

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**ANÁLISE DA NOVA SISTEMÁTICA DE CONCESSÃO DE  
DIÁRIAS E PASSAGENS:** DESAFIOS AOS GESTORES MILITARES

**FABIANA PEREIRA MACEDO**

Brasília-DF, 2021

**FABIANA PEREIRA MACEDO**

**ANÁLISE DA NOVA SISTEMÁTICA DE CONCESSÃO DE  
DIÁRIAS E PASSAGENS: desafios aos gestores militares**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

**Orientador**

Professor Doutor Pedro Luiz Costa Cavalcante

Brasília-DF 2021

**FABIANA PEREIRA MACEDO**

**ANÁLISE DA NOVA SISTEMÁTICA DE CONCESSÃO DE  
DIÁRIAS E PASSAGENS: desafios aos gestores militares**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 28 / 01 / 2021

**Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante - Orientador

---

Prof. Dr. Pedro Lucas de Moura Palotti

---

Prof. Dr. Ronaldo Alves Nogueira

---

M141a Macedo, Fabiana Pereira  
Análise da nova sistemática de concessão de diárias e passagens: desafios aos  
gestores militares / Fabiana Pereira Macedo. – Brasília: IDP, 2021.

100 p.: il. Color.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de  
Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em  
Administração Pública, Brasília, 2021.  
Orientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante.

1. SCDP. 2. Forças armadas. 3. Inovação. 4. Gestão pública. I. Título.

CDD: 351

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa





## **DEDICATÓRIA**

Aos meus portos seguros, minha mãe Lenice e minha filha Helena, que suportaram minha ausência para a dedicação necessária ao curso.

Aos meus chefes imediatos que incentivaram a busca de conhecimento sobre Gestão Pública, além dos bancos militares.



## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pela resiliência, determinação e fé que me permitiram fazer boas escolhas e conduziram meu caminho para a verdade e justiça.

Agradeço à Marinha do Brasil pelo respeito e motivação, além da experiência profissional que, somadas, alimentaram o meu conhecimento e moldaram esta oficial para o desempenho das funções de forma dedicada e sincera.

Aos gestores militares e civis que participaram desse estudo e se empenham, todos os dias, para que o gasto público seja sempre legitimado pelo interesse público.

E, por fim, ao meu orientador, Prof. Dr. Pedro Cavalcante, professor de notório conhecimento sobre Gestão Pública, que conseguiu transformar dúvidas em soluções, sempre com empatia e profissionalismo.



**“Somos o que repetidamente fazemos.  
Portanto, a excelência não é um feito, é um  
hábito”.**

*Aristóteles*

## RESUMO

A evolução tecnológica e a modernização das formas de gestão levaram os órgãos do governo a aproximar o controle dos gastos públicos à sociedade. Aliado ao recurso limitado, as ferramentas de gestão buscam dar transparência e economicidade aos gastos. Esta pesquisa se propõe a analisar a nova sistemática de concessão de diárias e passagens na visão de gestores militares. Ainda que se argumente que o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP possa dar controle e racionalidade ao gasto público, alguns órgãos, dentre eles as Forças Armadas, resistiram à implementação do sistema, questionando a eventual economia de recursos públicos. Esperava-se uma economicidade caso as compras fossem feitas diretamente com as companhias aéreas, mas isso precisava ser regulamentado por Medida Provisória, para efetivar a dispensa de tributos federais. Desta forma, os órgãos adquirem suas passagens da mesma forma que adquiriam antes, via agência de turismo, devidamente licitada. São apresentadas a legislação sobre o tema, revisões de literaturas sobre inovação e accountability na gestão pública, com estudo de caso sobre resultados das Forças Armadas, devido às idiossincrasias das viagens militares, em comparação ao único órgão não atuante no sistema: Marinha do Brasil. Comparando os gastos totais (diárias, passagens e outros) com viagem a serviço entre os órgãos de interesse da análise, tanto na média quanto no total dos gastos, a Marinha apresentou os menores valores em relação aos outros órgãos das Forças Armadas (Exército e Força Aérea) entre 2015 e 2019. Nos gastos totais, o comportamento relativo se mantém. Os gestores militares entrevistados ratificam a necessidade de planejamento de viagens a serviço, mas estão cientes de que as especificidades de missões militares vão além das regras do sistema. Assim, segundo os próprios gestores, o sistema poderia ser utilizado como ferramenta de controle, sem obrigatoriedade legal, até que pudesse ser desenhado atento a natureza das missões militares.

**Palavras-chaves: SCDP, Forças Armadas, inovação, gestão pública.**

## ABSTRACT

Technological developments and the modernization of forms of management have led government agencies to bring the control of public spending closer to society. Allied to the limited resource, the management tools seek to give transparency and economy to the expenses. This research proposes to analyze the new system of granting tickets and daily allowances in the view of military managers. Although it is argued that the Daily and Ticket Concession System - SCDP can give control and rationality to public spending, some agencies, among them the Armed Forces, resisted the implementation of the system, questioning the possible saving of public resources. Economics were expected if purchases were made directly with airlines, but this needed to be regulated by Provisional Measure, to effect the exemption from federal taxes. In this way, the agencies acquire their tickets in the same way that they acquired before, through a tourist agency, duly tendered. Legislation on the subject, literature reviews on innovation and accountability in public management are presented, with a case study on the results of the Armed Forces, due to the idiosyncrasies of military travel, compared to the only body not active in the system: Brazilian Navy. Comparing the total expenses (daily, tickets and others) with service travel between the organs of interest of the analysis, both in the average and in the total of the expenses, the Navy presented the lowest values in relation to the other organs of the Armed Forces (Army and Air Force) between 2015 and 2019. In total spending, the relative behavior remains. The military managers interviewed ratify the need for planning service trips, but are aware that the specifics of military missions go beyond the rules of the system. Thus, according to the managers themselves, the system could be used as a control tool, without legal obligation, until it could be designed attentive to the nature of military missions.

**Keywords: SCDP, Armed Forces, innovation, public management.**

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	Administração Pública Federal
SIAFI	Sistema Integrado da Administração Financeira
SCPD	Sistema de Concessão de Diárias e Passagens
CGU	Controladoria Geral da União
TCU	Tribunal de Controle da União
MP	Medida Provisória
UGR	Unidade Gestora Responsável
AC	Autoridade Certificadora
SIORG	Sistema de Informações Organizacionais
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Governo Federal
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
CPGF	Cartão de Pagamento do Governo Federal
OM	Organizações Militares
UO	Unidade Orçamentária
UGE	Unidade Gestora Executora
IGP-M	Indicador Geral de Preços - Mercado
FGV	Fundação Getúlio Vargas
NGP	Nova Gestão Pública
SNI	Sistemas Nacionais de Inovação
PEG	Programa de Eficiência do Gasto
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
IP	<i>Internet Protocol</i>
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
COM7DN	Comando do 7º Distrito Naval

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> Distribuição por tipo de gasto. De 2015 a 2019	40
<b>Figura 2</b> Histograma dos gastos com viagens a serviço. De 2015 a 2019	42
<b>Figura 3</b> Evolução dos gastos mensais com viagens a serviço no SCDP	45
<b>Figura 4</b> Evolução dos gastos realizados pelo Exército	48
<b>Figura 5</b> Evolução dos gastos realizados pela Aeronáutica	51
<b>Figura 6</b> Distribuição dos gastos com diárias e passagens de cada órgão	54
<b>Figura 7</b> Composição de gastos das FA. De 2015 a 2019	55
<b>Gráfico 1</b> Escolaridade	77
<b>Gráfico 2</b> Tempo de carreira	77
<b>Gráfico 3</b> Órgão de lotação	78
<b>Gráfico 4</b> Posto/graduação	78
<b>Gráfico 5</b> Tempo de uso do SCDP	79
<b>Gráfico 6</b> Função no SCDP	79
<b>Gráfico 7</b> Uso efetivo do SCDP	80
<b>Gráfico 8</b> Um sistema inovador	80

**Gráfico 9**

Características inovadoras

81

**Gráfico 10**

Módulo direto

81

**Gráfico 11**

Compra direta de passagens

82

**Gráfico 12**

Argumentos para entrada tardia

82

**Gráfico 13**

Uso irrestrito do SCDP

83

**Gráfico 14**

Economia de recursos públicos

84

**Gráfico 15**

Solicitações de viagens

84

**Gráfico 16**

Solicitação inadequada

85

**Gráfico 17**

Economia e transparência dos gastos

85

**Gráfico 18**

SCDP e o planejamento

86

**Gráfico 19**

Prestação de contas

86

**Gráfico 20**

Custo ressarcido

86

**Gráfico 21**

Satisfação ou insatisfação com SCDP

88

## LISTA DE QUADROS

### Quadro 1

Classificação econômica da despesa

.....18

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> Órgãos participantes com PCDP emitidas	<b>29</b>
<b>Tabela 2</b> Viagens e gastos anuais no SCDP	<b>29</b>
<b>Tabela 3</b> Bilhetes emitidos	<b>35</b>
<b>Tabela 4</b> Resumo das estatísticas descritivas	<b>39</b>
<b>Tabela 5</b> Estatísticas descritivas dos gastos no SCDP	<b>41</b>
<b>Tabela 6</b> Estatísticas descritivas da Marinha	<b>43</b>
<b>Tabela 7</b> Comparação dos gastos SCDP e Marinha	<b>44</b>
<b>Tabela 8</b> Evolução dos gastos anuais e taxas de crescimento	<b>46</b>
<b>Tabela 9</b> Estatísticas descritivas do Exército	<b>47</b>
<b>Tabela 10</b> Comparação dos gastos SCDP e Exército	<b>49</b>
<b>Tabela 11</b> Estatísticas descritivas da Aeronáutica	<b>50</b>
<b>Tabela 12</b> Comparação dos gastos SCDP e Aeronáutica	<b>52</b>
<b>Tabela 13</b> Estatísticas descritivas das FA	<b>53</b>
<b>Tabela 14</b> Evolução dos gastos SCDP e taxas de crescimento	<b>56</b>

# SUMÁRIO

## **1 INTRODUÇÃO ..... 16**

- 1.1 Definição do problema ..... 19
- 1.2 Justificativa da pesquisa e objetivos ..... 22
- 1.3 Metodologia ..... 24

## **2 SERVIÇO DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS – SCDP ..... 28**

- 2.1 Definição do problema ..... 28
- 2.2 Características dos processos de compra ..... 32
- 2.3 Principais resultados do scdp: estatísticas descritivas comparativas ..... 37
  - 2.3.1 Viagens a serviço realizadas no scdp ..... 39
  - 2.3.2 Viagens a serviço realizadas na marinha ..... 44
  - 2.3.3 Viagens a serviço realizadas pelo exército ..... 49
  - 2.3.4 Viagens a serviço realizadas pela aeronáutica ..... 49
  - 2.3.5 Aeronáutica análise descritiva comparativa ..... 54

## **3 INOVAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SCDP ..... 60**

- 3.1 A inovação do sistema no ambiente burocrático ..... 60
- 3.2 Importância da prestação de contas e controle ..... 67
- 3.3 Desafios do accountability sob a ótica scdp ..... 69

## **4 PESQUISA DE CAMPO: SCDP PARA OS GESTORES MILITARES ..... 74**

- 4.1 O enquadramento metodológico ..... 74
- 4.2 O instrumento de coleta de dados: questionário online e entrevistas ..... 74
- 4.3 A análise dos resultados dos questionários ..... 79

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 90**

- REFERÊNCIAS ..... 95



## 1

## INTRODUÇÃO

A comprovação da boa gestão dos recursos públicos tornou-se imprescindível. Desde a reforma da administração pública, passando de uma forma burocrática para mais gerencial, o Brasil vem passando por transformações na forma de administrar a gestão pública, com priorização de resultados e voltada para o cidadão. As mudanças na sociedade exigem, cada vez mais, formas inovadoras de gerir a coisa pública, com foco no bem coletivo. Neste cenário, as compras públicas têm sido objeto de várias discussões e, especificamente, a compra de passagens aéreas tem sido um desafio aos gestores públicos, seja pela instabilidade dos preços, falta de planejamento das viagens ou, até mesmo, ausência de interesse público quanto a escolha de viagens. Frente às dificuldades levantadas e atenta às demandas de controle social, a Administração Pública federal instituiu o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP.

O SCDP busca dar economicidade e transparência aos gastos públicos afetos a compra de passagens e concessões de diárias aos servidores públicos federais. O sistema tornou-se obrigatório desde 2009, a partir da publicação do Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que previa que “Todos os Órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão estar adaptados ao disposto no caput até 31 de dezembro de 2008”.

Diante da obrigatoriedade legal, muitos órgãos aderiram ao sistema, entretanto, órgãos miliares perceberam que alguma flexibilidade seria necessária, dado que suas viagens possuem, muitas vezes, meios próprios de locomoção (com navios, aeronaves e meios terrestres) e hospedagens próprias, dentro dos próprios quartéis, tornando o SCDP engessado para tantos cenários possíveis. Por outro lado, gestores militares compreendem a importância da transparência e controle dos recursos públicos dessa natureza, enfatizando ainda a necessidade de planejamento e busca do interesse público nas diversas viagens solicitadas.

Esta dissertação, apresentada em quatro capítulos, seguida de Considerações Finais e Referência Bibliográfica, busca analisar os gastos públicos das viagens a serviço, tanto de órgãos civis quanto de

órgãos militares, enfatizando o que os gestores militares observam sobre o inovador SCDP. Assim, no capítulo 1, é apresentada a definição do problema, justificativa da pesquisa e objetivos, seguida da metodologia adotada. No capítulo 2, é retratado o sistema, desde a legislação inicial, características dos processos de compra e principais resultados econômicos, com estatísticas descritivas comparativas. No capítulo 3, é apresentada uma breve revisão da literatura sobre inovação e prestação de contas com responsabilidade.

Em seguida, no capítulo 4, é retratado o resultado da pesquisa de campo, com enquadramento metodológico, respostas e análises do questionário online e entrevistas, destinados aos gestores militares e responsáveis pelo controle do sistema no Ministério da Economia.

## **1.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA**

O governo arrecada sua receita via impostos e outras fontes como venda de títulos do Tesouro Nacional, recebimento de indenização, aluguel, venda de bens etc. Com esse montante arrecadado, o governo faz gastos que, por sua vez, é controlado e acompanhado pelas categorias de gasto definidas por:

- i) grandes áreas de atuação do governo, via classificação funcional definida na Portaria nº42, de 14 de abril de 1999;**
- ii) ações e programas, via estrutura programática que especifica o tema da política pública e o que se pretende alcançar com sua implementação e**
- iii) visão econômica, via classificação de categoria econômica da despesa e grupos de natureza de despesa, que visam entender se o governo está investindo, ou se endividando, ou realizando gasto com pessoal, segundo as seis classificações definidas no Manual Técnico do Orçamento.**

**Quadro 1** - Classificação econômica da despesa

<b>Quadro 1 - Classificação econômica da despesa</b>	
<b>Código</b>	<b>Grupo de Natureza de Despesa</b>
1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões financeiras
6	Amortização da Dívida

O ponto central desse estudo é a escassez do recurso público financeiro, isto é, não existiria problema de pesquisa se a disponibilidade orçamentária do governo fosse ilimitada. Diante das abordagens de gastos que o governo executa, foi escolhida a abordagem econômica, de menor controle midiático e da sociedade, por não estarem atreladas diretamente a políticas públicas, porém de grande volume financeiro, referente a gastos que, muitas vezes, se confundem com gastos pessoais e, por isso, precisam ser acompanhados, controlados e fiscalizados pelo controle interno das organizações e pela sociedade, a saber, gastos com viagens custeadas pela Administração Pública.

