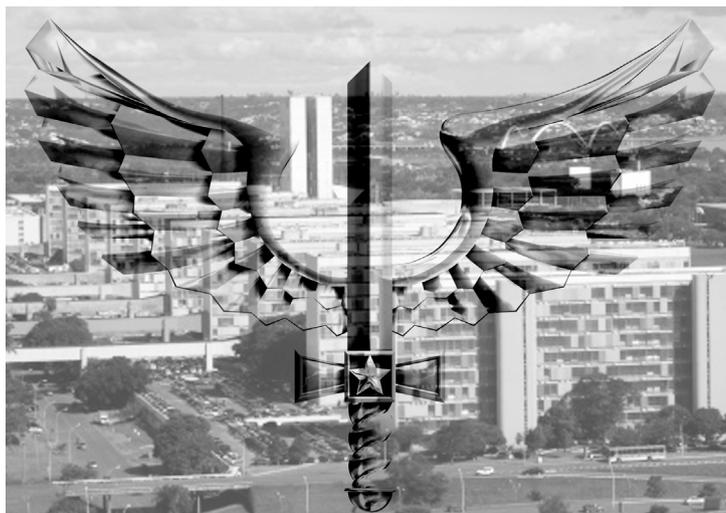


# Estágio Para Comandantes, Chefes, Diretores e Prefeitos: necessidade de revisão

*Training for Commanders, Chiefs, Directors and Mayors: a necessity of review*

*Práctica para Comandantes, Jefes, Directores y Alcaldes: necesidad de revisión*



Coronel Aviador Carlos Eduardo Alves da Silva  
carlosedkadu@yahoo.com.br

Coronel Aviador Robson Roger Gracia Tavares de Melo  
zarapa@ig.com.br

Escola de Comando de Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA) - 2010, Rio de Janeiro, RJ

## RESUMO

Este trabalho objetiva analisar o conteúdo programático do Estágio para Comandantes, Chefes, Diretores e Prefeitos de Aeronáutica (ECCDP), atividade voltada para o preparo dos oficiais superiores indicados para exercerem as funções de Ordenadores de Despesa (OD) das diversas Organizações Militares (OM) do Comando da Aeronáutica (COMAER), conteúdo esse que foi questionado pelos comandantes recém substituídos. Para oferecer respostas fundamentadas aos questionamentos, foram realizadas duas pesquisas: uma entre concluintes do Estágio em comento, à qual se somou a experiência dos autores, enquanto ex-comandantes de importantes Bases Aéreas do COMAER e outra com capitães experientes, que se encontravam cursando a Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica (EAOAR). Visando colher ensinamentos, buscou-se conhecer, junto a duas fundações públicas de ensino de renomado conceito no País, a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e a Escola de Administração Fazendária (ESAF), como essas instituições tratam do tema em comento. O estudo teve como metodologia pesquisas dos tipos bibliográfica e de campo. A pesquisa se baseou em publicações do COMAER sobre execução orçamentário-financeira e patrimonial, além de bibliografias especializadas no assunto. Os resultados permitem afirmar que o atual conteúdo do ECCDP não está bem dimensionado em termos de extensão e conteúdo. O estudo poderá contribuir significativamente para a obtenção do sucesso dos futuros comandantes, chefes, diretores e prefeitos de Aeronáutica, já ao final do ano de 2010.

**Palavras-chave:** Preparo. Gestores. COMAER. Administração Pública.

Recebido / Received / Recebido  
01/09/10

Revisado / Revised / Revisado  
10/11/10

Aceito / Accepted / Acepto  
20/11/10

## ABSTRACT

*This work aims at analyzing the syllabus of the Training for Commanders, Chiefs, Directors and Mayors of the Brazilian Air Force (ECCDP), such activity is related to the preparation of the superior officers who are indicated to perform the function of managers of expenditure (OD) in several Military Organizations (OM) in the Aeronautics Command (COMAER), the current syllabus was disputed by recent replaced commanders. To offer reasoned answers to these questions, two surveys were carried out: one among the officers who were ending the training, in which the experience of the authors as COMAER Air Base ex-commanders was added, and another one among experienced captains who were taking a course at the Air Force Squadron Officer School (EAOAR). Aiming at getting some more knowledge it was done a research in two public learning foundations of great reputation in Brazil; The National School of Public Administration (ENAP) and The Finance Administration School (ESAF), in order to know how these two institutions deal with the theme in question. The present study was based on a bibliographic research, mainly using COMAER publications and specialized bibliographies about the subject; besides a field research was also done. The results allow us to affirm that the current ECCDP syllabus is not adequate in terms of contents and duration. This study could contribute significantly to the success of the next commanders, chiefs, directors and mayors of the Brazilian Air Force in the end of 2010.*

**Keywords:** Preparation. Managers. COMAER. Public Administration.

## RESUMEN

*Este trabajo tiene como objetivo analizar el contenido programático de la Práctica para Comandantes, Jefes, Directores y Alcaldes de la Aeronáutica (ECCDP), actividad relacionada para el preparo de los oficiales superiores indicados para ejercer las funciones de Ordenadores de Despendio (OD) de las diversas Organizaciones Militares (OM) del Comando de Aeronáutica (COMAER), este contenido fue cuestionado por los comandantes recién sustituidos. Para ofrecer respuestas fundamentadas a los cuestionamientos, se realizaron dos investigaciones: una entre conchuyentes de la Práctica mencionada, a la que se suma la experiencia de los autores, como ex-comandantes de importantes Bases Aéreas del COMAER y otra con capitanes expertos, que cursaban la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales de Aeronáutica (EAOAR). Con el objetivo de obtener resultados en la enseñanza, se buscó conocer, junto a dos fundaciones públicas de enseñanza de renombrado concepto en el País, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) y la Escuela de Administración de Hacienda (ESAF), como esas instituciones tratan del tema mencionado. El estudio tuvo como metodología investigaciones bibliográfica y de campo. La investigación se basó en publicaciones del COMAER sobre ejecución presupuestario -financiero y patrimonial, además de bibliografías especializadas en el asunto. Los resultados permiten afirmar que el contenido actual del ECCDP no está bien dimensionado en términos de extensión y contenido. El estudio podrá contribuir significativamente para obtener el éxito de los futuros comandantes, jefes, directores y alcaldes de Aeronáutica, al final del año de 2010.*

**Palabras-clave:** Preparo. Gestores. COMAER. Administración Pública.

## INTRODUÇÃO

“Não há mais espaço para amadores na Administração Pública. Não é mais admissível a assunção de cargos públicos sem o devido e integral conhecimento das obrigações de gestor”.

