procedimentos na DIRSA e visão gerencial pouco precisa. Dito isto, torna-se uma necessidade latente o aprimoramento da administração dos recursos creditícios.

Como solução para este óbice, a implementação de um sistema informatizado de gestão orçamentária mostrou-se uma ferramenta ideal para proporcionar pronta-resposta na administração dos recursos orçamentários. Isso ocorre porque o sistema a ser implementado deve ter características que seguem a premissa básica de descentralização administrativa, pautada na maior independência dos gestores e consequente simplificação do fluxo processual. Além disso, ao disponibilizar as informações de maneira rápida e prática, não só sobre as fases da despesa, mas também sobre a intenção e possibilidade de utilização do crédito disponível, ele auxiliará o processo de tomada de decisão e proporcionará ao órgão de direção subsídio preciso para o processo decisório.

Considerando que a FAB deve ter um alto poder de mobilidade, característica intrínseca à Força, o Sistema de Saúde deve estar alinhado a esta concepção, principalmente para proporcionar o apoio adequado em missões humanitárias. Nestas ocasiões, que envolvem emergências, situações de risco e vulnerabilidade, o fator tempo é primordial ao sucesso da operação. O sistema proposto será resolutivo em possibilitar que a FAB entregue à sociedade resultados muito superiores aos atuais. Isto se deve ao fato que ele atuará dando celeridade e precisão nas diversas operações orçamentárias, consequentemente agilizará as contratações e inferirá maior rapidez na fase de planejamento, momento de reunião dos diversos meios necessários ao cumprimento de Operações de Ajuda Humanitária, aprimorando uma das importantes funções operacionais exercidas pela FAB, a Tarefa de Apoio às Ações de Estado.

Referências

- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria COMGEP Nº 31/DCS, de 18 de novembro de 2019. Aprova a edição da Diretriz que estabelece a Reestruturação do Sistema de Saúde da Aeronáutica (DCA 11-26). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 218, p. 177-197, 29 nov. 2019. Disponível em: http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca_pdf/2019/bca_218_29-11-2019. Acesso em: 08 jun. 2023.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria DECEA Nº 299/DGCEA, de 15 de dezembro de 2020. Aprova a reedição da ICA 19-78- Processo de Planejamento do DECEA e Organizações Subordinadas. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 234, p. 114-185, 23 dez. 2020. Disponível em: http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca_pdf/2020/bca_234_23-12-2020. Acesso em: 13 jun. 2023.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria EMAER Nº 48/CEMAER, de 24 de novembro de 2022. Estabelece os cargos que exercerão a função de Agentes Responsáveis para as Ações e os Planos Orçamentários vinculados ao Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 218, p.17158, 02 dez. 2022. Disponível em: http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca_pdf/2022/bca_218_02-12-2022.pdf/. Acesso em: 11 jun. 2023.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria Nº 469/GC4, de 27 de fevereiro de 2023. Aprova o Plano de Ação do Comando da Aeronáutica para o Exercício Financeiro de 2023. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 40, p. 100-136, 02 mar. 2023. Disponível em: http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca_pdf/2023/bca_40_02-03-2023.pdf/. Acesso em: 11 jun. 2023.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria Nº 551/GC3, de 13 de maio de 2016. Aprova a edição da Diretriz que dispõe sobre a Reestruturação da Força Aérea Brasileira (DCA 11-53). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 82, p. 606-628, 17 mai. 2016. Disponível em: http://www.cendoc.intraer/sisbca/bca_pdf/2016/bca_82_17-05-2016.pdf/. Acesso em: 08 jun. 2023.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal **Manual Técnico de Orçamento MTO, versão 2023**. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. b, p. 53-87, 2022. Disponível em: <https://www-webofscience.ez422.periodicos.capes.gov.br/wos/woscc/full-record/WOS:000933611100003>. Acesso em: 14 jun.2023.

MARCHIORI, D. M. *et al.* O papel das capacidades de TI, capacidade de reconfiguração de TI e inovatividade no desempenho organizacional: evidências do setor público brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 57, n. 2, p. e2022–0221, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/kKn4vhKjLMLBrs98BLKVHJS/?lang=pt#>. Acesso em: 11 jun.2023.

MELATI, C., JANISSEK-MUNIZ, R., CURADO, C. M. M. Qualidade Decisória dos Gestores Públicos: Contribuições da Inteligência e Gestão do Conhecimento. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 25, n. 2, p. e190044, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/6HfPR3h7rD9s4cnDJvZQNxb/?lang=pt#>. Acesso em: 14 jun. 2023.

REIS, F. A. DOS. Logística Militar em Desastres Naturais: O Emprego da Força de Pronto Resposta da OTAN em Auxílio às Vítimas do Terremoto do Paquistão. **Contexto Internacional**, v. 40, n. 1, p. 73–96, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/qCBwXDMjTk55VsYN3Y9tnWK/#>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SANT'ANNA, L. T. *et al.* Aproximações entre governança colaborativa e ação comunicativa: uma proposta analítica de estudo. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 5, p. 821–837, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dtNK6HkqyD5yb3yHbFTqJBw/?lang=pt>. Acesso em: 16 jun 2023.