O site do governo Portal da Transparência apresenta esses gastos de forma detalhada e, cada vez mais, disponibiliza controles rígidos ao gestor público nessa tomada de decisão, tendo em vista que, de acordo com o artigo 58 da lei nº 8112/90, tem direito a receber indenização de viagens a serviço o servidor que se afasta da sede em que trabalha, estendido a servidores militares. Desta forma, considerando as demandas infinitas e os recursos limitados, de modo que seja impossível atender a todas as solicitações de viagens a serviço, com pagamento de diárias e passagens, a questão que surge é: de que forma o governo auxilia os gestores no processo de tomada de decisão para autorização de viagens a serviço com uso eficiente do recurso público?

O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) tornou-se obrigatório desde 2009, a partir da publicação do Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que previa no seu parágrafo único que “Todos os Órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão estar adaptados ao disposto no caput até 31 de dezembro de 2008”. Em dezembro de 2019, chegou-se a ter 209 órgãos federais utilizando o sistema, porém restam dúvidas sobre a vantajosidade econômica do mesmo ao longo dos anos. A expectativa do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, gerenciador do sistema, materializada pela publicação da Instrução Normativa nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, era que as aquisições de passagens fossem feitas de forma direta, “realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem intermediação de agência de turismo”, ou via agenciamento de viagens, que deveria atender “às demandas não contempladas pela aquisição direta de passagens viabilizada pelo credenciamento, aos casos em que houver impedimento de emissão junto à empresa credenciada ou aos casos emergenciais devidamente justificados no SCDP”.

Esperava-se uma economicidade de recursos públicos caso as compras fossem feitas diretamente com as companhias aéreas, mas isso precisava ser regulamentado por Medida Provisória, para regular a dispensa de tributos federais. A dispensa do recolhimento dos tributos esteve em vigor de 2014 até dezembro de 2017 (Lei 13.043/14) e depois foi prorrogada até junho de 2018. Depois disso, com a publicação da Medida Provisória Nº 877/19, o governo federal deixou novamente de reter na fonte os tributos sobre as passagens compradas com o Cartão de Pagamento do Governo Federal. Desta forma, atualmente, os órgãos adquirem suas passagens da mesma forma que adquiriam antes, via agência de turismo devidamente licitada.

Acrescenta-se ao debate, o fato de que vários órgãos federais avaliaram os custos de implementação com treinamento e realocação de pessoas, produção de normas internas e compras de certificados digitais para os servidores que tivessem perfis de aprovadores no sistema. Além da economia esperada de recursos, deseja-se ampliar o controle social via transparência dos gastos públicos. Assim, com a publicação não apenas das notas de empenhos no Portal da Transparência, onde podemos verificar quais empresas serão contratadas para venda de passagens aéreas e rodoviárias, tem-se a publicação, de forma mais acessível e clara, das compras de passagens e concessão de diárias por pessoa, com dados da viagem, motivo,

duração e destino, via Portal da Transparência, que recebe dados do SCDP. Desta forma, o controle social, fundamentado no interesse público das viagens a serviço, pode ser feito por toda a sociedade.

Diante da crescente demanda de controle social, transparência dos gastos e prestação de contas, o problema de pesquisa consiste em avaliar a política pública materializada no Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, questionando seu teor inovador, sua economicidade e obrigação legal diante dos resultados analisados. O estudo busca analisar se, de fato, o sistema foi inovador, com consequências positivas e vantajosas para os órgãos públicos federais, apresentando assim, uma análise sugestiva de paradigmas que precisam ser percebidos quando se deseja implementar uma política pública que visa otimização de recursos para compra de passagens, em tempos de tantas tecnologias que permitem o trabalho remoto, sem necessário deslocamento de pessoal.

## **1.2 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA E OBJETIVOS**

O estudo caracteriza-se como uma pesquisa estatístico descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa, abordando os gastos em diárias e passagens que órgãos públicos federais executaram nos últimos 5 anos, para verificar se houve redução das despesas desta natureza, e em que grau, além de avaliar se houve melhoria da transparência dos gastos e, acima de tudo, melhoria do processo quanto ao planejamento de compras de passagens e concessão de diárias.

Ainda que se argumente que o SCDP possa dar controle e racionalidade ao gasto público com passagens e diárias, alguns órgãos, dentre eles as Forças Armadas, resistiram à implementação do sistema, questionando a eventual economia de gastos. Alguns motivos foram as despesas e tempo necessário para treinamento de pessoal, os custos elevados com os dispositivos e o fato de não atender, com agilidade e qualidade, as necessidades práticas de tais órgãos. Ressalta-se que a Marinha do Brasil ainda não aderiu ao novo sistema e, por esse motivo, serão entrevistados gestores das Forças Armadas.

O objetivo geral deste estudo é analisar o quão inovador é o SCDP e seus resultados nos órgãos públicos federais para justificar, ou não,

sua implementação, a partir da comparação de resultados dos órgãos que utilizam o sistema e a Marinha do Brasil, que ainda não utiliza o sistema em todas as suas unidades. Dentre os objetivos específicos, temos:

- i) caracterizar o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) e sua obrigatoriedade;**
- ii) analisar a inovação do sistema e necessidade de prestação de contas;**
- iii) analisar principais resultados de estatísticas descritivas entre órgãos participantes do SCDP e das FA; e**
- iv) apresentar opiniões de gestores militares.**

Para tal, serão apresentadas revisões breves de literaturas sobre inovação na gestão pública, com foco no sistema criado para compras de passagens e concessão de diárias, o SCDP, legislação sobre essa política pública e sua obrigação, ou não, de ser atendida. Serão apresentados dados orçamentários disponibilizados no SCDP, sites do Portal da Transparência e Tesouro Gerencial, sobre gastos das Unidades Executoras de recursos públicos destas naturezas de despesas (passagens e diárias).

O tema inovação foi discutido por grandes teóricos da Administração. Peter Drucker, considerado o Pai da administração moderna, define que “inovação é o ato de atribuir novas capacidades aos recursos (pessoas e processos) existentes na empresa para gerar riqueza”. E acrescenta que “na sociedade inovadora, os indivíduos devem estar sempre aprendendo”. Já Ernest Gundling argumenta que “inovação é uma nova ideia implementada com sucesso, que produz resultados econômicos”, enquanto C.K. Prahalad, professor da Universidade de Michigan, estabelece que “inovação é adotar novas tecnologias que permitem aumentar a competitividade da companhia”. Assim, a introdução do novo sistema teria como objetivo promover maior eficiência da administração pública, maior controle das ações do governo e uma economia de gastos, servindo como uma ferramenta de transparência e de controle social externo (COUTINHO, 2017; DANTAS, 2018 e SILVA, 2018).

Por fim, a pesquisa também se justifica pelo entendimento de que as ações voltadas à melhoria da gestão implicam na contribuição organizacional, da qualidade dos serviços e do ambiente acadêmico como um todo, refletindo no tripé estudo, pesquisa e extensão que é

reconhecidamente importante e necessário para o desenvolvimento social de toda comunidade brasileira. A Administração Pública Federal - APF possui vários sistemas de informação em uso e nas mais variadas áreas de atuação. Porém, pouquíssimos, a exemplo do SIAFI Gerencial, foram idealizados e implementados como Sistemas de Apoio à Decisão (SAD). SAD'S são sistemas que permitem através da capacidade intelectual, aliada aos recursos de TI disponíveis, melhorar a qualidade de eficiência de uma decisão (Chiavenato, 2014). Averiguar as potencialidades do SCDP como um SAD também motivou esta pesquisa científica, uma vez que as diárias correspondem a uma parcela significativa nos gastos de custeio de uma organização militar, objeto de estudo desse trabalho.

### **1.3 METODOLOGIA**

Buscando alcançar os objetivos desejados, são utilizados procedimentos técnicos e ferramentas que sejam capazes de tornar a pesquisa factível e com validação no mundo científico, ou seja, a utilização do método científico. Marconi e Lakatos (2010, p. 83) definiram o método como: “conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permitem alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

Para analisar até que ponto o SCDP auxilia os gestores militares, o método de pesquisa aponta ser apropriado a execução de um estudo de caso, apresentado como procedimento mais viável para responder o problema de pesquisa, os objetivos definidos, com base em um caso específico. Outro elemento de escolha do estudo de caso foi pautado no fato de termos poucos resultados de pesquisa sobre o SCDP, o que nos atribui uma característica exploratória.

As poucas pesquisas sobre o SCDP, e até a originalidade de tratá-lo como sistema de apoio à decisão foi outro elemento da escolha do estudo de caso, pois esse método apresenta uma característica exploratória, o que permite sua utilização em eventos atuais e pouco explorados. Do ponto de vista de sua natureza, trata-se de uma pesquisa aplicada, pois se caracteriza em objetivar a produção de conhecimentos para aplicação prática, que poderão ser direcionadas a uma solução de problemas específicos. O estudo de caso possui uma

metodologia de pesquisa classificada como aplicada, na qual se busca a aplicação prática de conhecimentos para a solução de problemas sociais (BOAVENTURA, 2004).

A forma de abordagem do problema visa associar a investigação de percepções dos gestores com dados estatísticos, permitindo um trabalho mais objetivo com caráter exploratório, estimulando a busca de considerações a respeito da temática proposta para estudo (SILVEIRA; CORDOVA, 2009) e, acima de tudo, com um ponto de vista interno à organização militar. Assim, a abordagem é qualitativa e quantitativa, pois apresenta características quantitativas, como dados quantitativos e informações que podem ser comparadas e, ao mesmo tempo, características qualitativas, com fontes de dados diversas, quadro teórico e de hipóteses menos estruturados e um enfoque maior na interpretação do objeto e na importância do contexto do objeto pesquisado

Em relação aos objetivos, a pesquisa é exploratório-descritiva. Exploratória porque existem poucos estudos que abordem o SCDP com processo decisório, onde Vergara (2014) entende que a pesquisa exploratória é realizada na área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado. Descritiva porque expõe as particularidades das Forças Armadas na tomada de decisão em conceder diárias e autorizar passagens a serviço. A classificação da pesquisa quanto aos meios, será de campo e bibliográfica, pois serão entrevistados gestores com aplicação de questionários online, e serão consultadas fontes de pesquisas como livros, leis e decretos, artigos, teses e dissertações, entre outros, para fomentar a fundamentação teórica. O questionário foi dividido em três partes principais: Perfil do entrevistado; perguntas sobre processo decisório e perguntas sobre o SCDP na tomada de decisão. Com esta separação, busca-se abranger perguntas descritivas, comportamentais e avaliativas, utilizando quanto à forma, questões fechadas e dicotômicas, múltiplas escolhas, avaliativas e abertas.

Por fim, no tratamento dos resultados, as respostas categorizadas serão tabuladas em gráficos e as potencialidades do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens em ser utilizado como um Sistema de apoio à decisão. Serão trianguladas as informações obtidas para obter percepções, generalizações e especificações, para em seguida realizar as interpretações dessas informações e se subsidiam os objetivos específicos e geral da pesquisa.

O estudo apresentará uma análise contextual sobre o tema inovação com uma pesquisa descritiva. Serão analisados demais pilares que justificam a implementação de políticas públicas com caráter inovador, como aumento do controle social, aumento da confiança do Estado perante a sociedade, otimização de gastos devido a recursos públicos escassos, entre outros. Serão apresentados também os pilares legais e normativos que tornam o sistema de uso obrigatório. A seguir, serão realizadas entrevistas com os coordenadores do SCDP e gestores militares sobre sua percepção e vantagens do sistema. Por fim, serão analisados dados do Sistema de Concessões de Diárias e Passagens - SCDP, por meio do acesso às informações colocadas no Portal da Transparência, referente aos pagamentos com viagens a serviços dos servidores públicos do país. O intervalo de dados analisados será de 2015 a 2019, com periodicidade mensal.

Além da base de dados relacionada ao SCDP, também será analisada a base de dados de despesas com viagens dos servidores da Marinha do Brasil, na área de Brasília, objetivando comparar a evolução dos gastos entre os órgãos que utilizam o SCDP e os que não utilizam e testar se a economia de gastos existe ou não. A escolha da Marinha na área Brasília deu-se por ter sido escolhida pela alta administração naval a conduzir o piloto do SCDP.

Com os resultados do modelo preditivo, espera-se encontrar que o ritmo de crescimento dos gastos da Marinha do Brasil possa ser menor que dos outros órgãos que utilizam o SCDP. Isso indicaria que o Sistema pode ter pouco efeito sobre a economia de gastos com passagens e diárias. Em geral, os resultados esperados devem indicar se, no período analisado, a hipótese de economia de gastos com viagens a partir da implementação do SCDP se confirma ou não. Ressalta-se a importância de se testar e medir quão eficiente, do ponto de vista de economia de gastos, são as proposições de cada política numa política pública, a fim de sustentar sua utilização.



?

## 2

## SERVIÇO DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS E PASSAGENS - SCDP

Com recursos cada vez mais escassos, as despesas não essenciais tomam espaço no controle orçamentário e, saber como planejar, alocar e otimizar recursos tornou-se fundamental. Neste escopo, o SCDP foi implantado em 2004 pelo antigo Ministério do Planejamento e, em 19 de dezembro de 2006, o Governo editou o Decreto nº 5.992 para normatizar a concessão de diárias e passagens no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como incluiu posteriormente a obrigatoriedade da utilização do SCDP por todos os entes públicos federais. Ainda que o SCDP possa dar controle e racionalidade ao gasto público com passagens e diárias, alguns órgãos, dentre eles os das Forças Armadas, resistiram à implementação do sistema, questionando a eventual economia de gastos. Assim, neste capítulo, serão apresentados a legislação inicial, características dos processos de compra e principais resultados econômicos, com estatísticas descritivas comparativas.

### 2.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Inúmeras são as atividades que precisam do acompanhamento presencial do servidor público federal, tais como auditoria documental, fiscalização de obras, projetos, reuniões com representantes privados e públicos de outras esferas, cerimônias, seminários, cursos, entre outros. Esses deslocamentos, quando feitos por interesse público, são legítimos e devem ser financiados com recursos públicos, controlados por cada órgão ou entidade da Administração Pública federal responsável pelos afastamentos a serviço no âmbito de sua organização. Assim, todo o servidor faz jus ao recebimento de passagens e diárias correspondentes ao local do evento, dias de afastamento e sua função a executar. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no seu artigo 58, estabelece que o servidor, ao se afastar da sua sede a serviço, em caráter eventual ou transitório, para outra localidade do país ou do exterior, faz jus a diárias e passagens.