Essas palavras marcaram a fala do Major Brigadeiro do Ar Álvaro Knupp dos Santos, Vice-Chefe da Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), durante a conferência ministrada aos oficiais-alunos do Curso de Política e Estratégias Aeroespaciais (CPEA) e do Curso de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (CCEM) da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), no dia 9 de abril de 2010, no Campus da Universidade da Força Aérea (UNIFA).

Ser um gestor implica saber administrar com responsabilidade, com técnica e com base em princípios. O setor público envolve múltiplas atividades, em que o processo de tomada de decisão não pode estar baseado apenas em conceitos pessoais ou em questões

políticas. O universo econômico-financeiro público requer conhecimento profundo de legislação, técnicas e ferramentas de administração, no qual a busca pela eficiência pode significar a sobrevivência ou a falência de uma entidade.

A gestão de uma organização contemporânea se tornou uma atividade bastante complexa devido a vários fatores oriundos dos contextos sociais, econômico e financeiro, principalmente quando essa organização faz parte da administração pública, que é regida por legislação específica e rígida. Por conta disso, faz-se necessário que os gestores tenham uma postura diferenciada, bem como habilidades para desenvolver seu papel. O trabalho de gestão apresenta situações incertas e desafiadoras, solicitando profissionais que requeiram um conjunto de características, para que juntas possam atender às necessidades do mercado e da organização.

Um aspecto importante desse problema é a formação que futuros gestores estão recebendo nas instituições que se propõem a prepará-los para o exercício de seus

cargos. Será que essa formação condiz com a demanda exigida para o desempenho de suas funções? Será que as diretrizes curriculares são adequadas para que o nível de conhecimento desses gestores esteja de acordo com o perfil exigido pelo cargo?

Os crescentes reportes, ainda que em caráter informal, emitidos pelos oficiais que exerceram e pelos que, atualmente, exercem algum cargo de comando, chefia, direção ou prefeitura de Aeronáutica acerca dos diversos óbices com os quais já se depararam no exercício de suas funções, suscitam a realização de um trabalho que busque avaliar, de forma inequívoca, quanto à necessidade real de serem praticadas alterações no conteúdo do ECCDP, que se reveste de uma crescente importância na preparação dos gestores da Força Aérea, de forma particular daqueles que terão sobre os seus ombros a responsabilidade final da execução orçamentário-financeira de suas OM.

Em 1994, o então Ministério da Aeronáutica, por meio da Portaria do Departamento de Ensino da Aeronáutica (DEPENS) nº 060/DE-1, de 26 de janeiro, aprovou o currículo mínimo do Estágio para Oficiais Superiores Designados Comandantes, Chefes ou Diretores, criando a Instrução do Ministério da Aeronáutica 37-157 (IMA 37-157), dando início, ainda com a sigla ECCD (sem a inclusão dos prefeitos de Aeronáutica), a um estágio que prepararia os futuros gestores a exercerem as atividades de administradores das diversas organizações do então Ministério. Essa IMA foi atualizada pela Portaria nº 552/GM3, de 25 de agosto de 1998, e os currículos vêm sendo atualizados, anualmente, pelo Centro de Instrução Especializada da Aeronáutica (CIEAR), de acordo com as orientações do DEPENS.

A falta de conhecimento e/ou a sua superficialidade abrem espaço para uma ampla análise dos assuntos abordados e da carga horária do ECCDP (ECCD com a inclusão dos prefeitos de Aeronáutica, ocorrida em 2009) e permitem questionamentos em relação ao modelo de instrução adotado no Estágio.

A finalidade deste trabalho é, portanto, determinar em que medida é possível introduzir importantes e profundas alterações na grade curricular do ECCDP, com o intuito de propiciar um melhor preparo e uma maior sensação de segurança para os oficiais indicados para os cargos correlatos e, conseqüentemente, melhorar a gestão de suas unidades.

O ponto de vista a ser discutido refere-se à pertinência de se realizar essas mudanças, em função dos benefícios que, efetivamente, agregarão ao processo de formação dos futuros gestores do COMAER, responsáveis pelos processos de aquisição, de contratação e de prestação de contas da Força, e que, portanto, necessitam conhecer,

com profundidade, as leis, as normas, os prazos e os mecanismos estabelecidos pela Administração Pública brasileira.

Para a materialização desse esforço redacional, foi realizada uma pesquisa bibliográfica de cunho exploratório, tendo sido consultados livros, artigos científicos, artigos de periódicos, revistas especializadas e *sites* da internet.

Os trabalhos anteriores pesquisados estão relacionados com experiências desenvolvidas nas gerências executivas de órgãos federais e nas autarquias, bem como nos cargos de alta administração de grandes empresas e nas próprias Forças Armadas.

O marco teórico está consagrado em bibliografias na área de execução orçamentário-financeira e patrimonial, em particular, nas que tratam da Administração Pública Federal.

O estudo está limitado aos oficiais designados comandantes, chefes, diretores ou prefeitos de Aeronáutica de OM do COMAER, classificadas como Unidades Gestoras Executoras (UGE) ou Unidades Gestoras Responsáveis (UGR), todos no nível de coronel, que, portanto, atuaram ou atuam na função de OD, circunscrito à interpretação dos dados coletados de questionário endereçado a esses oficiais, bem como na análise dos currículos mínimos exigidos para os ocupantes de cargos de gerência executiva das diversas organizações alcançadas pela Administração Pública Federal.

O trabalho inclui também uma pesquisa de campo realizada junto aos oficiais superiores, do posto de coronel, que realizam o Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais (CPEA), ministrado na ECEMAR, e aos oficiais intermediários (capitães) que realizaram o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (Módulo Presencial), no primeiro semestre de 2010 (CAP 1 – 2010), da EAOAR, entidade de ensino do COMAER que tem a missão de preparar os jovens capitães para o exercício dos cargos de nível compatível nas diversas unidades da Força.

A relevância do tema reside na premente necessidade de se estabelecer novos parâmetros de instrução que permitam aos futuros OD das diversas unidades do COMAER conhecerem, com maior profundidade, as normas que regem a execução orçamentária e patrimonial, assim como as nuances jurídicas correlatas.

