



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

KAULIN AUGUSTO MATSUMOTO CORREIA LIMA, Cap Eng

**A implementação de práticas de Governança na Comissão de Aeroportos da
Região Amazônica: uma necessidade para enfrentar os desafios de construir
aeroportos na Amazônia**

Rio de Janeiro

2023

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

KAULIN AUGUSTO MATSUMOTO CORREIA LIMA, Cap Eng

A implementação de práticas de Governança na Comissão de Aeroportos da Região Amazônica: uma necessidade para enfrentar os desafios de construir aeroportos na Amazônia

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: Thiago Diorgilis Ribeiro Daniel,
Ten Cel Av

Rio de Janeiro

2023

KAULIN AUGUSTO MATSUMOTO CORREIA LIMA, Cap Eng

**A implementação de práticas de Governança na Comissão de Aeroportos da
Região Amazônica: uma necessidade para enfrentar os desafios de construir
aeroportos na Amazônia**

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

Aprovado por:

Thiago Diorgilis Ribeiro **Daniel**, Ten Cel Av
EAOAR

Mellina dos Santos Ferreira Barbosa, Maj Int
EAOAR

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

A Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA) é o único órgão da Força Aérea Brasileira (FAB) com a capacidade de construir e recuperar aeroportos por meio da execução direta, ou seja, com o emprego de seus próprios meios. Para a consecução de seus objetivos, a COMARA utiliza suas capacidades de engenharia e de logística em um cenário onde, atualmente, os recursos disponíveis são insuficientes para atender às demandas da sociedade, sendo necessária a otimização de sua aplicação. A hipótese de pesquisa do presente trabalho é que a implementação de práticas de Governança Pública na COMARA diminuirá os custos da construção de aeroportos na região amazônica, otimizando a aplicação dos recursos públicos. Uma das práticas é a Gestão de Riscos, que é o conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. Outra prática é a utilização de Indicadores de Desempenho, que são medidas utilizadas para estabelecer a comparação entre o planejamento e a execução. O emprego destas duas práticas de Governança Pública trará como consequência a redução dos custos das obras da COMARA, melhorando a aplicação de recursos públicos. Após a implementação dessas práticas a FAB poderá, fundamentada nos resultados obtidos, realizar gestões perante os órgãos de Governo Federal e Estaduais, que possuam demandas por obras de infraestrutura aeroportuária, firmar Termos de Execução Descentralizada e Convênios para a execução dessas obras. A partir da celebração desses “contratos”, haverá um aumento no aporte de recursos para a COMARA, contribuindo sobremaneira para a manutenção de suas capacidades operacionais.

Palavras-chave: Governança. Riscos. Indicadores. Desempenho. Custos.

1 INTRODUÇÃO

A Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA), criada em 12 de dezembro de 1956, possui a missão de projetar, construir e recuperar aeroportos em regiões inóspitas e de difícil acesso na Amazônia Legal e em outras regiões do País (BRASIL, 2022c).

Desde sua criação, a COMARA atuou na construção e recuperação de mais de 170 pistas de pouso, na reforma de mais de 70 instalações aeroportuárias e vias públicas, e no apoio a diversos órgãos do governo federal (BRASIL, 2023). Até os dias atuais, trata-se da única unidade da Força Aérea com a capacidade de construir e recuperar aeroportos por meio da execução direta, ou seja, com o emprego de seus próprios meios.

Para atingir seus objetivos, a COMARA utiliza suas capacidades de engenharia, de projetar, construir e recuperar, bem como de logística, tanto pelo modal terrestre quanto pelo modal fluvial. Essas capacidades garantem: o transporte dos insumos, máquinas e equipamentos até as localidades mais inóspitas e isoladas do território nacional; e o desenvolvimento de projetos de engenharia e a execução das obras de construção e a recuperação de aeroportos por meio do emprego de seus recursos humanos, militares e civis, e de seus recursos materiais, máquinas e equipamentos.

Além de manter e aprimorar suas capacidades técnicas e operacionais, é impreterível que a COMARA, diante do cenário atual enfrentado pela Administração Pública, no qual os recursos disponíveis são insuficientes para atender às demandas da sociedade, busque o aprimoramento da gestão, com o objetivo de otimizar a aplicação dos recursos e continuar entregando à sociedade brasileira infraestruturas aeroportuárias como ferramenta de integração nacional.

Neste contexto, este Ensaio Acadêmico defende a tese de que a implementação de práticas de Governança Pública na COMARA diminuirá os custos da construção de aeroportos na região amazônica, otimizando a aplicação dos recursos públicos.

O primeiro argumento aqui apresentado é que a gestão de riscos auxiliará os gestores a adotar as melhores soluções para cada ameaça e identificar oportunidades, além de evitar custos provenientes de perdas, fraudes, multas e sanções legais, reduzindo, assim, os custos operacionais das suas atividades.