Neste estudo, foram analisadas 49 unidades orçamentárias, com 224 unidades gestoras executoras, entre 2015 e 2019, para apurar o desempenho dos gastos com passagens e diárias, a fim de verificar se

as despesas estão sendo executadas em consonância com as novas regras de gastos desta natureza, regras estas sintetizadas em diversos Decretos, Leis Ordinárias, Portarias Ministeriais, Instruções Normativas e, por fim, materializada em um sistema informatizado de compras de passagens e concessão de diárias, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, SCDP.

Desde os anos 2000, o Governo tem buscado aproximar o cidadão no controle de suas despesas, sendo o Portal da Transparência uma das maiores e mais completas vias de acesso sobre gastos públicos. Elevar o nível de transparência pública é um dos mais importantes desafios da Administração Pública na atualidade, dizem os estudiosos. Sem uma efetiva divulgação das ações governamentais, não é possível desenvolver as noções de cidadania e, por decorrência, fortalecer a democracia. Por isso, o principal objetivo do Portal da Transparência é ser uma ferramenta que permita ao cidadão conhecer, questionar e atuar, também, como fiscal da aplicação de recursos públicos.

Para cumprir esse objetivo, o Portal oferece recursos que permitem ao cidadão melhor acompanhar e compartilhar os dados disponíveis. São ferramentas que permitem entender melhor o funcionamento do governo sob diversas perspectivas; que possibilitam receber notificações em diversas situações; e que oferecem dados e informações de forma fácil para o acompanhamento dos gastos em suas diversas etapas.

De acordo com dados do site da Controladoria Geral da União - CGU, publicado em publicado em 06 de janeiro de 2017, o Portal da Transparência do Governo Federal registrou que o segundo assunto mais acessado é o gasto com diárias e passagens. Diante de recursos escassos, o aumento do gasto público com compra de passagens e concessão de diárias tem sido questionado, muitas vezes, como reflexo da falta de planejamento e transparência. Com o aumento de videoconferências, de alta definição, além do incentivo do ensino a distância, as viagens a trabalho e as diárias respectivas precisam ser devidamente motivadas.

O SCDP foi implantado em 2004 pelo antigo Ministério do Planejamento e, em 19 de dezembro de 2006, o Governo editou o Decreto nº 5.992 para normatizar a concessão de diárias e passagens no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, bem como incluiu posteriormente a obrigatoriedade da

utilização do SCDP por todos os entes públicos federais, através do Decreto nº 6.258, de 19 de novembro de 2007. Apesar da sua utilização oficializada com este Decreto em todos os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tornou-se obrigatório somente a partir de 01 de janeiro de 2009.

Alguns benefícios proporcionados pelo SCDP estão descritos no Manual do Gestor Setorial, editado pelo então Ministério do Planejamento, e apresentados a seguir:

- i) solicitações de diárias e passagens executadas eletronicamente, com elevado nível de confiabilidade e diminuição do tempo de emissão;**
- ii) sistema integrado, evitando inconsistência de dados;**
- iii) acompanhamento das viagens nacionais e internacionais;**
- iv) cálculo de valores de diárias e descontos com os auxílios de alimentação e de transporte automáticos, enquadrando às diversas regiões do país;**
- v) consulta on-line e emissão de relatórios gerenciais;**
- vi) transparência total do processo;**
- vii) redução de custos na concessão de diárias e passagens;**
- viii) melhoria no acompanhamento no controle de despesas através de relatórios consolidados; e**
- ix) oferecimento de informações para melhorar a gestão do processo, colaborando com a eficiência administrativa do governo.**

A Instrução Normativa (IN) nº 3, de 11 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para aquisição de passagens aéreas pela Administração Pública Federal, destaca que a aquisição de passagens aéreas deve ser realizada diretamente das companhias aéreas credenciadas, sem a intermediação da Agência de Turismo. Entretanto, em dez anos desde sua obrigatoriedade em JAN2009 até DEZ2019, o módulo direto foi utilizado em menos de quatro anos de atividade do sistema. Além disso, muitas unidades gestoras tem deixado de utilizá-lo, por motivos que serão apresentados a partir de entrevistas com gestores e Ordenadores de Despesas, a ser apresentado nos capítulos seguintes. A seguir, uma tabela exemplificativa, extraída do site do SCDP, sobre quantidade de unidades gestoras entrantes no sistema a cada ano.

Tabela 1 – Órgãos participantes com PCDP emitidas

Ano	Órgãos	PCDP emitidas
2012	0	0
2013	06	9.838
2014	195	1.215.307
2015	200	918.120
2016	203	911.877
2017	207	974.340
2018	200	1.065.088
2019	209	93.516
2020 – até 10 março	194	104.723

Fonte: [scdp.gov.br](http://scdp.gov.br)

Observa-se que, em 2019, a quantidade de processos de viagens registradas no sistema foi menos de 10% comparado ao ano anterior e menos que em 2020, até mês de março, e isso se deve a reação dos órgãos diante da interrupção do módulo direto de compra. A Medida Provisória nº 822, que dispensava a retenção de tributos na fonte para compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas até 31 de dezembro de 2022, perdeu a vigência em 30 de junho de 2018.

Assim, os órgãos precisavam atualizar seus processos internos, com adjudicação de empresas vencedoras em processos licitatórios para fazer frente ao uso do módulo de compra via agência de turismo. Ou seja, as compras desta natureza de despesas passaram a ser feitas diretamente no SIAFI. A quantidade de viagens registrada no SCDP em 2019, após execução de todos os créditos empenhados em 2018, foi a menor desde 2016, conforme apresenta a tabela abaixo.

Tabela 2 – Viagens e gastos anuais no SCDP

Ano	Quantidade de viagens a serviço	Gasto com viagens a serviço (R\$)
2020 – até 10 agosto	126.492	155.403.848,01
2019	817.073	1.270.918.863,28
2018	960.397	1.393.817.197,56
2017	892.809	1.204.757.074,67
2016	829.740	1.330.846.966,27

Fonte: [scdp.gov.br](http://scdp.gov.br)

O SCDP surgiu diante das necessidades de estabelecer um processo único de compras de passagens e concessão de diárias, para

viagens a serviço dentro do Governo Federal. O objetivo foi desburocratizar o trabalho administrativo, aumentar a eficiência e proporcionar mais agilidade e transparência no trâmite e aprovação.

Foi utilizado, inicialmente, como projeto piloto pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão no final de 2004. Nesse período, o sistema utilizava tecnologia proprietária, considerado um dos precursores do processo eletrônico. Naquele ano, não havia respaldo legal para determinar a utilização do Sistema pelos órgãos e entidades da administração pública. A obrigatoriedade da sua utilização foi instituída formalmente somente em 19 de novembro de 2007, pelo Decreto 6.258, que inclui o artigo 12 - A ao Decreto 5.992, de 2006. A determinação contemplou os órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo que os órgãos teriam até o dia 31 de dezembro de 2008 para se adaptarem ao Sistema.

## **2.2 CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS DE COMPRA**

O SCDP é composto por duas formas de acesso, um para acesso de servidores da administração pública federal e outro para acesso pelas agências de turismo. Desta forma, os servidores não interagem com vendedores de agências de turismo, e sim com dados informatizados das empresas, seus custos, a partir da solicitação de viagem desejada e devidamente fundamentada. O processo de concessão de diárias e/ou passagens possui uma sequência de atividades vinculadas à legislação, correlacionadas aos perfis responsáveis pelas suas execuções, estabelecidas numa relação lógica do fluxo de autorização e aprovação.

Todas as pessoas que utilizam o sistema serão denominadas usuários. O nível de permissão de acesso é determinado pelo perfil. O proposto (pessoa que vai viajar) não é um usuário, é apenas um servidor que terá seus dados utilizados para justificar a viagem a serviço. De acordo com o Manual Operacional do SCDP (2009), os perfis de operadores do sistema são:

**i) administrador de reembolso: Perfil que solicita à agência de viagem o crédito dos valores relativos aos bilhetes de passagens não utilizados;**

- ii) assessor de proponente, assessor da autoridade superior e assessor ordenador de despesas: perfil opcional, responsável pela análise prévia das solicitações de viagem;
- iii) autoridade superior: responsável pela aprovação das viagens urgentes e excepcionais como autorização de nova viagem sem prestação de contas da anteriormente realizada, viagens com mais de 10 pessoas para o mesmo evento e para solicitantes com mais de 40 diárias intercaladas no ano;
- iv) consultor de viagem internacional: responsável por verificar se o enquadramento legal da viagem internacional está de acordo com a missão;
- v) Coordenador Financeiro: responsável por cadastrar no SCDP os empenhos de diárias e passagens emitidos no SIAFI e efetuar o pagamento das diárias, com autorização para emitir ordem bancária no SIAFI;
- vi) coordenador orçamentário superior e s responsável por controlar o orçamento disponibilizado para o órgão e distribuir o recurso por UGR - Unidade Gestora Responsável;
- vii) corregedor/auditor: responsável pela análise dos dados das solicitações e pelo fornecimento de relatórios gerenciais para a Administração do Órgão. Esse perfil é atribuído também aos auditores internos;
- viii) emissor de boletim: responsável por gerar o documento, a ser autorizado pelo Ordenador de Despesas, que registra os afastamentos dos servidores;
- ix) gestor setorial: responsável por acompanhar os procedimentos necessários à implantação e operação do SCDP, bem como pela interação com a Gestão Central no MPOG;
- x) ministro/dirigente: responsável pela autorização das viagens internacionais;
- xi) ordenador de despesa: responsável pela autorização da despesa relativa a diárias e passagens, podendo fazer a alteração do projeto/atividade e do empenho;
- xii) proponente: responsável pela avaliação da indicação do proposto e pertinência da missão, efetuando a autorização administrativa. É ainda o responsável pela aprovação da prestação de contas;

- xiii) solicitante de viagem: responsável pelo cadastramento da solicitação, alteração, cancelamento, antecipação/prorrogação/complementação, e pela apresentação da prestação de contas da viagem;**
- xiv) solicitante de passagem: responsável pela verificação da cotação de preços das agências contratadas, comparando-os com os praticados no mercado, pela indicação da reserva e pela solicitação e a autorização para a emissão de bilhetes de passagens e**
- xv) usuário DW: Usuário com acesso ao sistema de extração de informação do SCDP, cumulativo com perfil de Gestor Setorial do SCDP.**

Para dar maior agilidade e segurança na aquisição de passagens e no pagamento de diárias dos servidores públicos, o sistema foi criado sem a necessidade de tramitação de documento em papel. Assim, o pedido, a análise e consequente aprovação são feitos online, sem necessidade de tramitação física. As análises são feitas por usuários com perfis de aprovadores, que fazem o processo tramitar dentro do sistema com o uso da certificação digital, via token.

Para utilização de certificado digital no SCDP, o usuário deve estar previamente cadastrado nesse sistema em um dos seis perfis que exija o uso desse recurso, quais sejam: Proponente, Autoridade Superior, Ordenador de Despesas, Ministro/Dirigente, Coordenador Financeiro e Gestor Setorial. Os tokens eram adquiridos ao custo individual médio de R\$300,00, com validade de até dois anos. Cada unidade gestora executora deverá ter, para operar o SCDP, ao menos 6 perfis autorizadores, custo este realizado por cada unidade gestora executora.

O certificado digital ICP-Brasil, além de personificar o cidadão, garante, por força da legislação atual, validade jurídica aos atos praticados com o seu uso. Na prática, funciona como uma identidade virtual, que permite a identificação segura e inequívoca do autor de uma mensagem ou transação feita em meios eletrônicos, como a web. Esse documento eletrônico é gerado e assinado por uma terceira parte confiável, ou seja, uma Autoridade Certificadora que, seguindo regras estabelecidas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, associa uma entidade (pessoa, processo, servidor) a um par de chaves criptográficas. Os certificados contêm os dados de seu titular conforme detalhado na Política de Segurança de cada Autoridade Certificadora, como nome,

número do registro civil, assinatura da Autoridade Certificadora que o emitiu, entre outros.

O SCDP permite que as passagens e concessão de diárias somente sejam adquiridas para servidores cadastrados, com CPF válidos e caso exista limite orçamentário para tal, isto é, as passagens não podem ser emitidas e as diárias não podem ser pagas sem uma nota de empenho previamente emitida ou crédito orçamentário disponível ao servidor cadastrado no órgão. Isso se faz porque existe uma compatibilidade de dados entre o SCDP, o Sistema de Informações Organizacionais - SIORG, que identifica a estrutura organizacional da Unidade do solicitante da viagem (o preposto), o Sistema Integrado de Administração de Pessoal do Governo Federal – SIAPE, que analisa se o usuário pertence, de forma ativa, a essa estrutura organizacional, a Receita Federal, para analisar a validade do seu cadastro de pessoa física, o CPF, e o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, o SIAFI, que analisa se a compra de passagem e concessão de diárias possuem disponibilidade orçamentária prévia.

A compra de passagem aérea pode ser realizada por meio de Compra Direta ou pela Agência de Turismo. De acordo com a Portaria MP nº 555, de 30 de dezembro de 2014, Art 1º, Incisos I e II, essas modalidades de compra estão assim definidas:

- i) aquisição direta: aquisição de passagens aéreas pelos órgãos e entidades diretamente das empresas de transporte aéreo regular, credenciadas pela Central de Compras e Contratações e**
- ii) agenciamento de viagens: serviços prestados por agência de turismo, compreendendo a emissão, remarcação, cancelamento e atividades afins, para aquisição de passagens aéreas.**

O SCDP possibilita, portanto, que a compra de passagem seja feita tanto diretamente das empresas aéreas, no chamado módulo de Compra Direta, quanto por meio das agências de turismo, no módulo Agenciamento. Segundo o Manual sobre Regras e Fundamentos do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens – SCDP, publicado em 2018 pela ENAP, na forma de aquisição Compra Direta, utilizada apenas para o modal de transporte aéreo, as aquisições de passagens são realizadas sem a intermediação da Agência de Turismo, por isso, a

cotação, reserva, emissão, cancelamento e reembolso são realizados diretamente com as companhias aéreas. O Agenciamento é a forma de aquisição que requer a intermediação da Agência de Turismo, a qual é remunerada pelo serviço realizado. Ressalta-se que, de acordo com a legislação vigente sobre compras públicas, as despesas precisam ser realizadas por empresas que disputem em iguais condições, via certame licitatório.

As companhias aéreas, caso desejem vender suas passagens diretamente aos órgãos públicos federais, deveriam participar de processos licitatórios, mas por sucessivos certames desertos, o Governo federal editou uma lei que possibilitou a venda de passagens diretamente pelas companhias aéreas. Desta forma, a compra direta foi possibilitada pelo artigo 59 da Lei nº 13.043/2014 que dispensou a retenção dos tributos na fonte sobre os pagamentos efetuados por órgãos públicos, na compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas.

O parágrafo nono do artigo 59 estabelecia que “até 31 de dezembro de 2017, fica dispensada a retenção dos tributos na fonte de que trata o caput sobre os pagamentos efetuados por órgãos ou entidades da administração pública federal, mediante a utilização do Cartão de Pagamento do Governo Federal - CPGF, no caso de compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo”. A referida lei, publicada em 13 de novembro de 2014, vigorou até 31 de dezembro de 2017. A partir de então, os órgãos e entidades ficaram temporariamente autorizados a celebrar contratos com agências de viagens para aquisição de bilhetes nacionais.