O conhecimento advindo deste trabalho possivelmente permitirá eliminar as opiniões informais e pessoais sobre o assunto em comento, por vezes elaboradas sem o comprometimento da coletividade, assegurando que o seguinte problema de pesquisa possa ser investigado e compreendido: **Em que medida se deve alterar o conteúdo programático do ECCDP, a fim de propiciar**

## aos gestores do COMAER maior tranquilidade e segurança no desempenho de seu papel de OD?

A divulgação da resposta a essa interrogação, sob a forma de resultados consistentes, pretende contribuir para a elevação do nível cognitivo dos futuros líderes das OM do COMAER. Tais dados poderão permitir aos OD o necessário aprimoramento no trato da complexa tarefa em que consiste a gestão administrativa, garantindo-lhes a segurança na condução de suas atividades e reduzindo-lhes o receio do cometimento de erros que, por vezes, pode conduzir a um questionamento por parte dos tribunais.

Cabe ressaltar que a metodologia utilizada na investigação consistiu de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, pautada na experiência profissional dos autores, que comandaram importantes Bases Aéreas do COMAER, onde desempenharam, cumulativamente, as funções de comandante, agente diretor e OD.

Para a realização deste trabalho, utilizou-se o nível de pesquisa sugerido por Vergara (2009) que foi o exploratório e o descritivo.

Durante o decorrer do trabalho, poder-se-á verificar a utilização da palavra “comandante” para a designação de comandante, chefe, diretor e prefeito de Aeronáutica, com o intuito de abreviar o texto a ser explanado.

Contudo, antes de iniciar a apresentação dos dados reunidos, torna-se essencial conhecer e entender sob que parâmetros o trabalho está pautado e como está fundamentada a análise, em particular, no que diz respeito ao conhecimento que devem possuir os gestores da Administração Pública Federal, especialmente, aqueles que detêm a responsabilidade final sobre a execução orçamentário-financeira e administração patrimonial de suas organizações.

## 1 REVISÃO DA LITERATURA

Para responder ao problema desta pesquisa, a revisão dos conhecimentos produzidos analisou a questão da competência para gerir e a complexidade da administração orçamentário-financeira do governo federal. Abordou, também, algumas normas que regem os processos administrativos no âmbito do COMAER, as quais têm exigido um crescente aumento do nível de capacitação dos gestores, ao longo do tempo.

No domínio do senso comum, a competência é compreendida como um saber ou fazer qualquer coisa bem. Em termos organizacionais, a competência concentra-se na análise da contribuição do indivíduo para a organização, bem como no modo como ela é concretizada, exigindo-se, assim, não uma competência,

mas um conjunto delas que envolve tanto um saber geral, quanto um conhecimento específico para o exercício da atividade (BARBALHO, 2002).

Para Magalhães e outros (1997, p.14), competência diz respeito ao “conjunto de conhecimentos, habilidades e experiências que credenciam um profissional a exercer uma determinada função”, ou seja, ela está diretamente relacionada à combinação de experiências com destrezas, com vistas ao alcance de um determinado propósito.

Zarifian (2001) afirma que a competência é de iniciativa e de responsabilidade do indivíduo sobre as situações profissionais ao qual se defronta. Para ele, ter competência é “assumir responsabilidades frente a situações de trabalho complexas”, a partir de uma postura reflexiva no trabalho. Na abordagem do autor, em determinada organização, observa-se a necessidade de várias vertentes de competência, tais como:

- competências sobre processos: os conhecimentos do processo de trabalho;
- competências técnicas: conhecimentos específicos sobre o trabalho que deve ser realizado; e
- competências sobre a organização: saber organizar os fluxos de trabalho.

Essas vertentes, além de outras propostas por Zarifian, iluminam a formação de competências mais diretamente ligadas ao processo de trabalho de operações industriais. Isto posto, entende-se que é preciso ampliar o escopo de abrangência dessa análise, a fim de alcançar a formação de competências relacionadas à estratégia de qualquer organização.

Segundo essa abordagem, uma organização, situada em um ambiente institucional, define a sua estratégia e as competências necessárias para programá-la, num processo de permanente aprendizagem.

O século XXI, marcado por tantas mudanças decorrentes da globalização e outros fatores pertinentes ao atual contexto, passa, também, pela administração como um furacão de novos conceitos, conhecimentos e técnicas para a gestão de uma organização.

Assim, as competências exigidas pelos gestores neste século, também, caracterizam-se por novas habilidades e, principalmente, pelo profundo conhecimento de seus ofícios.

Sobre a questão da complexidade da Administração Pública, foram lembrados os estudos de Claudiano M. Albuquerque, Márcio Bastos Medeiros e Paulo Henrique Feijó (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008), que perceberam uma demanda de seus alunos, na área de gestão de finanças públicas, e montaram uma apostila com textos que haviam escrito sobre o assunto, a qual veio dar origem à obra literária **Gestão de Finanças Públicas**. No livro, são apresentadas as necessidades

de se conhecer, com profundidade, os fundamentos das finanças públicas, o ordenamento imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, as diferentes visões do planejamento governamental, com um histórico de sua evolução no Brasil, assim como alguns conceitos fundamentais ao entendimento da gestão dos recursos públicos.

No entendimento desses autores, a sociedade, à medida em que se torna mais esclarecida e ciosa de seus direitos e responsabilidades, tem exigido a melhoria da qualidade e a ampliação da abrangência dos serviços prestados pelo Estado. Para atender às novas demandas, cada vez mais complexas e qualificadas, a Administração Pública brasileira deparou-se com a necessidade de imprimir mudanças estruturais em sua forma de planejar e administrar.

Com relação às normas do Governo Federal, interessaram, principalmente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, que contemplam todos os procedimentos e limitações que regulam o complexo processo de execução orçamentária.

Principal ferramenta de que dispõem os gestores para executarem seus orçamentos, a Lei 8.666 estabelece critérios extremamente rígidos e, em alguns casos, de difícil interpretação, o que pode vir a constituir um sério problema para os OD, no caso de o seu entendimento sobre determinado tema não encontrar respaldo junto aos órgãos de auditoria internos e aos Tribunais de Contas (TC).

Cabe salientar que a função primeira dos TC deve ser apoiar e orientar aqueles que manejam o capital público, elucidando a interpretação da legislação e o cumprimento dos planos governamentais. Entretanto, é essencial a fiscalização para a apuração de possíveis irregularidades daqueles que derem causa à perda, ao extravio ou a outra irregularidade de que resulte dano ao erário. Muitos danos ao erário não advêm de desvios ou corrupção, mas, também, de práticas administrativas viciadas e equivocadas que se revelam antieconômicas. Os TC, desde que não transcendam as suas competências e as leis, podem expedir normas de controle externo para exercer, com eficiência, as atividades para as quais foram designados (MACHADO, 2001, p. 176).