Na sequência, o segundo argumento sustenta que o emprego de Indicadores de Desempenho possibilitará que os gestores acompanhem o andamento das atividades e utilizem esses parâmetros para discernir possíveis desvios em relação ao planejamento, como também adotem medidas corretivas ou implementem melhorias aos processos.

2 DESENVOLVIMENTO

Os conceitos de Governança inicialmente foram desenvolvidos e aplicados nas organizações empresariais para garantir que as ações de seus dirigentes estivessem alinhadas com os interesses dos proprietários da empresa. Em seguida, esses ideais passaram a ser incorporados pela administração pública com o objetivo de verificar o alinhamento entre os interesses públicos e os atos administrativos de seus agentes (BRASIL, 2022).

Buscando o alinhamento com esta tendência, que busca incessantemente a maior eficiência na utilização dos recursos públicos, o COMAER publicou em 2017 a DCA 16-1 (BRASIL, 2017a) com o objetivo de padronizar os conceitos de Governança e definir a estrutura a ser implantada pelas Organizações Militares (OM), de modo que as ações ligadas à Governança sejam tomadas de forma coordenada e harmônica em toda a sua estrutura organizacional.

Desde a publicação da 1ª DCA 16-1, em 2017, a referida publicação passou por duas atualizações, uma em 2019 (BRASIL, 2019) e a atual em 2022 (BRASIL, 2022). Observa-se que a evolução do seu conteúdo provavelmente se dá em virtude do amadurecimento constante da gestão do COMAER, diretriz expressa na PCA 11-47, o Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (BRASIL, 2018).

Muito embora o COMAER tenha estabelecido suas diretrizes de Governança, dentro das quais destacamos as práticas de gerir riscos e de monitorar o alcance dos resultados organizacionais, é importante que haja um esforço contínuo e duradouro para que tais diretrizes sejam cumpridas, resultando, então, numa gestão mais eficiente com a certeza de que os anseios da sociedade estejam sendo atendidos.

2.1 Gestão de riscos

Para a compreensão acerca da Gestão de Riscos, é importante que seja tratada a definição de risco. Para o “*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*” (COSO, 2007), risco é a possibilidade de que eventos ocorram e afetem a realização da estratégia e dos objetivos do negócio. A partir desta definição, pode-se entender que o risco, enquanto possibilidade, está presente em qualquer atividade, seja em maior ou menor escala.

Assim, para que a COMARA atinja seus objetivos, em virtude da peculiaridade de suas atividades, é possível inferir que a organização está exposta à uma diversidade de riscos, em maior ou menor grau, que podem impactar diretamente na consecução de seus objetivos. Como por exemplo a falta de um insumo, a indisponibilidade de um equipamento ou até mesmo condições meteorológicas adversas, podendo prejudicar o planejamento executivo das obras e trazer impactos financeiros e de imagem. Desta forma, como o risco deve ser tratado?

Para Barreto e Vieira (2019), diante dos inúmeros riscos inerentes à gestão de recursos públicos, a Gestão de Riscos é o elemento crucial para a condução dos Órgãos Públicos que visam efetivamente gerar valor para a sociedade. Tal modelo de gestão, segundo o TCU (2018a), é o conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos. Trata-se do processo que visa conferir razoável segurança quanto ao alcance dos objetivos.

De acordo com o Decreto nº 9.203, de 21 de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), a Gestão de Risco deve ser orientada para o interesse público, integrada no planejamento estratégico, onde seus desdobramentos e resultados devem apoiar a melhoria contínua do desempenho e dos processos de gerenciamento de risco, controle e governança.

Ciente da importância do tema, o COMAER editou em 2018, a DCA 16-2 “Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica”, com a finalidade de orientar a implementação e o aperfeiçoamento da gestão de riscos pelas Organizações Militares do COMAER (BRASIL, 2022a). A referida diretriz propõe um processo de Gestão de Riscos composto por cinco etapas, quais sejam: Estabelecimento do contexto e definição dos objetivos; Identificação de eventos de risco; Avaliação de riscos e controles; Resposta aos riscos; e Informação, comunicação e monitoramento.

Essa sistematização da Gestão de Riscos, conforme referencial básico de gestão de riscos do TCU (BRASIL, 2018a), possibilita a adequada alocação de recursos públicos com base no suporte à tomada de decisão mais eficiente; melhoria

da eficiência e da eficácia operacional; ganho de confiança das partes interessadas; prevenção de perdas; e melhoria na gestão de incidentes e planejamento.