Em de 1º de março de 2018, foi publicada a Medida Provisória nº 822, que dispensava a retenção de tributos na fonte para compra de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas prestadoras de serviços de transporte aéreo até 31 de dezembro de 2022. Entretanto, a MP, por motivos processuais, perdeu a vigência em 30 de junho de 2018. O modelo de compras diretas de passagem, de acordo com o secretário-executivo do então Ministério do Planejamento era mais ágil e transparente, e eliminaria a necessidade de pagamento de tarifas a agências de viagens, gerando economia aos cofres públicos. “Desde que o sistema foi implantado, os gastos com passagens vêm caindo ano a ano. De 2015 a 2017 houve uma economia de cerca de R\$ 40 milhões”, afirmou o secretário-executivo do Ministério do

Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Gleisson Rubin. Com a perda de validade da MP 822, os órgãos voltaram a celebrar contratos com agências de viagem.

Assim, dentre os dez anos do sistema SCDP, o módulo direto foi utilizado de 13 de novembro de 2014 até 31 de dezembro de 2017, e de 1º de março até 29 de junho de 2018. O volume de compras de bilhetes emitidos, entre 2016 e 2019, comparando os módulos de agenciamento e compra direta, pode ser resumido na tabela abaixo.

Tabela 3: Bilhetes emitidos				
	2016	2017	2018	2019
Módulo Agenciamento	134.819	119.510	372.824	368.912
Módulo Direto	351.783	402.928	154.496	97.299
Total	486.602	522.438	527.320	466.211

Fonte: [scdp.gov.br](http://scdp.gov.br)

Dado que o módulo de compra direta, apontado como a grande motivação geradora de economia de recursos, está temporariamente suspenso, resta analisarmos qual a inovação das compras registradas no sistema quando comparadas com as compras já realizadas por todo governo federal, fora do sistema. Nos capítulos seguintes, diante da obrigatoriedade da utilização do sistema por todos os órgãos públicos federais, serão analisados se o SCDP pode ser caracterizado como um sistema inovador, suas mudanças positivas e se os resultados financeiros realizados e esperados são, de fato, vantajosos diante das compras via agência já utilizadas por todos os órgãos públicos federais, sem a necessidade de implantação do SCDP e seus custos de transição.

## 2.3 PRINCIPAIS RESULTADOS DO SCDP: ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS COMPARATIVAS

A introdução do novo sistema teria como objetivo promover maior eficiência da administração pública, maior controle das ações e gastos do governo e potencial economia de gastos, servindo como uma ferramenta de transparência e de controle social externo (COUTINHO, 2017).

Ainda que o SCDP possa dar controle e racionalidade ao gasto público com passagens e diárias, alguns órgãos, dentre eles os das

Forças Armadas, resistiram à implementação do sistema, questionando a eventual economia de gastos. Alguns motivos foram as despesas e tempo necessário para treinamento de pessoal, os custos elevados com os dispositivos virtuais de aprovação (tokens) e o fato de não atender, com agilidade e qualidade, as necessidades práticas de tais órgãos.

Com relação aos indicadores de governança e gestão, a exemplo dos que foram tratados pelo TCU nos Acórdãos 588/2018-Plenário e 2.699/2018-Plenários, no último relatório de avaliação individual recebido, disponível em [https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca\\_publica/organizacional/levantamento-2017/](https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca_publica/organizacional/levantamento-2017/), pode-se observar que, a MB obteve o grau “Aprimorado” na grande maioria dos itens avaliados, o que demonstra o comprometimento da Força com o tema. Entretanto, de acordo com o Ministério da Economia e equipe Coordenadora do SCDP, liderada pelo entrevistado Yuri Bernardes, a Marinha do Brasil é o único órgão que ainda não aderiu ao novo Sistema em suas unidades. A MB é uma instituição tradicional e complexa que contém mais de trezentas e cinquenta Organizações Militares -OM distribuídas por todas as regiões do território brasileiro em nove Distritos Navais. Cada uma apresenta características específicas, influenciadas pela região onde se localizam, pelo porte da OM e pelas tarefas que executam. A estrutura organizacional utilizada pela MB é fundamentada pelo Decreto-Lei 200/1967, sendo principalmente hierárquica, apesar de conter traços da estrutura matricial. O Decreto-Lei também apresenta os princípios fundamentais que devem ser obedecidos na Administração Pública e que são aplicados na MB: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle.

Para poder avaliar, direcionar e monitorar sua própria gestão, cada OM possui, em sua estrutura interna, um Conselho de Gestão, que tem por finalidade assessorar o Comando ou a Direção da OM na administração econômico-financeira e gerencial e no desenvolvimento organizacional, mediante planejamento, programação, controle e fiscalização da aplicação de recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais colocados à disposição da OM ou pelos quais seja responsável. Tal Conselho ainda tem o objetivo de promover o desenvolvimento e a implementação de melhores práticas de gestão e avaliação dos seus processos administrativos em uma estratégia de aprimoramentos contínuos.

Além da base de dados relacionada ao SCDP, também será analisado a base de dados de despesas com viagens do Sistema Integrado da Administração Financeira - SIAFI, em especial os gastos relacionados à Marinha do Brasil, objetivando comparar a evolução dos gastos entre os órgãos que utilizam o SCDP e os que não utilizam e testar se a economia de gastos existe ou não. Ressalta-se que órgãos das demais Forças Armadas (Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira) passaram a usar o SCDP no período analisado.

Com os resultados do modelo preditivo, espera-se encontrar qual o ritmo de crescimento dos gastos da Marinha do Brasil e dos gastos de todos os outros órgãos presentes no SCDP. Por fim, os resultados esperados devem indicar se, no período analisado, a hipótese de economia de gastos com viagens a partir da implementação do SCDP se confirma ou não. Ressalta-se a importância de se testar e medir o quão eficiente, do ponto de vista de economia de gastos, são as proposições de cada política, a fim de recomendar sua utilização.

### **2.3.1 Viagens a serviço realizadas no SCDP**

A primeira base de dados a ser analisada é o Sistema de Concessões de Diárias e Passagens - SCDP, acessada no Portal da Transparência e com informações referentes aos pagamentos com viagens a serviços dos servidores públicos do país. A estrutura de dados está detalhada com os seguintes campos: Identificador do processo de viagem, Situação, Código e Nome do órgão superior, Código e Nome do órgão solicitante, CPF, Nome, Cargo, Data inicial e final, Destino, Motivos e os Valores das despesas de viagem (divididos entre diárias, passagens e outros gastos de viagens).

O segundo conjunto de dados refere-se aos gastos com viagens dos órgãos, reportados no Sistema Integrado da Administração Financeira -SIAFI. A base está estruturada desta forma: Poder, Código e Nome do Unidade Orçamentária - UO, Código e Nome do Unidade Gestora Executora - UG, Código e Nome da Unidade Gestora Responsável (UG), Mês e Ano de lançamento, Código e Nome da Natureza da Despesa (passagens, diárias etc.) e os Valores das despesas de viagem (Despesas empenhadas, Despesas liquidadas e Despesas pagas). Esta base é formada pelos empenhos de vários órgãos que podem ou não usar o SCDP, mas, necessariamente, tem que registrá-las no SIAFI.

Vale notar que, para selecionar os gastos da Marinha, foi filtrado o órgão “Comando do 7º Distrito Naval”, no campo Nome da Unidade Gestora Executora, que representa os gastos com viagens específicos da Marinha, na área Brasília. O intervalo de dados analisados será de 2015 a 2019, com periodicidade mensal e anual. Os softwares usados nas análises serão Excel, RStudio e EViews Statistic.

Em relação ao tratamento inicial de dados, nota-se que a base do SCDP é composta por todos os processos de viagens declarados ao Portal da Transparência, totalizando mais de 5 milhões de registros no período analisado. Entretanto, alguns registros apresentaram o campo Situação como “Não realizado” e/ou tinham valores nulos (iguais a zero) no campo Valores das despesas, sejam de diárias, passagens ou outros. Estes registros foram desconsiderados da análise apresentada no trabalho, por não representarem gastos efetivamente. Adicionalmente, gastos de processos em que a Data Final ocorreu depois de 31/12/2019 também foram retirados para adequar-se ao horizonte temporal analisado.

O mesmo processo foi realizado na base da Marinha/SIAFI, retirando os lançamentos que havia valores nulos nos campos Despesas empenhadas, Despesas liquidadas ou Despesas pagas. A necessidade de testes nos sistemas justifica tais registros vazios. A exploração estatística dos dados, como relatado nos capítulos iniciais de Morettin e Bussab (2017) e Morettin e Tolo (2004), engloba:

- i) estatística descritivas dos dados gastos com passagem, diárias e outros: medidas de tendência central (média e mediana), medidas de dispersão (variância e desvio padrão), distribuição e simetria da amostra;**
- ii) evolução temporal dos dados: análise de tendência, sazonalidade, taxa de variação absoluto e relativo e taxa composta de crescimento (CAGR) e**
- iii) análise da evolução e participação das despesas por órgão a ser analisado.**

**Tabela 4 – Resumo das estatísticas descritivas.**

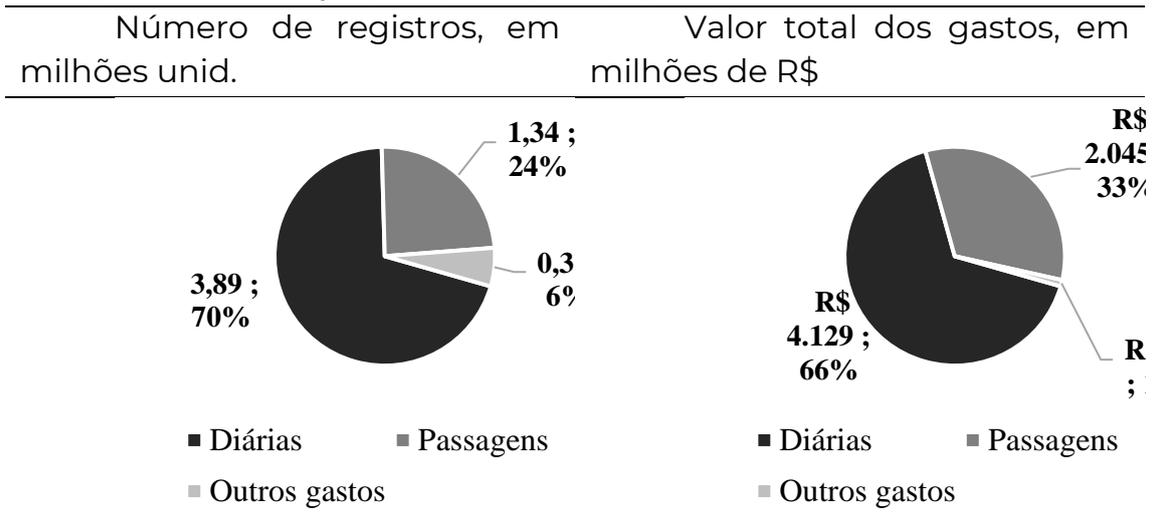
Indicadores	Fórmula	Conceito e motivação
Média	$\bar{x} = \sum_{i=1}^n \frac{x}{n} = \frac{\sum_{i=1}^n x}{n}$ , onde $x$ são as observações e $n$ o número de observações.	Medidas de tendência central. Média representa o valor esperado e mediana o valor central de gastos.
Mediana	$me = x_{(n+1)/2}$ , $me = x_{(n+1)/2}$ , se $n$ for ímpar; $me = x_{n/2} + x_{(n+1)/2}$ , $me = x_{n/2} + x_{(n+1)/2}$ , se $n$ par.	Estima-se os valores representativos dos gastos de cada órgão no período.
Variância	$s^2 = \sum_{i=1}^n (x - \bar{x})^2 / n$ $s^2 = \sum_{i=1}^n (x - \bar{x})^2 / n$ .	Medidas de dispersão. Ambos medem o desvio da amostra em relação à média. Mostram quão distantes estão os valores entre si e a média. Pode ser usado na determinação de outlier dos gastos.
Desvio Padrão	$s = \sqrt{vars} = \sqrt{var}$ .	Medidas de distribuição. Interfere no tipo de distribuição de probabilidade dos gastos e nos testes de probabilidade.
Assimetria de Pearson	$As = 3 * (\bar{x} - me) / s$ $As = 3 * (\bar{x} - me) / s$ .	Medidas de tendência temporal. Indica tendência de crescimento de gastos ao longo do tempo.
Taxa de variação absoluta	$tx.a = vf - vi$ , onde $vf$ é o valor final e $vi$ o valor inicial.	Medidas de tendência temporal. Indica tendência de crescimento de gastos ao longo do tempo.
Taxa de variação Relativo	$tx.r = \frac{vf}{vi} - 1$ . $tx.r = \frac{vf}{vi} - 1$ .	
Taxa composta de crescimento anual (CAGR)	$CAGR = \sqrt[n]{(vf/vi)} - 1$	O CAGR mede o crescimento relativo médio, em termos geométricos, e pode ser usado para frequência mensal.

		Pode se comparar o ritmo de crescimento temporal entre os órgãos.
	$part. g = \frac{g_i}{gt} \quad part. g = \frac{g_i}{gt}$	
Participação de gastos	onde $g_i$ são os gastos de cada despesa $i$ e $gt$ os gastos totais.	Medidas de composição entre gastos e órgãos. Mostra a relevância de cada gasto e/ou órgão dentro das despesas totais.
	$part. g = \frac{g_o}{gt} \quad part. g = \frac{g_o}{gt}$	
Participação dos órgãos	onde $g_o$ são os gastos de cada órgão $o$ .	

Fonte: elaboração própria, com base em Morettin e Bussab (2017).

Entre 2015 a 2019, foram realizados mais de 4,1 milhões de registros/processos de viagens com gastos em diárias, passagens e outros no SCDP. Tais informações referem-se às despesas de 29 órgãos superiores e de 201 órgãos solicitantes. Do número de registros, a maior parte concentra-se em diárias e passagens, estando presente em mais de 94% dos processos. Note que o somatório de registros de gastos com viagens, passagens e outros gastos é maior que o total de processos, pois muitos processos apresentam mais de um tipo de despesa.

**Figura 1 –** Distribuição por tipo de gasto, registrado no SCDP. De 2015 a 2019.



Fonte: SCDP (2020).

Em relação aos gastos com viagem a serviço, R\$ 4,12 bilhões ou 66% do total foram gastos com diárias para os servidores; R\$ 2,04

bilhões (33%) em passagens solicitadas e apenas R\$ 58 milhões (1%) com outros tipos de gastos. No período analisado, as despesas totais com viagens a serviço, pelo SCDP, somaram R\$ 6,74 bilhões.

O gasto médio de todos os órgãos analisados no período foi de R\$ 1.507, por processo de viagem publicado no SCDP, enquanto a mediana foi de apenas R\$ 634. O primeiro quartil (25%) da amostra está em R\$ 224 e o terceiro quartil (75%) em R\$ 1.602. Isso indica que a metade dos dados estão no intervalo entre R\$ 224 e R\$ 1.602 e que 75% destes foram menores que R\$ 1.062.