Além de estar sujeito a toda a gama de diplomas legais que orientam a gestão dos órgãos da Administração Pública Federal, os gestores do COMAER devem cumprir fielmente o que rezam os regulamentos, as instruções, as normas e os demais dispositivos emanados

da SEFA, Órgão Central e normativo do Sistema de Administração Financeira do COMAER.

Dentre os regulamentos mais abrangentes aplicados ao âmbito interno, merece menção especial aquele que contempla as principais incumbências dos gestores: trata-se do RCA 12-1 “Regulamento de Administração da Aeronáutica - RADA”, que estabelece, de forma clara e concisa:

Art. 24. Ao Agente da Administração ou Agente Público incumbe:

I - conhecer as particularidades relativas aos serviços administrativos, de forma a poder exercer, com eficiência e eficácia, as atribuições que lhe são afetas;

Art. 25.....

§ 3º A Administração promoverá a atualização profissional periódica dos Agentes da Administração ou Agentes Públicos através de cursos ou estágios, capacitando-os ao exercício pleno das atividades;

Art. 29.....

Parágrafo único. O OD de UGR será o principal responsável pela execução orçamentária atribuída à OM, assinando os instrumentos contratuais e demais documentos inerentes às atividades da UGR;

.....

Art. 240. Todo militar ou servidor público investido de função, cargo ou encargo administrativo que vier a causar prejuízos à União, a pessoas físicas e/ou jurídicas ou ao serviço responderá, nas esferas administrativa, civil e criminal, pelas ações ou omissões que incorrer ou praticar. (BRASIL, 2004)

Sobre o aspecto contemplado no art. 240, do RADA, torna-se importante frisar, também, que o desconhecimento de qualquer norma, seja ela consagrada, seja de origem recente, não exime o gestor de suas responsabilidades sobre todos os processos relacionados ao seu setor de trabalho.

O RADA, aliado à vasta gama de dispositivos legais que regem a Administração Federal, fornece uma ideia da dimensão da responsabilidade dos gestores do COMAER, na condução das missões de suas OM, e a crescente necessidade do seu adequado preparo como pré-requisito básico para o desempenho de suas funções de OD.

Com o objetivo de melhor compreender e dimensionar o nível de conhecimento considerado ideal para profissionais encarregados da gestão de recursos públicos, buscou-se o estudo de programas de elevação de nível e de treinamento, ministrados por conceituadas instituições federais, responsáveis pela formação de gestores da Administração Pública.

Com relação às instituições pesquisadas, mereceram destaque a Escola Nacional de Administração Pública

(ENAP) e a Escola de Administração Fazendária (ESAF), cujos cursos visam desenvolver competências de servidores públicos, por intermédio da utilização de conteúdos programáticos abrangentes, a fim de aumentar a capacidade do governo na Gestão de Políticas e Finanças Públicas, sendo público prioritário os dirigentes e potenciais dirigentes do governo federal.

A complexidade, cada vez mais crescente, das normas que regem a difícil e impiedosa tarefa de administrar tem conduzido as organizações federais a investirem enormemente no treinamento dos seus gestores, como pode ser comprovado pelo aumento do número de solicitações de inscrição nos cursos disponíveis das supracitadas escolas.

Sobre esse aspecto, Drucker (2001) faz a analogia das orquestras sinfônicas, dizendo que “montar uma orquestra de primeira linha exige ensaiar a mesma passagem da sinfonia várias vezes seguidas, até que o primeiro clarinete a toque da maneira como o maestro a ouve”.

Segundo Drucker, o processo histórico tem levado ao surgimento de uma classe de trabalhadores conceituada por ele como “classe dos trabalhadores do conhecimento”. Esses profissionais se diferenciam pelas seguintes características:

- educação formal - é requerida educação formal deste trabalhador, como um fator da complexidade das tarefas que irá desempenhar;
- aplicação de conhecimento teórico e analítico - além do conhecimento teórico, demanda-se deste trabalhador a capacidade de análise e decisão;
- aprendizado contínuo - o trabalhador do conhecimento precisa acompanhar a velocidade das mudanças e da produção de conhecimento da sociedade atual, estando em processo de contínuo aprendizado; e
- especialista - o trabalhador do conhecimento é perito no domínio em que atua.

A capacitação técnica dos envolvidos na gestão de uma organização é abordada, também, por Frezatti (2000), que afirma que três aspectos precisam ser enfatizados: o conhecimento do negócio, o conhecimento da técnica de planejamento e controle e a clareza quanto ao que esperar em termos de resultados.

De igual modo, Sanvicente e Santos (2000, p. 28) salientam a importância de uma educação orçamentária, definindo esse momento como “um programa de comunicação aos administradores já envolvidos ou que virão a se envolver com o uso do sistema orçamentário, de seus benefícios, tanto para a empresa quanto para o melhor desempenho de suas tarefas específicas na organização”.

Esses são, portanto, os principais trabalhos que viabilizaram o entendimento das questões relacionadas

ao tema e à conscientização sobre a necessidade do conhecimento profundo dessas questões, por parte dos gestores das OM do COMAER, especialmente, os OD, que detêm a maior parcela de responsabilidade sobre as ações desenvolvidas por suas organizações.

É possível, agora, desenvolver a presente pesquisa, em busca das respostas ao problema levantado, sendo conveniente, antes, apresentar o método investigativo.

## 2 METODOLOGIA

O presente estudo foi realizado no primeiro semestre de 2010. Na sua fase inicial, deu-se início a uma pesquisa bibliográfica, na qual se procurou, além do embasamento teórico e metodológico, um modelo de formação e de preparação de gestores da Administração Pública, fazendo uso dos vários cursos afins disponíveis nas Escolas ENAP e ESAF, comparando-se os conteúdos desses cursos ao currículo mínimo do ECCDP.

Foram desenvolvidas, também, duas pesquisas de campo, com questionários estruturados: a primeira, contendo 8 (oito) questões, sendo 7 (sete) objetivas e uma aberta, direcionadas aos comandantes e ex-comandantes de OM; e a segunda com 7 (sete) questões, sendo 6 (seis) objetivas e uma aberta, direcionadas aos capitães, alunos da EAOAR, que podem atuar como gestores.

Na primeira, foram colhidas respostas de 32 (trinta e dois) oficiais, sendo que 14 (quatorze) exerceram recentemente (2008-2009) funções de comandante, chefe, diretor ou prefeito de Aeronáutica, e 18 (dezoito) as estão exercendo atualmente. Em suma, todos com experiência no exercício da função de OD das mais variadas OM do COMAER.