Diante do exposto, frente às peculiaridades enfrentadas pela COMARA para a consecução de seus objetivos, a implementação sistemática da Gestão de Riscos contribuirá para a redução dos custos das obras por meio de um planejamento mais assertivo, com tomadas de decisões fundamentadas, antecipação à eventos indesejados, resposta a esses eventos e aproveitamento de oportunidades.

2.2 Indicadores de desempenho

Para Francischini (2018), indicador é uma medida qualitativa ou quantitativa utilizada para evidenciar ou apontar o desempenho de determinada atividade, processo ou sistema durante um período determinado. O desempenho é a comparação do resultado obtido com o resultado esperado, portanto, Indicadores de Desempenho são medidas utilizadas para estabelecer a comparação entre o planejamento e a execução.

Ainda segundo o autor, a utilização de um sistema de indicadores traz benefícios ao controle da empresa, aprimorando a tomada de decisões e a comunicação dos objetivos através da clareza e precisão dos indicadores. Há também o proveito em relação à motivação dos funcionários através de um sistema de meritocracia, baseado nos indicadores, e o direcionamento de melhorias, com a identificação dos processos críticos para o progresso dos indicadores.

Diante dos benefícios da utilização de Indicadores de Desempenho, a partir de 1920, a administração pública Americana incorporou estes conceitos com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos (RUA, 2004). No Brasil, segundo Ferreira (2009), o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA) ganhou evidência na década de 1990 a partir da criação de programas e diretrizes de gestão da administração pública, e a partir de 2005 adotou-se o Sistema de Gestão por Resultados orientado ao cidadão.

Acompanhando os avanços da gestão pública, a FAB editou, em 2017, a MCA 16-1 “Indicadores estratégicos do Comando da Aeronáutica” (BRASIL, 2017b), e em 2019 a DCA 16-4 “Acompanhamento Institucional do Comando da Aeronáutica” (BRASIL, 2019a). A primeira com a finalidade de descrever os pressupostos e as regras de negócio que fundamentam os Indicadores Estratégicos do COMAER, e a

segunda com a finalidade de regular, orientar e padronizar as atividades de Acompanhamento Institucional do COMAER.

A partir destes dois referenciais internos da FAB, observa-se que os Indicadores de Desempenho constituem um dos pilares do acompanhamento institucional do COMAER, por meio da mensuração dos principais aspectos operacionais, administrativos e financeiros, tanto das atividades finalísticas quanto daquelas de apoio, indicando resultados macroscópicos da gestão da FAB.

Apesar das referências tratarem de indicadores macroscópicos, a MCA 16-1 sugere a decomposição desses nos níveis operacional e tático, com o objetivo de promover o acompanhamento permanente dos macroprocessos finalísticos e de suporte. Buscando o alinhamento com as diretrizes emanadas pela MCA 16-1 e DCA 16-4, o Comando Geral de Apoio (COMGAP) editou a ICA 400-25 “Macroprocessos e Indicadores de Gestão de Logística do COMGAP”, na qual compete à COMARA a apuração, apenas, do indicador de gerenciamento dos equipamentos de engenharia, cujo objetivo é determinar o número de equipamentos operantes (BRASIL, 2022b).

Considerando o cenário em que a COMARA está inserida para a consecução de seus objetivos, é necessária a condução simultânea de diversos processos. Assim, se mostra necessário a implementação de indicadores para monitorar, além da operação dos equipamentos, a produtividade dos serviços de engenharia, os tempos de transporte, o consumo de insumos, o prazo e o custo.

Diante do exposto, os Indicadores de Desempenho são ferramentas indispensáveis, suas aplicações contribuirão com o controle, acompanhamento e aprimoramento dos processos, a melhoria na tomada de decisões, a comunicação dos objetivos a serem alcançados, a motivação do efetivo e, finalmente, a redução dos custos de suas obras por meio da redução de desperdícios, do aumento de produtividade e do planejamento mais assertivo.

3 CONCLUSÃO

A COMARA é a única organização da FAB que possui a capacidade de construir e recuperar aeroportos e, ao longo de seus 66 anos de criação, atuou na construção e recuperação de mais de 170 pistas de pouso e na reforma de mais de 70 instalações aeroportuárias e vias públicas.

Nesse período, a Administração Pública brasileira, com o objetivo de entregar mais resultados ao cidadão, tem buscado o desenvolvimento de sua gestão, e atualmente adota um Sistema de Gestão por Resultados orientado ao cidadão. Enquanto parte desta administração pública, a FAB busca constantemente aprimorar seus processos e utilizar seus recursos de forma eficiente.

A partir destas observações, este estudo teve por objetivo abordar a redução dos custos das obras de construção de aeroportos na região Amazônica, e a otimização da aplicação de recursos públicos, baseando-se na implementação de práticas de governança na COMARA, sendo a primeira a Gestão de Riscos e a segunda os Indicadores de Desempenho.