No que se refere à amplitude e distribuição dos gastos, os gastos totais apresentaram desvio padrão de R\$ 4.272, o que pode ser considerado elevado, visto que este valor é quase três vezes maior que a própria média observada. Tal comportamento se deve à presença de gastos bastante elevados na amostra analisada. Para exemplificar, o maior gasto em um único processo foi de R\$ 308.338,16, do Ministério da Educação com passagens em agosto de 2018. Comparativamente, observa-se que a média de gastos com passagem (R\$ 1.524) é superior à média de gastos com diárias (R\$ 1.062) e muito superior à média de outros gastos (R\$ 185).

**Tabela 5 – Estatísticas descritivas dos gastos, por viagem. De 2015 a 2019.**

SCDP	Diárias	Passagens	Outros gastos	Total
Número de obs.	3.888.189	1.341.819	314.747	4.136.325
1º quartil	R\$ 224	R\$ 727	R\$ 43	R\$ 224
Média	R\$ 1.062	R\$ 1.524	R\$ 185	R\$ 1.507
Mediana	R\$ 475	R\$ 1.194	R\$ 95	R\$ 634
3º quartil	R\$ 839	R\$ 1.834	R\$ 180	R\$ 1.602
Máximo	R\$ 151.578	R\$ 308.388	R\$ 36.096	R\$ 308.388
Variância	R\$16.236.743	R\$2.884.439	R\$191.715	R\$18.249.453
Desvio Padrão	R\$ 4.029	R\$ 1.698	R\$ 438	R\$ 4.272
Assimetria:	0,437	0,582	0,617	0,613

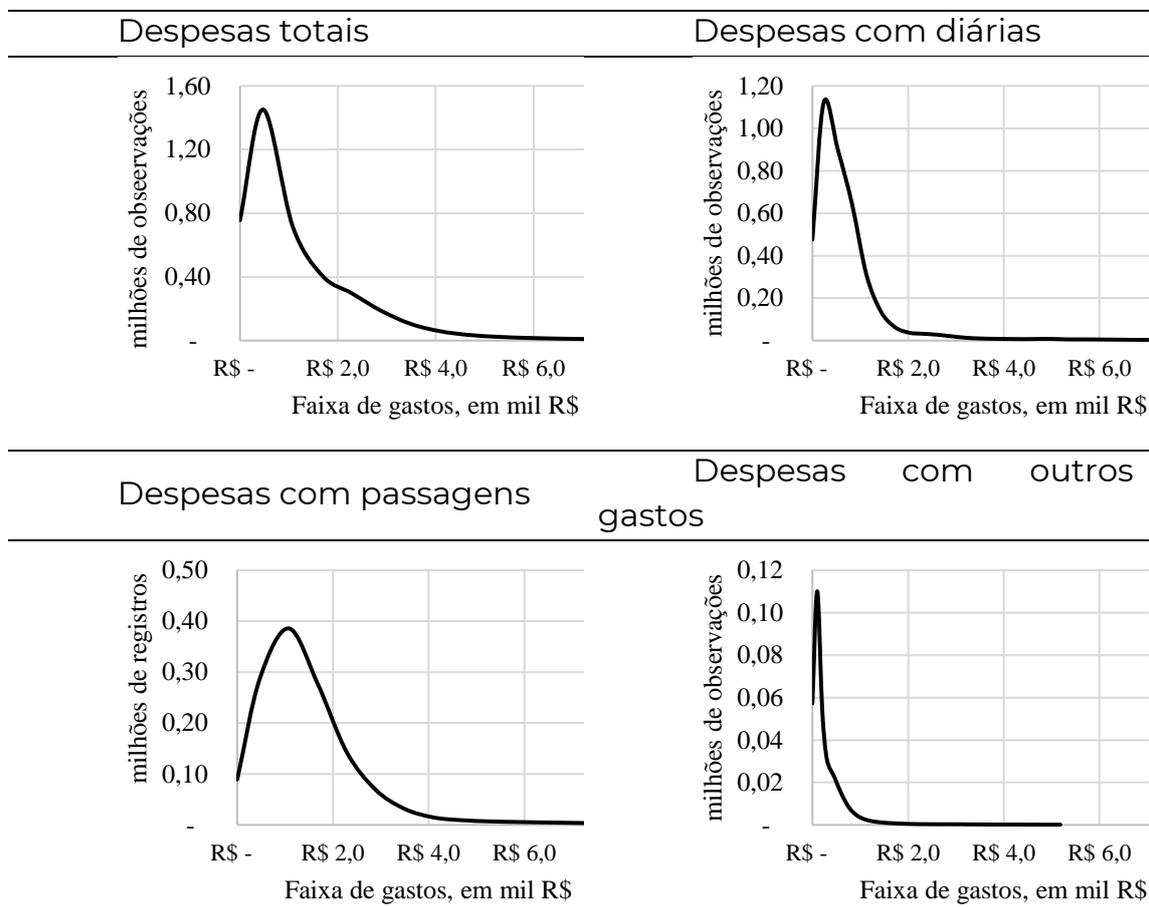
Fonte: SCDP (2020). Obs.: Coeficiente de assimetria de Pearson.

O histograma (figura 2) mostra que os gastos totais não seguem uma distribuição normal, uma vez que a distribuição apresenta elevada assimetria positiva (0,613), ou seja, gastos se concentram à esquerda e abaixo da média, e que a curva é altamente afunilada.

As curvas de gastos com diárias, passagens e outros gastos também apresentam assimetria positiva, ou seja, tendem a se

concentrar abaixo do média e apresentam desempenho parecido com a de gastos totais. Na figura 2, a seguir, pode-se observar o comportamento comum entre as curvas: forte assimetria positiva e gastos altamente acumulados nos valores baixos.

**Figura 2** – Histograma dos gastos com viagens a serviço. De 2015 a 2019.



Fonte: SCDP (2020). Obs.: O eixo horizontal foi limitado a R\$ 8.000, pois não há um número expressivo de observações/registros após tal faixa de gastos.

### 2.3.2 Viagens a serviço realizadas na Marinha

Uma vez apresentadas as estatísticas descritivas do SCDP, a mesma análise é realizada para os dados de gastos com viagem a serviço da Marinha. A amostra acompanha os gastos mensais no período de 2015 a 2019. No total, os gastos da Marinha com viagens a serviço somaram R\$ 75,5 milhões, concentrados nas despesas com passagens (R\$ 73,4 milhões ou 98% do total).

Tabela 6 – Estatísticas descritivas da Marinha. De 2015 a 2019.

Marinha	Diárias	Passagens	Total
Número de obs. (meses)	60	60	60
1º quartil	R\$ 5.711	R\$ 76.983	R\$ 81.435
Média	R\$ 35.461	R\$ 1.223.737	R\$ 1.259.199
Mediana	R\$ 24.611	R\$ 778.311	R\$ 799.796
3º quartil	R\$ 56.388	R\$ 1.858.283	R\$ 1.898.802
Máximo	R\$ 196.672	R\$ 5.494.245	R\$ 5.690.917
Desvio Padrão	R\$ 39.385	R\$ 1.360.811	R\$ 1.397.156
Assimetria	0,826	0,982	0,986
Gastos totais	R\$ 2.127.689	R\$ 73.424.231	R\$ 75.551.920

Fonte: SIAFI (2020). Obs.: Coeficiente de assimetria de Pearson. Os dados da Marinha, no SIAFI, são referentes apenas às despesas com diárias e passagens, não informando outros gastos.

O gasto médio total, de 2015 a 2019, foi de R\$ 1,26 milhão e, no contexto, o gasto médio deve ser entendido como gasto por mês, uma vez que, como colocado acima, as observações eram mensais. O gasto mensal médio com passagem ficou em R\$ 1,22 milhão, enquanto o gasto médio mensal com diárias em R\$ 35 mil, o que reforça que os gastos da Marinha se concentram nas passagens para os servidores.

Assim como observado nos gastos do SCDP, a curva de gastos apresenta assimetria positiva (0,986) e concentrada no intervalo entre R\$ 80 mil e R\$ 1,90 milhão, 1º e 3º quartis, respectivamente. O desvio padrão foi de 1,40 milhão, estando, relativamente, próxima do média, entretanto o gasto mensal máximo foi R\$ 5,69 milhões (Tabela 6). Adicionalmente, o gasto médio acima do mediana (valor central da amostra) também reforça que os dados se concentram mais à esquerda (níveis de gastos mais baixos).

É importante notar que os dados da base SCDP são registros com a frequência diária, ou seja, no período que ocorreram os gastos, enquanto a base de gastos do SIAFI está com a frequência mensal. Logo, para poder comparar as estatísticas descritivas de tais gastos, o primeiro passo é somar todos os gastos de um mesmo mês da base SCDP.

Tabela 7 – Comparação dos gastos SCDP e Marinha. De 2015 a 2019.

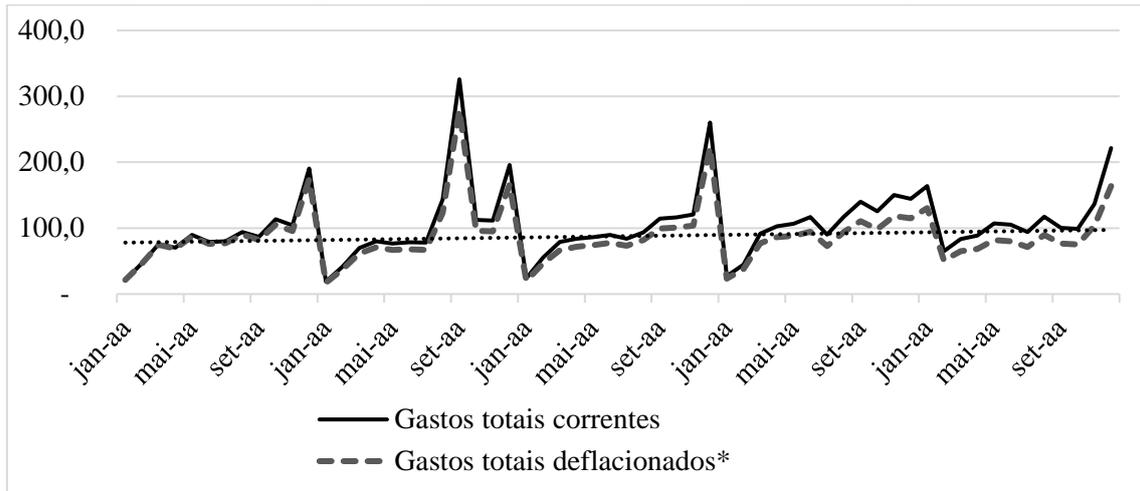
	SCDP	Marinha
Observações.	60	60
1º quartil	R\$ 78.872.532	R\$ 81.435
Média	R\$ 103.875.501	R\$ 1.259.199
Mediana	R\$ 93.828.534	R\$ 799.796
3º quartil	R\$ 116.986.501	R\$ 1.898.802
Máximo	R\$ 325.871.579	R\$ 5.690.917
Desv. Padrão	R\$ 53.353.653	R\$ 1.397.156
Assimetria:	0,565	0,986
Gastos totais	R\$ 6.232.530.045	R\$ 75.551.920

Fonte: SCDP (2020) e SIAFI (2020). Obs. Coeficiente de assimetria de Pearson.

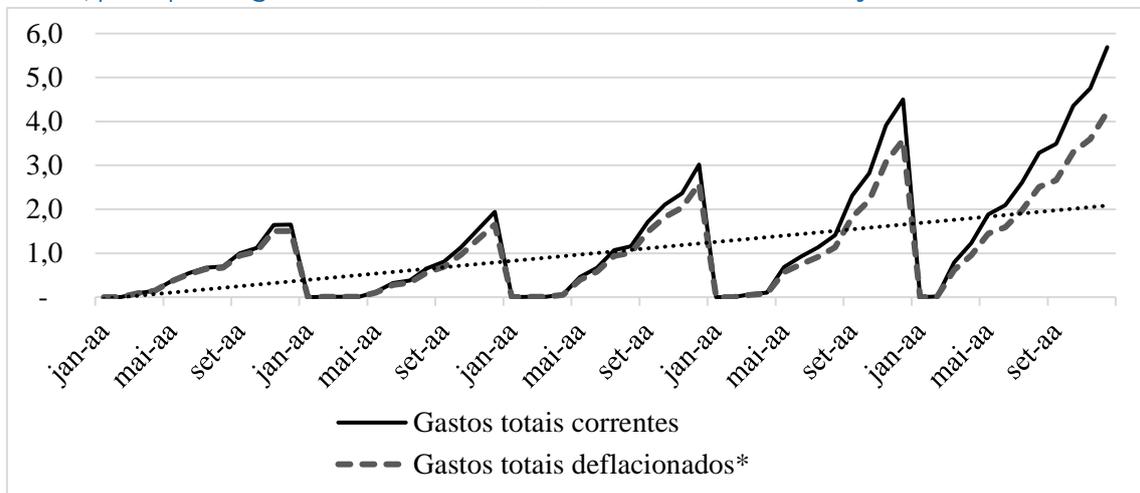
Primeiramente, notam-se que as estatísticas se alteraram do observado na Tabela 6, uma vez que as despesas do SCDP foram agrupadas em cada mês. Como o SCDP considera mais de 200 órgãos solicitantes, o valor gasto com viagens é muito maior, bem como as estatísticas descritivas. Em relação ao valor gasto total, as despesas com viagens a serviço da Marinha representaram apenas 1,2% dos gastos totais no SCDP. O gasto médio mensal do SCDP, de todos os órgãos, foi de R\$ 103,87 milhões, ante a R\$ 1,26 milhões gastos, em média, na Marinha. Se o gasto médio mensal for dividido pelos 201 órgãos solicitantes presentes na amostra, o gasto médio mensal por órgão foi de R\$ 516 mil, que é menor que os gastos médios mensais da Marinha (R\$ 1,26 milhão).

Para poder comparar os dados ao longo do tempo e entender o comportamento dos gastos com viagens a serviço nos últimos 5 anos do SCDP e da Marinha, é necessário deflacionar as séries. Isso foi realizado com base no Indicador Geral de Preços - Mercado -IGP-M, da Fundação Getúlio Vargas -FGV e acessado no IPEADATA (2020). A escolha do IGP-M é comum na literatura por representar cesta ampla, tanto para consumidores quanto para agentes produtores da economia.

**Figura 3 – Evolução dos gastos mensais com viagens a serviço no SCDP**



Fonte: SCDP (2020). Obs.: Evolução dos gastos mensais com viagens a serviço no SCDP, por tipo de gastos. Valores em R\$ milhões. Período base: jan/2015



Fonte: SIAFI (2020). Obs.: Evolução dos gastos mensais com viagens a serviço, realizados pela Marinha, por tipo de gastos. Valores em R\$ milhões. Período base: jan/2015.

Na análise gráfica, já é possível notar um claro comportamento sazonal nos dados observados, com elevação dos gastos no final do ano, especialmente em dezembro. Nos dados SCDP, os gastos com viagens em 2015, 2017, 2018 e 2019 tiveram seu pico no referido mês. Já em 2016, o pico de gastos foi em setembro, mas dezembro foi o segundo mês com o maior valor gasto. Nos dados da Marinha, há um crescimento contínuo dos gastos mensal ao longo do ano, culminando com gastos maiores também em dezembro.