Na segunda, foram obtidas as opiniões de 84 (oitenta e quatro) respondentes, capitães oriundos das mais variadas OM e pertencentes às diversas especialidades da Aeronáutica, com observação especial de que 14 (quatorze) deles são oficiais intendententes formados pela Academia da Força Aérea (AFA), para exercerem funções administrativas das OM, atuando na área de gestão orçamentária e patrimonial.

Segundo Marconi e Lakatos (2001), a pesquisa de campo é utilizada com o objetivo de conseguir informações acerca de um problema para o qual se queira uma resposta, ou se queira comprovar, ou ainda, descobrir novos fenômenos ou relação entre eles. E o questionário estruturado é aquele em que os respondentes oferecem aos pesquisadores dados que podem levar ao entendimento dos questionamentos apresentados.

Esta pesquisa pode ser classificada como exploratória e descritiva (quanto aos fins); e de campo, documental e bibliográfica (quanto aos meios).

O foco da pesquisa de campo concentrou-se nas opiniões e experiências vividas pelos oficiais que tiveram ou ainda têm sob sua responsabilidade, além das obrigações normais do cargo de comandante, chefe, diretor ou prefeito, a complexa tarefa de ordenar as despesas e de gerir o patrimônio de suas OM. Foram incluídos, também, os capitães, alunos da EAOAR do CAP 1 - 2010, considerando-se que a maioria já atuou em algum processo administrativo, como encarregado, ou mesmo como chefe de seção ou de subseção de UGE ou de UGR.

Os resultados obtidos permitiram a coleta de dados que, analisados sob a ótica da literatura revisada, asseguraram o entendimento sobre as dificuldades enfrentadas pelos OD, maiores responsáveis pela execução dos recursos financeiros e patrimoniais colocados à disposição do COMAER.

Para não ficar limitado ao campo da subjetividade, reduzindo-se a valores qualitativos, procurou-se quantificar esses resultados, atribuindo níveis mensuráveis de conhecimento sobre atividades relacionadas à Administração Pública Federal.

Assim, ao serem analisados estes dados, a pesquisa encontrou ferramenta adequada para auxiliar na resposta dos questionamentos acerca da competência dos gestores do COMAER no desempenho de tarefas inerentes à execução orçamentário-financeira e patrimonial de suas organizações.

Em princípio, somente com as informações levantadas da pesquisa bibliográfica já seria possível responder ao problema da pesquisa em comento, limitando-se às questões orçamentárias e financeiras.

No entanto, ao analisar os resultados das pesquisas de campo, verifica-se que o exercício do comando não se limita às questões orçamentárias, pois as obrigações de chefe incluem outros tantos afazeres sobre os quais se devem debruçar, como os de ordem jurídica, por exemplo.

Paralelamente, existem ainda os encargos políticos, que impõem ao comandante a necessidade de representar seus superiores perante a sociedade, constituindo-se em mais um ponto importante a ser considerado na sua escalada profissional e, por vezes, motivo de estresse na condução do cargo.

Portanto, não seria recomendável proceder à análise, apenas, das informações relativas às dificuldades sentidas por esses gestores no campo da administração orçamentária, sob pena de a investigação ficar incompleta ou imprecisa.

Adicionalmente, e para tornar mais fácil esse entendimento, pretender dimensionar o nível de preparo de um gestor pela simples análise de suas afirmações

acerca das deficiências que julgou haver enfrentado, por ocasião do exercício do cargo, parece uma análise um tanto incipiente se não for considerado o padrão de instrução em se que pautou sua formação.

Buscou-se, então, analisar os resultados da pesquisa à luz do conteúdo programático do ECCDP e confrontá-los com a programação curricular dos cursos congêneres ministrados em escolas geridas por outros Ministérios, como a ENAP e a ESAF. Dessa forma, conseguiu-se ampliar os parâmetros investigativos, objetivando não comprometer o trabalho com uma base de dados amparada apenas por reflexões pessoais dos profissionais entrevistados, e permitindo aos autores a elaboração de uma ideia conclusiva sobre o tema.

Essa foi, portanto, a metodologia empregada no presente trabalho, para buscar a resposta ao problema da investigação, e que será apresentada, acompanhada da respectiva análise dos resultados encontrados, no próximo tópico.

### 3 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Ao dar início à pesquisa bibliográfica, à luz da necessidade de revisão do ECCDP, verificou-se que o documento balizador do citado estágio, a IMA 37-157, datada de 1998, não correspondia ao Conteúdo Programático do Estágio ministrado em dezembro de 2009 – a instrução mais recente. Fez-se, então, uso da programação de aulas ministradas efetivamente, as quais foram distribuídas em três campos de disciplina, totalizando 120 tempos de aula de 45 minutos cada, quando são esgotados todos os temas das áreas patrimonial, financeira e jurídica, além das orientações de cada Comando Superior, com seus casos mais frequentes.

Tanto na ESAF, quanto na ENAP, conforme pode ser verificado nos *sites* das citadas Escolas, o tempo destinado à formação, especialização ou atualização é muito maior em relação aos tempos destinados no ECCDP a esses assuntos. Somente no que concerne à Gestão Orçamentária e Financeira (área que gerou dificuldades a 34,4% dos respondentes da pesquisa a ser apresentada a seguir), a ESAF disponibiliza um curso de 64 horas-aula, enquanto, no ECCDP, a carga horária destinada a esse tema é de apenas 37 tempos de aula de 45 minutos cada.

Quanto à elaboração e ao acompanhamento de contratos administrativos, a mesma Escola, também, disponibiliza curso que possui uma carga horária de 40 horas. Já na área de elaboração de termos de referência e editais, essa carga é da ordem de 16 horas, o mesmo estipulado para formação de pregoeiros eletrônicos. Pela simples comparação entre currículos, verifica-se que os

assuntos tratados nos quatro supramencionados cursos são abordados no ECCDP em menos de um terço do tempo gasto na ESAF.

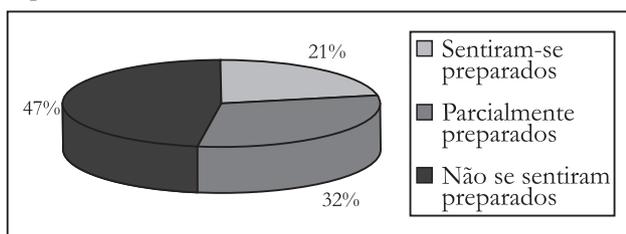
Conforme orientações do DEPENS, a finalidade do ECCDP não é a de qualificar os comandantes a realizar pregões eletrônicos ou redigir contratos; contudo, como sempre cabe a esses a tarefa de homologação dos certames e, portanto, a responsabilidade legal pelo cumprimento dos acordos contratuais (parágrafo único do artigo 29, do RADA), faz-se necessário que os mesmos tenham pleno conhecimento de todos os passos desses processos e das implicações legais dos seus atos administrativos como OD da organização.