Quanto à Gestão de Riscos, observou-se que a sua implementação, através de atividades coordenadas de identificação, análise, avaliação, tratamento e monitoramento, trará maior segurança quanto à consecução dos objetivos da COMARA. Como também reduzirá os custos das obras por meio de planejamentos mais assertivos, das tomadas de decisões mais bem fundamentadas, da antecipação às respostas à eventos indesejados e do aproveitamento de oportunidades.

Em relação ao emprego de Indicadores de Desempenho, a implementação destes se mostrou necessária diante de um contexto em que diversos processos são coordenados de forma simultânea. Além deste contexto complexo, no qual a COMARA está envolta, a utilização de Indicadores de Desempenho contribuirá na redução de custos através da diminuição de desperdícios, do aumento de produtividade e do planejamento mais assertivo.

Dessa forma, a implementação da Gestão de Riscos e a utilização de Indicadores de Desempenho mostraram-se importantes práticas de Governança Pública. Suas efetivações devem ser continuamente estimuladas em todas as organizações da FAB, seja no nível estratégico, operacional ou tático.

Adicionalmente, após a efetiva implementação destas práticas e consequente redução de custos das obras, a FAB, de posse dos resultados alcançados, poderá realizar gestões perante órgãos do Governo Federal e Estaduais que possuam demandas por obras de infraestrutura aeroportuária, e assim firmar Termos de Execução Descentralizada e Convênios para a execução dessas obras. A partir da celebração desses “contratos”, haverá um aumento no aporte de recursos para a COMARA, contribuindo, sobremaneira, para a manutenção de suas capacidades operacionais.

REFERÊNCIAS

BARRETO, R.T.S.; VIEIRA, J.B. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília, DF: Enap, 2019.

BRASIL. Decreto no 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm. Acesso em: 12 de jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria no 1.602/GC3, de 31 de outubro de 2017. Aprova a edição do DCA 16-1 “Diretriz de Governança no Comando da Aeronáutica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 189, f. 12354, 06 nov. 2017a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria no 2.189/GC3, de 19 de dezembro de 2019. Aprova a reedição do DCA 16-1 “Diretriz de Governança no Comando da Aeronáutica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 232, f. 18468, 29 dez. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria no 407/GC3, de 8 de novembro de 2022. Aprova a reedição do DCA 16-1 “Diretriz de Governança no Comando da Aeronáutica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 210, f. 16277, 11 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria no 28/EGE1, de 31 de agosto de 2022. Aprova a reedição do DCA 16-2 “Diretriz de Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 202, f. 15390, 27 out. 2022a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria no 26/7SC, de 03 de abril de 2019. Aprova a reedição do DCA 16-4 “Acompanhamento Institucional do Comando da Aeronáutica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 58, f. 4233, 09 abr. 2019a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando Geral de Apoio. Portaria COMGAP no 4/ADGL, de 06 de janeiro de 2022. Aprova a reedição do ICA 400-25 “Macroprocessos e Indicadores de Gestão de Logística do COMGAP”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 006, f. 355, 10 jan. 2022b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria EMAER no 93/7SC, de 05 de dezembro de 2017. Aprova a reedição do MCA 16-1 “Indicadores Estratégicos do Comando da Aeronáutica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 15151, f. 736, 27 dez. 2017b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria no 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a reedição do PCA 11-47 “Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018 – 2027”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de

Janeiro, n. 222, f. 14766, 20 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria no 308/GC3, de 6 de junho de 2022. Aprova a reedição do ROCA 21-55 “Regulamento da Comissão de Aeroportos da Região Amazônica”. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 107, f. 7788, 08 jun. 2022c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Força Aérea Brasileira. Comissão de Aeroportos da Região Amazônica: **Histórico**. Disponível em: www2.fab.mil.br/comara/index.php/historico. Acesso em: 10 de jun. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília, 2018a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-basico-de-gestao-de-riscos.htm>. Acesso em: 13 jun. 2023.

COMMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMMISSION (COSO). **Gerenciamento de riscos corporativos – estrutura integrada**. São Paulo: PriceWaterHouseCoopers, 2007. Disponível em: <https://auditoria.mpu.mp.br/pgmq/COSOIERMExecutiveSummaryPortuguese.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação. *In*: XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de 1ª Administración Pública, Salvador. **Anais** [...]. Bahia, Brasil, 27 - 30 out. 2009.

FRANCISCHINI, A. S. N.; FRANCHISCHINI, P. G. **Indicadores de Desempenho: dos objetivos à ação**. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

RUA, M.G. **Desmistificando o problema**: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2004.