**Tabela 8 – Comparação da evolução dos gastos anuais. Valores em R\$ milhões.**

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. abs. <sup>21</sup>	Var. rel. <sup>21</sup>	CAGR <sup>21</sup>
Valores correntes								
SCDP/	1052,0	1333,4	1206,9	1258,2	1382,0	330,0	31,4%	7,1%
Diária	692,8	972,8	792,4	774,3	897,1	204,2	29,5%	6,7%
Passagem	350,0	348,2	403,1	470,4	473,3	123,3	35,2%	7,8%
Outros	9,2	12,5	11,5	13,5	11,6	2,4	25,8%	5,9%
Marinha	7,9	6,9	12,6	17,9	30,2	22,3	281,2%	39,7%
Diária	0,3	0,3	0,3	0,4	0,8	0,4	125,9%	22,6%
Passagem	7,6	6,6	12,3	17,5	29,4	21,8	288,4%	40,4%
Valores deflacionados (base: jan/2015)								
SCDP <sup>1/</sup>	998,6	1149,0	1039,0	1016,5	1057,3	58,7	5,9%	1,4%
Diária	656,2	837,3	681,9	625,6	686,7	30,5	4,6%	1,1%
Passagem	333,8	300,9	347,2	379,9	361,8	28,0	8,4%	2,0%
Outros	8,7	10,8	9,9	10,9	8,9	0,2	1,8%	0,4%
Marinha	7,4	5,9	10,9	14,2	22,9	15,5	208,6%	32,5%
Diária	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6	0,3	82,2%	16,2%
Passagem	7,1	5,7	10,7	13,9	22,3	15,2	214,5%	33,2%

Fonte: SCDP (2020) e SIAFI (2020).

A tendência linear de crescimento dos gastos deflacionados do SCDP indica estabilidade a leve aumento de gastos pelo SCDP no período analisado. Considerando os somatórios anuais dos gastos deflacionados, em 2015, foram gastos em viagens a serviço, por todos os órgãos, quase R\$ 1 bilhão. Tais despesas aumentaram para R\$ 1,15 bilhão em 2016 e diminuíram em 2019 – R\$ 1,06 bilhão.

A preços constantes, de 2015 a 2019, houve aumento de R\$ 58,7 milhões ou 5,9% no período. O crescimento maior adveio dos gastos com diárias (R\$ 30,5 milhões ou 52% do aumento no período), seguido pelo aumento de gastos com passagens (R\$ 28 milhões ou 48%). Vale notar que o crescimento, em valores correntes, foi de R\$ 330 milhões ou de 31,4% no mesmo período – valores mais altos que o colocado acima. Isso pode sugerir que boa parte do crescimento observado nos gastos veio do crescimento de preços gerais da economia. Já os dados da Marinha apresentam crescimento bem mais robusto que os gastos totais apresentados no SCDP. Os gastos deflacionados com viagens saíram de R\$ 7,4 milhões, em 2015 para R\$ 22,9 milhões em 2019. No período, houve um aumento absoluto de R\$ 15,5 milhões, o que representa expressivos 208,6%. Boa parte do crescimento real dos

gastos da Marinha veio do aumento de gastos com passagens (R\$ 15,2 milhões), que cresceu expressivos 214% ou 33,2% a.a.

Na comparação ano a ano dos gastos totais, o crescimento anual (CAGR), a preços constantes, da Marinha, foi de 32,5%, contra somente 1,4% de crescimento anual dos gastos do SCDP. Em relação às despesas com diárias, os gastos da Marinha cresceram 16,2% ao ano, enquanto os mesmos gastos no SCDP aumentaram 1,1% a.a. Os gastos com passagens da Marinha se expandiram 33,2%, bem maior que o aumento observado no SCDP (2,0% a.a.). Isso mostra que, em todos os tipos de despesas, o crescimento real dos gastos foi maior na Marinha do que no SCDP no período analisado.

### 2.3.3 Viagens a serviço realizadas pelo Exército

O gasto total do Exército analisado no período foi de R\$ 134.241.568 de 2015 a 2019, enquanto a média mensal e mediana foram de R\$ 3.728.932 e R\$ 3.980.697, respectivamente. O primeiro quartil (25%) da amostra está em R\$ 1.361.236 e o terceiro quartil (75%) em R\$ 6.297.175. Isso indica que a metade dos dados estão no intervalo entre R\$ 1.360.000 e R\$ 6.298.000.

No que se refere à amplitude e distribuição dos gastos, os gastos totais apresentaram desvio padrão de R\$ 2.691.598. Comparativamente, percebe-se que a média de gastos com diárias (R\$ 2.450.107) é quase o dobro da média de gastos com passagens (R\$ 1.262.651) e muito superior à média de gastos com outros (R\$ 18.196).

**Tabela 9 – Estatísticas descritivas do Exército. De 2015 a 2019.**

Exército	Diárias	Passagens	Outros	Total
Obs. (meses)	36	36	36	36
1º quartil	R\$ 1.106.760	R\$ 234.947	R\$ 9.237	R\$ 1.361.236
Média	R\$ 2.450.107	R\$ 1.262.651	R\$ 18.196	R\$ 3.728.932
Mediana	R\$ 2.585.596	R\$ 1.245.383	R\$ 16.056	R\$ 3.980.697
3º quartil	R\$ 3.941.160	R\$ 2.162.259	R\$ 22.339	R\$ 6.297.175
Máximo	R\$ 6.542.554	R\$ 3.684.641	R\$ 119.275	R\$ 9.265.697
Desvio Padrão	R\$ 1.673.459	R\$ 1.056.985	R\$ 20.903	R\$ 2.691.598
Assimetria.:	-0,243	0,049	0,307	-0,281
Gastos totais	R\$ 88.203.841	R\$ 45.455.445	R\$ 582.282	R\$ 134.241.568

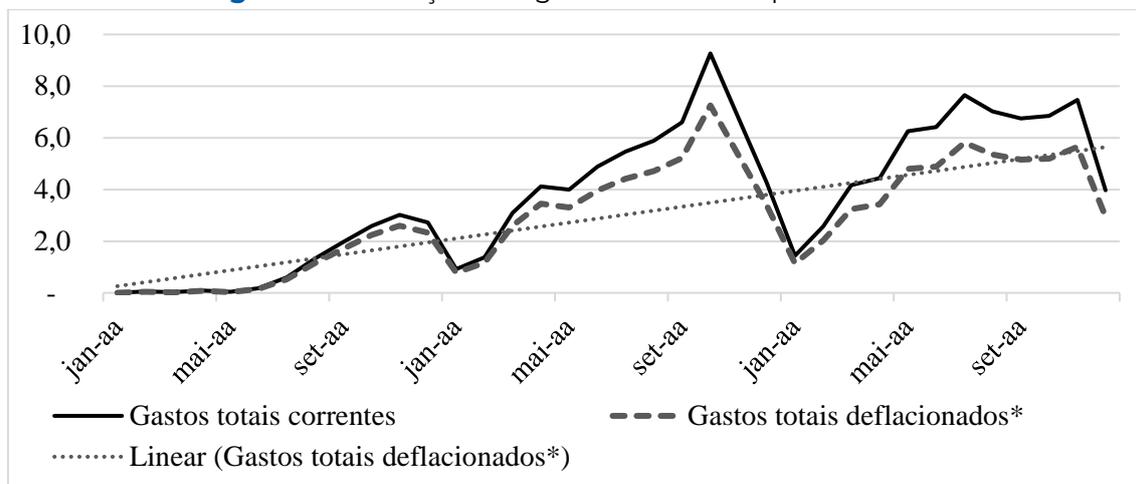
Fonte: SCDP (2020). Obs.: Coeficiente de assimetria de Pearson.

Os gastos são concentrados nos custos com diárias (R\$ 88.204.841), representando 65,7% dos gastos totais de Exército. Já os gastos com passagens (R\$ 45.455.445) são responsáveis por 33,9% e os outros gastos 0,4% do total.

O coeficiente de assimetria mostra que os gastos totais e com diárias não seguem uma distribuição normal, uma vez que as distribuições apresentam assimetria negativa de (-0,281 e -0,243), ou seja, a média de gastos se concentram moderadamente à esquerda da mediana. Neste caso, como a participação dos gastos com diárias é alta, a assimetria dos gastos totais é influenciada pelo comportamento desse tipo de gasto. As curvas de gastos com passagens e outros gastos apresentam assimetria positiva (0,049 e 0,307), ou seja, a média de gastos se concentram moderadamente à direita da mediana e pode se apontar que os gastos desses dois setores não tendem a apresentar o mesmo comportamento com os dados totais.

Sobre o comportamento dos gastos com viagens a serviço nos últimos 3 anos do Exército, vale a pena destacar que a amostra é constituída de 36 observações, dado que somente a partir de janeiro de 2017 foi possível obter tais observações. Sendo assim, pode-se notar um comportamento sazonal dos dados observados, onde se observa forte elevação dos gastos do Exército no último trimestre do ano. No período, os meses com menores gastos são janeiro e fevereiro dos 3 anos analisados. O maior pico dos gastos foi registrado no mês de outubro de 2018 em toda amostra. Já em 2019, o pico de gastos foi em julho e em dezembro o valor dos gastos caiu relativamente pela metade do nível registrado em julho.

**Figura 4 –** Evolução dos gastos realizados pelo Exército.



Fonte: SCDP (2020). Obs.: Valores em R\$ milhões. Período base: jan./2017.

No somatório dos meses, os gastos correntes do Exército saltam de R\$ 12,6 milhões em 2017 para R\$ 65 milhões, registrando crescimento anual de 127% e com destaque para a expansão dos gastos com passagens (190% a.a.).

Comparativamente aos gastos totais registrados no SCDP, o ritmo de crescimento dos gastos do Exército é bem maior. No geral, o crescimento do SCDP de 2015 a 2019 foi de apenas 7,1% a.a. Analisando os dados deflacionados, o ritmo de crescimento dos gastos do Exército foi de 113% ao ano e do SCDP de 1,4% a.a. Logo, pode-se indicar que o ritmo de expansão dos gastos do Exército é bastante alto.

**Tabela 10 – Comparação dos gastos SCDP e Exército. Valores em R\$ milhões.**

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. abs. <sup>2)</sup>	Var. rel. <sup>2)</sup>	CAGR <sup>2)</sup>
Valores correntes								
SCDP\	1052	1333	1206	1258	1382	330,0	31,4%	7,1%
Diária	692	972	792	774	897	204,2	29,5%	6,7%
Passagem	350	348	403	470	473	123,3	35,2%	7,8%
Outros	9,2	12,5	11,5	13,5	11,6	2,4	25,8%	5,9%
Exército			12,6	56,6	65,0	52,40	415%	127%
Diária	-	-	9,7	38,3	37,7	28,0	289%	97%
Passagem	-	-	2,9	18,1	24,4	21,5	746%	190%
Outros	-	-	0,1	0,2	0,3	0,2	396%	122%
Valores deflacionados (base: jan/2015)								
SCDP\	998	1149	1039	1016	1057	58,7	5,9%	1,4%
Diária	656	837	681	625	686	30,5	4,6%	1,1%
Passagem	333	300	347	379	361	28,0	8,4%	2,0%
Outros	8,7	10,8	9,9	10,9	8,9	0,2	1,8%	0,4%
Exército			10,9	45,6	49,6	38,7	355%	113%
Diária	-	-	8,4	30,8	30,8	22,4	268%	91%
Passagem	-	-	2,5	14,6	18,6	16,2	647%	173%
Outros	-	-	0,1	0,2	0,2	0,2	339%	109%

Fonte: SCDP (2020). Obs.:<sup>1)</sup> Considera-se todos os órgãos. <sup>2)</sup> De 2015 a 2019.

### 2.3.4 Viagens a serviço realizadas pela Aeronáutica

O gasto total com Aeronáutica analisado no período foi de R\$ 307.308.227, enquanto a média mensal e mediana foram de R\$ 5.121.804 e R\$ 5.357.560. O primeiro quartil (25%) da amostra está em R\$ 1.653.936

e o terceiro quartil (75%) em R\$ 8.089.894. Isso indica que a metade dos dados estão no intervalo entre R\$ 5.350.000 e R\$ 8.100.000.

No que se refere à amplitude e distribuição dos gastos, os gastos totais apresentaram desvio padrão de R\$ 3.768.272, o que é menor do que a média observada. Isso indica que os valores amostrais estão condensados próximos da média. Comparativamente, percebe-se que a média de gastos com a diárias (R\$ 2.450.107) é quase o dobro da média de gastos com passagens (R\$ 1.262.651) e muito superior à média de gastos com outros (R\$ 18.196). Isto mostra a presença de heterogeneidade dos gastos na amostra analisada.

**Tabela 11– Estatísticas descritivas da Aeronáutica. De 2015 a 2019.**

Aeronáutica	Diárias	Passagens	Outros	Total
Obs. (meses)	60	50	53	60
1º quartil	R\$ 1.170.665	R\$ 962.661	R\$ 5.546	R\$ 1.653.936
Média	R\$ 3.221.814	R\$ 2.257.501	R\$ 21.213	R\$ 5.121.804
Mediana	R\$ 3.465.351	R\$ 2.418.559	R\$ 21.897	R\$ 5.357.560
3º quartil	R\$ 5.000.356	R\$ 3.088.853	R\$ 33.170	R\$ 8.089.894
Máximo	R\$ 7.501.147	R\$ 5.108.116	R\$ 54.659	R\$ 12.569.92
Desvio Padrão	R\$ 2.304.433	R\$ 1.377.064	R\$ 15.394	R\$ 3.768.272
Assimetria	-0,317	-0,351	-0,133	-0,190
Gastos totais	R\$ 193.308.8	R\$ 112.875.0	R\$ 1.124.2	R\$ 307.308.2

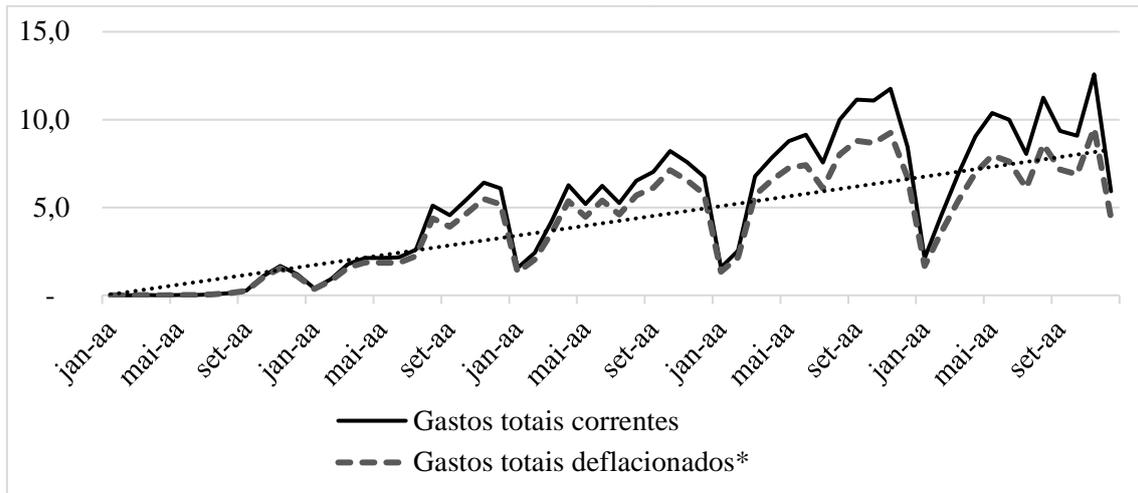
Fonte: SCDP (2020). Obs.: Coeficiente de assimetria de Pearson.