No currículo mínimo do estágio, percebeu-se a ausência de ênfase no Direito Administrativo, o qual, em complemento ao RADA, fornece ao futuro gestor do COMAER a real noção das atribuições dos setores envolvidos em processos licitatórios. Foram destinados a essa disciplina apenas dois tempos de aula no último ECCDP. O estagiário, então, vê-se obrigado a consultar ou adquirir publicações externas ao COMAER para suprir tal deficiência, fato ocorrido com cinco coronéis aviadores, ex-comandantes de Bases Aéreas, que realizaram o curso em dezembro de 2007.

Na programação do último ECCDP, realizado em dezembro de 2009, verificou-se a inserção de tempos de aula relativos aos Comandos Superiores, nos quais foram apresentados assuntos que contribuiram pouco para a formação dos OD, conforme atestado nas respostas de alguns oficiais concludentes do citado estágio.

Com a opinião dos próprios comandantes recém designados e daqueles recém substituídos (pesquisa com os coronéis), pode-se aquilatar o nível de preparação dos OD do COMAER, obtendo-se, assim, um retrato da situação atual, com dados estatísticos.

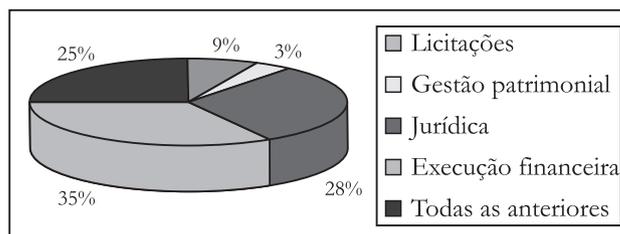
Da pesquisa direcionada a esses oficiais, extraiu-se que apenas 21% deles se sentiram preparados, após a conclusão do ECCDP, para exercer as funções de comando; 32% sentiram-se parcialmente preparados; e 47% não se sentiram preparados, conforme resultados expostos no Gráfico 1.



**Gráfico 1:** Sentimento de preparo para o comando, após conclusão do ECCDP. Fonte: Pesquisa realizada com os coronéis.

Com o intuito de mapear as áreas onde comandantes enfrentaram mais dificuldade, independentemente de

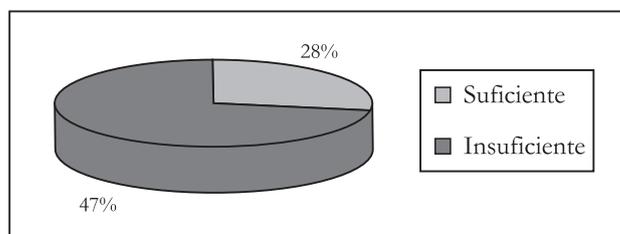
se considerarem preparados ou não para o exercício de funções como OD, os resultados obtidos foram apresentados no Gráfico 2.



**Gráfico 2:** Áreas onde os comandantes tiveram mais dificuldades. Fonte: Pesquisa realizada com os coronéis.

De acordo com o exposto, já se é possível priorizar os tempos de instrução de um futuro ECCDP que contemple um detalhamento dos passos de uma execução financeira, aspectos jurídicos, processos licitatórios e gestão patrimonial.

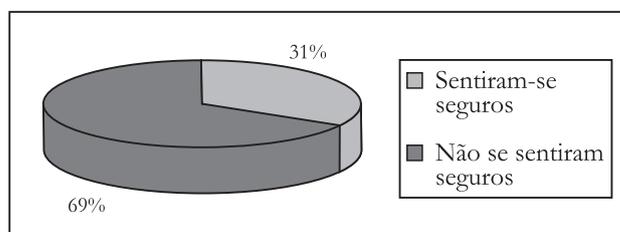
Os respondentes desta pesquisa foram questionados quanto à suficiência do nível de instrução sobre planejamento orçamentário e execução financeira que receberam no ECCDP. Sobre esse aspecto, obteve-se o valor de 72% afirmando que a instrução foi insuficiente, conforme demonstra o Gráfico 3.



**Gráfico 3:** Opinião sobre o nível da instrução ministrada a respeito de planejamento orçamentário e execução financeira no ECCDP.

Fonte: Pesquisa realizada com os coronéis.

Os respondentes foram, também, questionados se os mesmos se sentiram seguros para decidir sobre os questionamentos relativos aos processos licitatórios, tendo sido obtidos os seguintes resultados: apenas 31% afirmaram sentimento positivo, conforme demonstrado no Gráfico 4.

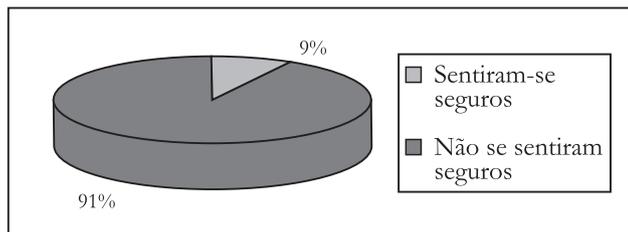


**Gráfico 4:** Opinião sobre a sensação de segurança dos comandantes ao decidirem sobre processos licitatórios.

Fonte: Pesquisa realizada com os coronéis.

Quando os respondentes foram questionados sobre a sensação de segurança ao decidirem sobre questões patrimoniais e jurídicas, observa-se um índice mais

preocupante (90,4%) de comandantes, que afirmaram não terem se sentido seguros para lidar com problemas afetos a esses temas (vide o Gráfico 5).



**Gráfico 5:** Opinião sobre a sensação de segurança dos comandantes ao decidirem sobre questões patrimoniais e jurídicas.  
Fonte: Pesquisa realizada com os coronéis.

Sobre a necessidade de proposta de incremento ou alteração no ECCDP, 87,5% dos respondentes afirmaram ser necessária uma revisão do Conteúdo Programático, observando-se as sugestões de:

- introdução de casos ocorridos envolvendo questões administrativas, financeiras, patrimoniais e jurídicas;
- abordagem de gerenciamento de crises;
- aumento da carga horária destinada aos órgãos de controle (interno e externo);
- apresentação de opiniões de ex-comandantes;
- aumento da carga horária destinada a questões jurídicas; e
- aumento da carga horária destinada ao detalhamento da execução financeira.