Os gastos da Aeronáutica com diárias (R\$ 193.308.858) representam 62,9% dos custos totais. Já os gastos com passagens (R\$ 112.875.070) somam 36,7% e o restante (0,4%) são gastos de outros tipos.

O coeficiente de assimetria mostra que o gasto total segue uma distribuição com assimetria negativa, ou seja, a média de gastos se concentra moderadamente à esquerda da mediana. As curvas de gastos com diárias, passagens e outros apresentam o mesmo comportamento em relação à simetria.

Na análise gráfica, também foi preciso deflacionar a série. É possível notar, na figura a seguir, um claro comportamento sazonal e linear nos dados observados, com elevação dos gastos no final do ano, especialmente no último trimestre. Os gastos com viagens a serviço em 2015, 2017, 2018 e 2019 tiveram seu pico no referido trimestre. Observa-se também que o nível de gasto é crescente ao longo do período analisado.

**Figura 5** – Evolução dos gastos realizados pela Aeronáutica. Valores em R\$ milhões.  
Obs.: Período base: jan/2015



Fonte: SCDP (2020).

Na análise da figura 5, vale a pena destacar que a amostra dos dados não apresenta o mesmo intervalo temporal. Nota-se, o maior pico dos gastos foi registrado no mês de novembro de 2019 na amostra analisada. Já em 2018, pode se observar altos gastos a partir do mês de setembro. Os meses com menores gastos, assim como observado no Exército, estão concentrados no começo de cada ano (janeiro e fevereiro).

Na tabela 12 a seguir, os gastos correntes com viagens a serviço da Aeronáutica subiram expressivos 117% ao ano entre 2015 e 2019. A variação absoluta no mesmo período foi de R\$ 94,7 milhões, com destaque para o crescimento dos gastos com passagens, assim como observado nos dados do Exército. Na comparação com os dados totais do SCDP, a expansão dos gastos da Aeronáutica também foi consideravelmente maior. Isso indica que os gastos da Aeronáutica cresceram mais rápido que a média de todos os outros setores que registraram os gastos no SCDP. Estes resultados são confirmados com os dados corrigidos pela inflação.

**Tabela 12 – Comparação dos gastos SCDP e Aeronáutica. Valores em R\$ milhões.**

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. abs.2\	Var. rel.2\
Valores correntes							
SCDP <sup>1</sup>	1052	1333	1206	1258	1382	330,0	31,4%
Diária	692	972	792	774	897	204,2	29,5%
Passagem	350	348	403	470	473	123,3	35,2%
Outros	9,2	12,5	11,5	13,5	11,6	2,4	25,8%
Aeronáutica	4,5	39,8	67,2	96,6	99,2	94,7	2108%
Diária	4,4	26,6	42,2	62,2	57,9	53,5	1205%
Passagem	0,0	13,0	24,8	34,1	41,0	40,9	82065%
Outros	0,0	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	8020%
Valores deflacionados (base: jan/2015)							
SCDP <sup>1\</sup>	998	1149	1039	1016	1057	58,7	5,9%
Diária	656	837	681	625	686	30,5	4,6%
Passagem	333	300	347	379	361	28,0	8,4%
Outros	8,7	10,8	9,9	10,9	8,9	0,2	1,8%
Aeronáutica	4,1	34,2	58,0	78,0	75,8	71,7	1728%
Diária	4,1	22,9	36,4	50,2	44,3	40,2	980%
Passagem	0,0	11,2	21,4	27,5	31,3	31,3	68777%
Outros	0,0	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	6642%

Fonte: SCDP (2020) \ Obs.: Considera-se todos os órgãos.

### 2.3.5 Aeronáutica Análise descritiva comparativa

Comparando os gastos totais (diárias, passagens e outros) com viagem a serviço entre os órgãos de interesse da análise, tanto na média quanto no total dos gastos, a Marinha apresentou os menores valores em relação aos outros órgãos das FA (Exército e Força Aérea) entre 2015 e 2019. Os dados presentes na tabela 9 mostram que a média de gastos do Exército (R\$ 3.728.932) e da Força Aérea (R\$ 5.119.494) foram, respectivamente, 3 vezes e 4 vezes maiores que os gastos informados pela Marinha (R\$ 1.259.199).

É válido ressaltar o fato de que os gastos do Exército só passaram a ser registradas no SCDP a partir de 2017, logo, o número de observações é menor e a média é maior.

Nos gastos totais, o comportamento relativo se mantém. A Marinha reportou gastos acumulados de R\$ 75,5 milhões de 2015 a 2019, enquanto os gastos do Exército foram 178% maiores (R\$ 134,2 milhões)

e a Aeronáutica foram 407% maiores (R\$ 307,2 milhões) no mesmo período. A análise dos indicadores de assimetria dos gastos contribui para mostrar, estatisticamente, que os gastos do Exército e Aeronáutica são maiores relativamente aos da Marinha. É possível notar que, na tabela 13 a seguir, os gastos da Marinha têm assimetria positiva, ou seja, a maior parte dos gastos (mediana) se concentram abaixo da média.

De forma contrária, o mesmo coeficiente para os dados do Exército e da Aeronáutica tem assimetria negativa, ou seja, a maior parte dos gastos se concentram acima da média.

**Tabela 13 – Estatísticas descritivas dos gastos totais mensais com viagens a serviço realizados pela Marinha, Exército e Aeronáutica. De 2015 a 2019.**

	Marinha	Exército	Aeronáutica
Observações.	60	36	60
1º quartil	R\$ 81.435	R\$ 1.361.236	R\$ 1.653.936
Média	R\$ 1.259.199	R\$ 3.728.932	R\$ 5.119.494
Mediana	R\$ 799.796	R\$ 3.980.697	R\$ 5.357.560
3º quartil	R\$ 1.898.802	R\$ 6.297.175	R\$ 8.089.894
Máximo	R\$ 5.690.917	R\$ 9.265.697	R\$ 12.569.920
Desv. Padrão	R\$ 1.397.156	R\$ 2.691.598	R\$ 3.768.272
Assimetria.:	0,986	-0,281	-0,190
Gastos totais	R\$ 75.551.920	R\$ 134.241.568	R\$ 307.169.646

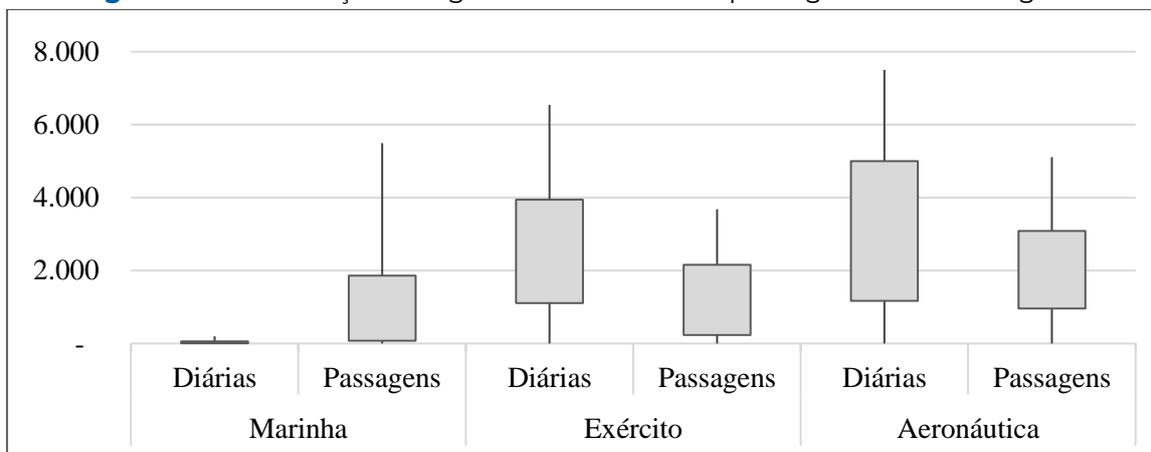
Fonte: SCDP (2020) e SIAFI (2020). Obs.: Coeficiente de assimetria de Pearson.

A figura 6 mostra a distribuição de cada tipo de gasto para cada órgão de análise. Como nota metodológica, essa figura mostra o 1º e 3º quartis e os valores máximos e mínimos do respectivo gasto. Primeiramente, é possível notar, numa comparação entre os órgãos, que tantos os gastos com diárias quanto com passagens são consideravelmente maiores no Exército e na Aeronáutica do que na Marinha, reforçando o comportamento observado na tabela anterior.

Na comparação dentro de cada órgão, nota-se que os gastos com diárias são maiores que os gastos com passagem para Exército e Aeronáutica. O mesmo comportamento não é observado na Marinha, onde os gastos com passagens são maiores que os valores reportados com diárias. Além disso, os maiores gastos com diárias foram reportados, na ordem do maior órgão para menor órgão, pela Aeronáutica, Exército e Marinha, enquanto os gastos máximos com passagens foram, na mesma ordem, pela Marinha, Força Aérea e Exército. Isso mostra que, ainda que os gastos totais e médios do

Exército e Aeronáutica sejam maiores que a Marinha, o maior gasto observado com passagens foi da Marinha.

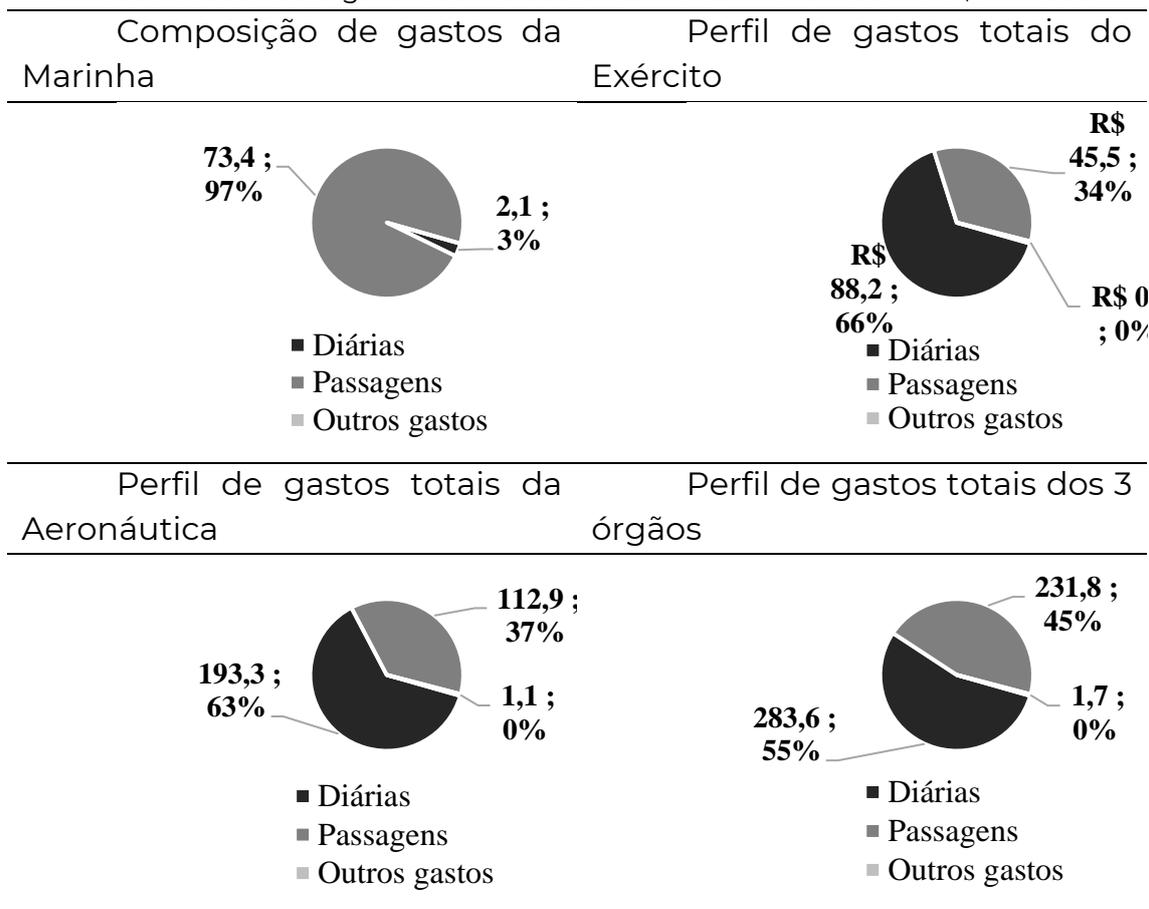
**Figura 6** – Distribuição dos gastos com diárias e passagens de cada órgão.



Valores em R\$ mil. Obs.: O início de cada “vela” marca o 1º quartil e final da vela marca o 3º quartil; a linha inferior marca o valor mínimo e a linha superior marca o valor máximo. Fontes: SCDP (2020) e SIAFI (2020).

Aprofundando as análises em relação ao tipo de gastos com viagens de cada órgão, a figura 7 reforça as diferentes composições de gastos entre a Marinha, Exército e Aeronáutica. Mais de 95% dos gastos totais da Marinha estão concentrados nas passagens, enquanto o mesmo percentual para Exército e Aeronáutica são limitados a 34% e 37% dos gastos, respectivamente. Nos dois órgãos, os custos com diárias são responsáveis por mais de 60% dos gastos totais, sendo que, na Marinha, tal custo representa apenas 3% dos gastos totais com viagens a serviço.

**Figura 7** – Composição de gastos com viagem a serviço de cada órgão e do somatório dos três órgãos. Acumulado de 2015 a 2019. Valores em R\$ milhões.



Fonte: SCDP (2020) e SIAFI (2020).

Além da análise da média e do total de gastos e da composição de custos, outra forma de comparar o desempenho entre os três órgãos das forças armadas é entender a tendência de crescimento de tais gastos. A tabela 14 ajuda a elucidar essa relação para os órgãos analisados.

Ao analisar os dados correntes, os gastos totais com viagens a serviço da Marinha cresceram 281% (ou R\$ 22,3 milhões, em termos absolutos) de 2015 a 2019, o que representa 39,7% ao ano. Já o comportamento dos mesmos gastos do Exército e da Aeronáutica mostram uma trajetória absoluta e relativos maiores. Considerando o recorte de 2017 a 2019, os gastos do Exército cresceram 415% (R\$ 65,0 milhões), representando 127% ao ano. Os gastos da Aeronáutica, de 2015 a 2019, subiram expressivos 2108% (R\$ 94,7 milhões), ou seja, crescimento anual de 117%. O mesmo comportamento é observado nos dados corrigidos pela inflação.