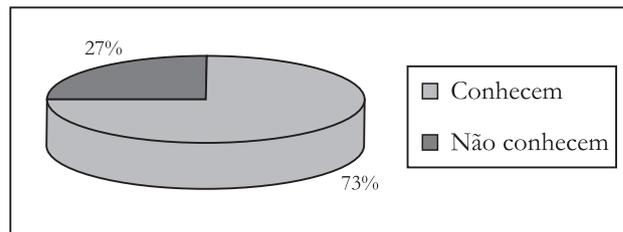
Ao término da pesquisa com os comandantes, os respondentes foram instados a fazerem uma reflexão sobre os riscos inerentes à função de OD. Nesse momento, os oficiais questionados puderam se expressar livremente por meio de comentários diversos acerca do tema investigado. Algumas considerações são merecedoras de destaque, tais como:

- a atividade de comando tornou-se extremamente arriscada, opinião de 37,5% dos respondentes; e
- **o sucesso da administração depende da qualidade dos assessores do comandante** (grifo nosso), o que gerará redução da exposição da instituição Aeronáutica, opinião de 25% dos entrevistados.

Após a análise dos resultados desta pesquisa, passou-se a extrair dados da investigação realizada junto aos capitães que se encontravam cursando a EAOAR, sem que se tentasse ligar ou mesmo relacionar qualquer pergunta de uma pesquisa a outra. Todavia, o que se pôde observar é que esses oficiais encontram-se um pouco distante do ideal administrativo das OM, contrariando o artigo primeiro, do artigo 24, do RADA.

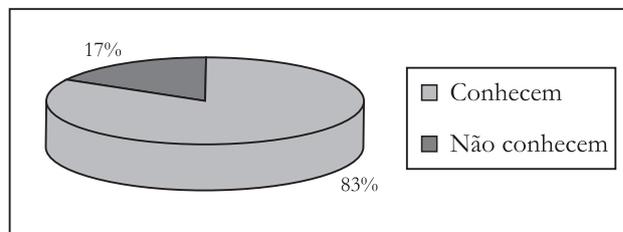
Dos 84 (oitenta e quatro) respondentes, 27% afirmaram não conhecer o termo PAMS (Pedido de Aquisição de Material ou Serviço), que é o documento básico para aquisição de serviços e materiais para

uma organização. Os dados estão apresentados no Gráfico 6.



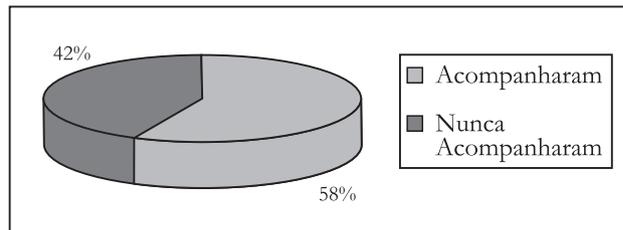
**Gráfico 6:** Conhecimento do significado da sigla PAMS.  
Fonte: Pesquisa realizada com os capitães.

Apenas 17% dos respondentes afirmaram não conhecer o significado da sigla PAG (Processo Administrativo de Gestão), que é dada ao processo de aquisição de serviço ou material, o qual requer acompanhamento, para garantir a aplicação de recursos financeiros destinados à manutenção dos serviços necessários à OM.



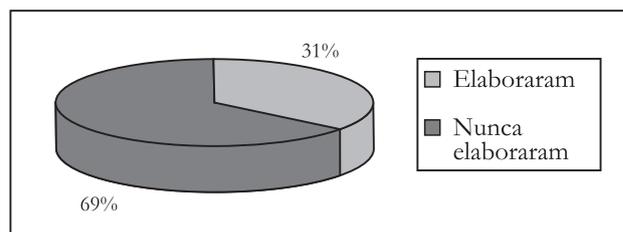
**Gráfico 7:** Conhecimento sobre o significado da sigla PAG.  
Fonte: Pesquisa realizada com os capitães

O Gráfico 8 apresenta dados que mostram que 42% nunca acompanharam um PAG. Esse acompanhamento significa a garantia de fornecimento de material ou serviços para o funcionamento de suas organizações.



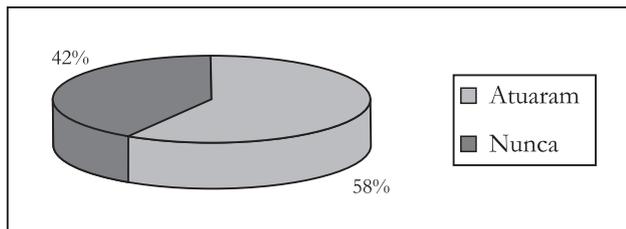
**Gráfico 8:** Acompanhamento de um PAG.  
Fonte: Pesquisa realizada com os capitães.

Já o Gráfico 9 apresenta o resultado da afirmação de que 64% dos respondentes nunca elaboraram qualquer projeto básico para contratação de serviços nas suas organizações.



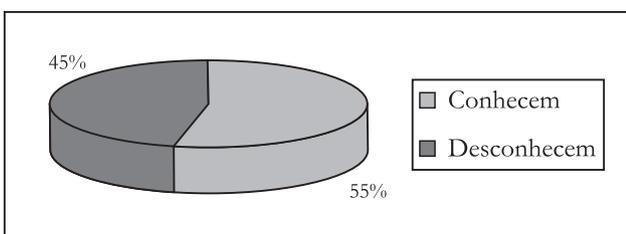
**Gráfico 9:** Elaboração de projeto básico.  
Fonte: Pesquisa realizada com os capitães.

Da mesma forma, o Gráfico 10 demonstra que 42% dos capitães entrevistados nunca atuaram como fiscais de contratos ou de obras em suas OM.



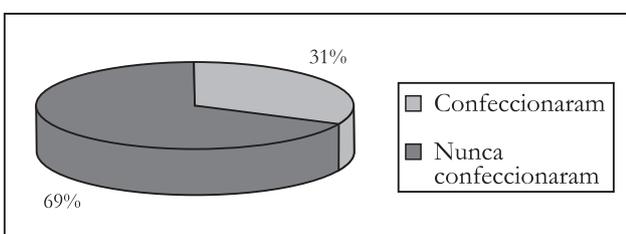
**Gráfico 10:** Atuação como fiscal de contratos ou de obras.  
Fonte: Pesquisa realizada com os capitães.

Os oficiais, também, foram questionados sobre o conhecimento acerca das obrigações e implicações legais no exercício das funções de fiscal de obras ou de contratos, tendo 45% dos entrevistados respondido negativamente, conforme mostrado no Gráfico 11.



**Gráfico 11:** Conhecimento das obrigações e implicações legais no exercício das funções de fiscal de obras ou de contratos.  
Fonte: Pesquisa realizada com os capitães.

Foi possível verificar que 69% dos oficiais responderam nunca terem confeccionado, em suas carreiras, qualquer tipo de Termo de Referência, para compor processo licitatório destinado à aquisição de serviços e/ou material de suas OM (vide o Gráfico 12).



**Gráfico 12:** Confeção de Termo de Referência para composição de licitações  
Fonte: Pesquisa realizada com os capitães.

No espaço aberto para comentários sobre as dificuldades no exercício de atividades administrativas, **61% responderam não conhecer a legislação e alegaram necessidade de instrução**. Este resultado é de suma importância, não só pela porcentagem, como, também, pelo motivo de serem os capitães que desempenham funções administrativas, o meio de campo da administração, gestores responsáveis, de acordo com o RADA.

Um dos comentários obtidos nesse espaço não teria grande significado se não fosse analisada a especialidade

dos oficiais que o fizeram. Trata-se de 8,3% de respondentes, que afirmaram que a **falta de preparo dos comandantes das UGE é uma dificuldade hoje existente**, no desempenho de suas funções. Este percentual corresponde a 7 (sete) dos 14 (quatorze) oficiais intendentess do grupo, que totaliza 84 (oitenta e quatro).

A relevância está no fato de ser o oficial intendente o militar formado pela AFA para exercer as atividades administrativas e, principalmente, as relacionadas à execução orçamentário-financeira das OM. Ou seja, são os especialistas em Gestão da Administração Pública dentro das organizações, os quais, como citado anteriormente, possuem, em média, 10 (dez) anos de formados.

Diante dos dados colhidos nas pesquisas bibliográficas, nas consultas a *sites* da *internet* e nas pesquisas de campo, realizadas com 116 (cento e dezesseis) oficiais da Aeronáutica, serão apresentadas, a seguir, as interpretações dos resultados, obedecendo-se à metodologia e eximindo-se de qualquer interesse, já que os autores pertencem ao COMAER, Organização aqui estudada.

## CONCLUSÃO

O cenário apresentado pelos resultados não se desviou muito das primeiras impressões sobre a necessidade de revisão do conteúdo e da extensão do ECCDP, coletados pelos comentários dos recém substituídos comandantes de UGE, no início do corrente ano. Cabe, logicamente, ressaltar alguns pontos que servirão de balizamento para o COMAER no aperfeiçoamento dos cursos e estágios, com o intuito de se obter padronização, melhoria e atualização na formação dos seus futuros gestores.

É notória a necessidade de revisão do ECCDP, no que concerne à execução financeira e à elevação de conhecimento nas áreas jurídica e patrimonial. Além da atualização de conhecimentos referentes a licitações, faz-se necessário o aprofundamento dessa matéria pelo motivo de a maioria dos futuros comandantes não ser do Quadro de Intendência da Aeronáutica, já que os resultados demonstraram tal desconhecimento. No processo de revisão programática, de acordo com a pesquisa feita, não deverão ser esquecidos os tempos destinados à abordagem de gerenciamento de crises e experiência dos ex-comandantes.

Deve-se ressaltar, também, neste trabalho, a falta de conhecimento administrativo por parte dos capitães, excetuando-se os intendentess, como demonstrado, não só por intermédio da pesquisa realizada na EAOAR, como, também, decorrente da pesquisa realizada com os coronéis. Como resultado, a atenção ao conteúdo

programático do CAP deverá ser meta dos órgãos de ensino do COMAER.

Para que todas as OM do COMAER possam executar, anualmente, sua dotação orçamentária sem oferecer margem a questionamentos oriundos dos órgãos de controle internos e externos, e para que as mesmas não venham a se tornar manchetes de jornal, expondo irregularidades cometidas, sem dolo, por algum gestor

da Aeronáutica, é imperativo que, a partir das escolas de formação, todos os futuros administradores da Força sejam preparados para enfrentar os desafios que a Administração Pública impõe. A revisão programática dos cursos de carreira dos oficiais será a chave para a manutenção do continuado prestígio que o COMAER desfruta junto à Administração Pública e, principalmente, ao Tribunal de Contas da União.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; SILVA, P. H. F. **Gestão de Finanças Públicas: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal.** 2008, 580p. (Coleção Gestão Pública).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 10520:** informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023:** informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

**BARBALHO, C. R. S. Gestão baseada nas competências.** Disponível em: <<http://www.sibi.ufrj.br/snbu/snbu2002/oralpdf/26.a.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2010.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **ICA 172-2:** Introdução à Contabilidade Pública para os Administradores da Aeronáutica. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **ICA 175-1:** Aprovação, Celebração e Registro de Contratos. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. **MCA 174-1:** Manual de Orientação sobre Tomada de Contas Especial. Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. **RICA 12-1:** Regulamento de Administração da Aeronáutica (RADA). Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Aeronáutica. **IMA 37-157:** Currículo Mínimo do Estágio para Oficiais Superiores Designados Comandantes, Chefes ou Diretores (ECCD). Brasília, 1998.

BRASIL. Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras

providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2009

DRUCKER, P. F. **Drucker:** O Homem que inventou a Administração. [S.l.]: Elsevier, 2006.  
ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Cursos disponíveis.** Disponível em: <<http://www.enap.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

ESCOLA SUPERIOR DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA. **Cursos oferecidos.** Disponível em: <<http://www.esaf.gov.br>>. Acesso em: 22 abr. 2010.

FREZATTI, F. **Orçamento Empresarial:** planejamento e controle gerencial, São Paulo: Atlas, 2000.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MACHADO, J. T.; REIS, H. C. **A Lei 4.320 comentada:** com a introdução de comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. 176 p.

MAGALHÃES, S. *et al.* Desenvolvimento de Competências: o futuro agora! **Revista Treinamento & Desenvolvimento**, São Paulo, p. 12-14, jan. 1997.

SANVICENTE, A. Z.; SANTOS, C. C. **Orçamento na Administração de Empresas:** planejamento e controle. São Paulo: Atlas, 2000.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**, 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ZARIFIAN, P. **Objetivo por competência:** por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.