**Tabela 14 – Evolução dos gastos SCDP e taxas de crescimento no período.  
Valores em R\$ milhões.**

	2015	2016	2017	2018	2019	Var. abs. <sup>2)</sup>	Var. rel. <sup>2)</sup>	CAGR <sup>2)</sup>
Valores correntes								
MB	7,9	6,9	12,6	17,9	30,2	22,3	281,2%	39,7%
EB	0,0	0,0	12,6	56,6	65,0	65,0	415%	127%
FAB	4,5	39,8	67,2	96,6	99,2	94,7	2108%	117%
Valores deflacionados (base: jan/2015)								
MB	7,4	5,9	10,9	14,2	22,9	15,5	208,6%	32,5%
EB	0,0	0,0	10,9	45,6	49,6	38,7	355%	113%
FAB	4,1	34,2	58,0	78,0	75,8	71,7	1728%	107%

Fonte: SCDP (2020) e SIAFI (2020)

É importante considerar que os gastos do Exército em 2017 e da Aeronáutica em 2015 são baixos por marcarem o início do registro de tais gastos no SCDP, logo, parte do crescimento expressivo pode ser explicado pelo fato dos dados iniciais serem pequenos. Por fim, a análise temporal comparada entre os órgãos indica que o ritmo de crescimento dos gastos com viagens a serviço é maior na Aeronáutica e no Exército do que na Marinha.

Corroboram-se assim, as conclusões apontadas das análises dos gastos médios e totais entre os órgãos de que tais custos, de fato, são maiores no Exército e na Aeronáutica.



3



## 3

## INOVAÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS NO SCDP

A inovação é percebida como necessária a promoção e otimização dos recursos, cada vez mais escassos, bem como melhora o desempenho organizacional, gerando melhoria nos serviços prestados ao cidadão. Ainda, elevar o nível de transparência pública é um dos mais importantes desafios da Administração Pública na atualidade. Sem uma efetiva divulgação das ações governamentais, não é possível desenvolver as noções de cidadania e, por decorrência, fortalecer a democracia. Dada à dimensão territorial do país, evidentemente, a concessão de diárias e passagens é uma atividade altamente desconcentrada e descentralizada que demanda enormes recursos para a sua execução e exige um modelo eficiente de gestão, motivo pelo qual surge o projeto do SCDP. Neste capítulo, será apresentada uma breve revisão da literatura sobre inovação e prestação de contas com responsabilidade.

### 3.1 A INOVAÇÃO DO SISTEMA NO AMBIENTE BUROCRÁTICO

Os movimentos de reforma no setor público são marcados por diferentes modelos que preconizam princípios de organização e funcionamento do Estado. No cerne dos movimentos de reforma, percebe-se a inovação como fio condutor de transformações em estruturas e processos de organizações públicas. A inovação é percebida como necessária a promoção e otimização dos recursos, cada vez mais escassos, bem como melhora o desempenho organizacional, gerando melhoria nos serviços prestados ao cidadão. Assim, a busca pelo desenvolvimento econômico e bem estar social, que são os resultados desejados pelas reformas, fazem com que a inovação surja para organizar e direcionar os esforços das organizações, no sentido de entregar novos e melhores produtos e serviços para a sociedade.

A partir da segunda metade da década de 70, o setor público passa a ser alvo de uma série de questionamentos acerca do funcionamento do Estado quanto ao modelo de administração

burocrático, criticado pelo déficit de desempenho e seus efeitos na baixa qualidade na prestação de serviços públicos. Nos anos 80, ampliou-se o movimento de reforma voltado a alterar o papel do Estado, com transição de um Estado intervencionista para um Estado promotor da regulação, encorajando mais o foco no desempenho em detrimento da excessiva preocupação com os mecanismos de controle de processo. Nascia, assim, as bases do que convém ser denominado de Nova Gestão Pública - NGP, também denominado de administração pública gerencial, que consistia em um amplo movimento de reforma do aparelho do Estado, com o objetivo de obter melhores desempenhos, incluindo princípios de eficiência, eficácia, competitividade e instrumentos de gestão oriundos de organizações privadas. Cavalcante (2018) apresenta que os governos passaram a direcionar seus esforços em “estratégias pragmáticas de melhorias incrementais constantes”.

A literatura tende a separar a NGP em duas gerações. A primeira, iniciada no fim dos anos 70, tinha como teoria a redução do tamanho e do papel do Estado na economia, na qual Cavalcante (2018) condensa a literatura apresentada em movimento gerencialista de três grandes diretrizes: desagregação, com hierarquias mais amplas; concorrência, com competição entre fornecedores e, por fim, incentivos ao desempenho de servidores. Já a segunda geração da NGP se caracteriza pelo complemento a priorização da qualidade dos serviços prestados, com empoderamento do cidadão no processo de escolha de serviços via competição entre os órgãos, foco na prestação de contas e transparência.

Nessa direção, a característica principal da chamada pós-NGP de promover um governo mais eficiente, flexível e inovador intensificou o uso de ferramentas voltadas a gestão de desempenho, com processos de avaliação e monitoramento das políticas públicas. Cavalcante (2018) resume bem essa nova fase quando discute que “se a administração pública tradicional se voltava para o usuário e a ênfase da NGP oscilou de cliente e, posteriormente, consumidor, na lógica de governança o foco é o cidadão como parceiro do processo de formulação e implantação de políticas públicas. O cidadão não apenas beneficiário final do serviço público, mas também um ator importante no processo de construção do valor público”.

No Brasil, as formas de administração pública surgiram com interesses distintos e com sobreposição de uma sobre a outra, tendo a burocracia com efeitos sentidos até hoje e provocado os maiores

entraves à inovação. Bugarin e Meneguín (2016) confirmam isso quando discutem os obstáculos que a inovação encontra no setor público. De acordo com os autores, o excesso de regulamentação gera ineficiência a gestão pública, o que desestimula o gestor na busca de soluções criativas. Para eles, há uma tendência de que o gestor de carreira seja mais cauteloso frente a regras rígidas e punições pelo desvio da regra legal, “tanto para casos de corrupção quanto pelo desejo de melhorar o resultado social das políticas públicas”, fato este vivenciado com tentativa de adoção do sistema de concessão de diária e passagens, em diversos órgãos, em que o gestor percebe que as regras dificultam a discricionariedade das compras, mas ao mesmo tempo, sente-se inibido em apresentar melhorias devido à forte hierarquia e excesso de regulamentação para justificá-las.

Souza (2015) argumenta que a inovação é essencial para a sobrevivência do Estado e alega que “a inovação é fundamental para a melhoria do desempenho de organizações, tanto do setor privado tanto do setor público”.

Discussões sobre inovação são percebidas em vários estudiosos da Administração Pública. Em sentido amplo, a inovação pode ser percebida como a criação de algo novo, para o ambiente em que está inserida. Schumpeter (1934) procurava explicar a relação entre inovação tecnológica e desenvolvimento econômico, em que o processo dinâmico de substituição tecnológica se denominava “destruição criadora”, processo pelo qual uma inovação antiga é substituída por outra mais recente.

Para o autor, as inovações formam o principal indutor do crescimento econômico, e são elas as chaves para a criação de novas demandas por produtos e serviços. Para Schumpeter, a destruição criadora está na essência da dinâmica do capitalismo, quando novas tecnologias surgem como ondas, aleatoriamente, e vem acompanhadas, geralmente, do aumento da produtividade do capital e do trabalho, já que os empresários inovadores conseguem alocar produtos com vantagens competitivas em relação a seus concorrentes defasados tecnologicamente. Para o teórico da economia, “inovações radicais provocam mudanças no mundo, enquanto inovações incrementais preenchem continuamente o processo de mudança”.

Segundo Nelson e Winter (1982), a inovação envolve mudança na rotina da organização, envolvendo tanto a implementação quanto a

maneira de produzir o produto. Os autores trazem uma abordagem inspirada em Schumpeter com estudos chamados de teoria evolucionista da inovação, argumentando que a inovação responde aos incentivos da demanda dentro dos limites impostos pela tecnologia.

Ainda, na abordagem de Nelson e Winter, urge incluir a complexidade e diversidade da estrutura institucional da inovação. Essa nova perspectiva de que a política inovadora deve ser desenhada para influenciar as interações entre um grupo diversificado de agente, a nível nacional, permitiu desenvolver o conceito de Sistemas Nacionais de Inovação - SNI, que busca a participação de três setores chaves: governo, empresas e universidades, responsáveis por difundir novas tecnologias, financiados pelos setores público e privado, que articulados entre si, determinam a capacidade de se gerar inovação.

Apesar de antiga, a literatura sobre inovação na organização é ainda dispersa, havendo várias sub teorias, o que dificulta a formação de um quadro teórico consistente para analisar a performance da inovação e seu reflexo na instituição. No Brasil, a partir da segunda metade da década de 1990, com a Reforma do Aparelho do Estado e início da administração gerencial, é que foram iniciadas discussões mais intensas sobre a inovação na administração pública como intuito de tornar o Estado mais eficiente frente à globalização e escassez de recursos.

Peter Drucker (1986) argumenta que a prática da inovação, assim como o empreendedorismo, pode ser estudada e aperfeiçoada. Ele destaca a inovação como um instrumento específico dos empreendedores e diz que a inovação pode ser aprendida, como uma metodologia de trabalho, com o aprendizado contínuo como estímulo a inovação, “meio pelo qual eles exploram a mudança enquanto oportunidade para um negócio ou serviço diferente”. Ele acrescenta que inovar segue como tema central para as empresas que vislumbram manter-se sólidas no mercado de atuação cada vez mais competitivo. Drucker denota a “inovação como sendo a força motriz das organizações”.

Osborne e Brown (2005) defendem que a inovação significa a introdução de novos elementos em um serviço público, na forma de novos conhecimentos, nova organização ou nova habilidade de gestão ou processual, com uma percepção de descontinuidade com o passado. Os autores argumentam que a inovação, ainda que em escala

pequena, “encerra fenômeno de descontinuidade com o passado, tanto em grau incremental quanto radical”.

O Manual de Oslo (2005) define inovação como a implementação de um produto, seja ele bem ou serviço, novo ou melhorado, ou um processo, método de marketing, método organizacional nas práticas de negócio e até mesmo na organização do local de trabalho. Em suma, o Manual de Oslo define que os tipos de inovação podem ser de produto, processo, organizacional ou de marketing. Quanto a abordagem sobre os tipos de inovação, o Manual de Oslo denomina quatro categorias: inovação em produto, inovação em processo, inovação em marketing e inovação organizacional, distinguindo esta última como a introdução de um método organizacional.

Bessant (2008) considera que os processos são inovadores desde que gerem valor para quem os praticam, isto é, argumenta que não se pode falar em inovação relacionando-a apenas a produtos em si (novo ou melhorado), mas toda e qualquer prática trabalhada com fins de melhoria.

Vicentine (2009) apresentou, na Revista Brasileira de Estratégia, um quadro resumo com definições sobre inovação entre os principais teóricos do assunto, desde Giovanni Dosi (1988), da Universidade de Pisa, que define que “inovação é a busca, descoberta, experimentação, desenvolvimento, imitação e adoção de novos produtos, novos processos e novas técnicas organizacionais”, passando por C. K. Prahalad (1990), da Universidade de Michigan, que define que “inovação é adotar novas tecnologias que permitem aumentar a competitividade da companhia”, até Ronald Jonash e Tom Sommerlatte (2001), que definem que “inovação é um processo para alavancar a criatividade, a fim de criar valor de novas maneiras, por meio de novos produtos, novos serviços e novos negócios”. A autora destaca que existem basicamente três formas de se realizar a mudança nas organizações, a saber, evolução, revolução e inovação, sendo esta última introduzida com novidades e calcada no conhecimento.

Há autores que argumentam que a inovação mantém o Estado atualizado e estruturado para atender os anseios da sociedade e se torna indispensável para a sustentabilidade do Estado com efetiva mudança dos paradigmas de atuação do setor público e promovendo benefícios à sociedade. Soares (2009) diz que “a inovação, portanto, é o resultado de um processo coletivo que envolve crenças, valores e

comportamentos. Por isso, nem sempre a iniciativa de inovar se concretiza, já que as organizações tendem a repetir processos e padrões enraizados e a adotar comportamentos conservadores”.

Castro (2016) apresenta uma relevante abordagem sistêmica da inovação, introduzindo a teoria dos sistemas de inovação como influente construção analítica e sobre políticas públicas voltadas à inovação. Essa abordagem coloca ênfase na interação dos atores e das instituições, destaca que a inovação “depende não apenas do desempenho individual de empresas e organizações, mas também de como elas interagem entre si”. Ou seja, a inovação se traduz em um fenômeno sistêmico e interativo, caracterizado por diferentes tipos de colaboração, e por isso ela não ocorre de forma isolada, tendo o Estado um papel de protagonismo na circulação do conhecimento e na viabilização das interações via Sistema Nacional de Inovação. Assim, o Estado passa a ser percebido com inovador em si, como grande promotor do desenvolvimento, indo muito além das falhas de mercado e da provisão de bens públicos essenciais.

Hoffmann e Klumb (2016) apresentam um olhar mais prático sobre o modelo mental adotado para pensar sobre a inovação. Elas argumentam que a inovação no setor público pode incluir a produção de bens, mas, mais frequentemente, implica a produção de produtos já existentes ou a entrega de serviços, acompanhada de mudança organizacional e desenvolvimento de políticas.

As estudiosas destacam ainda as estruturas burocráticas que predominam nas organizações públicas podem constituir barreiras à inovação devido à impessoalidade, formalidade, hierarquia e outros princípios da burocracia que limitam a criatividade, o questionamento e a experimentação. Elas enfatizam que recentes estudos indicam que as principais barreiras para inovação no serviço público se relacionam com questões ligadas a resistência a mudança, aversão ao risco, estruturas organizacionais rígidas e ausência de capacidade de aprendizagem organizacional.

Por outro lado, elas acrescentam que a ascensão dos princípios do pós-NGP como paradigmas de administração pública pode gerar uma série de oportunidades de inovação. Entretanto, Hoffmann e Klumb (2016) chamam atenção a falta de boas evidências empíricas sobre inovação, principalmente em seus resultados. Nas últimas décadas, elas apresentam que as organizações públicas brasileiras têm

evoluído em termos de inovação tanto nos serviços prestados à sociedade quanto em seus processos internos, citando as ações desenvolvidas pela justiça eleitoral para aprimorar o processo eleitoral e desenvolver novas tecnologias. O mesmo pode ser dito para o processo de compras públicas, sistema público de escrituração digital, nos quais a principal forma de introdução da inovação no setor público foi feita através da tecnologia.

Segundo Cavalcante (2017), três aspectos impulsionam a inovação: capacidade burocrática com esforço de movimento de cima para baixo, alteração do modelo mental dos dirigentes públicos e criação de unidades específicas. Acrescenta ainda que, “nessa nova realidade, a incessante busca pela inovação é um caminho sem volta que demanda esforços da equipe, de mudanças organizacionais e da própria mentalidade dos líderes”. Ademais, para avaliar inovação, deve-se verificar, a priori, o que foi transformado para melhor e os resultados positivos da mudança. As redes sociais e os diversos canais de comunicação popular têm pressionado os governos por maior participação nas decisões e transparência nas ações e atos públicos administrativos. Assim, o Estado para continuar legítimo, deve sempre buscar estabelecer a relação de confiança da sociedade nas suas instituições democráticas.

Para Isidro Filho (2017), a inovação assume um papel estratégico como condição essencial à melhoria dos serviços prestados e ganhos de escala, no atual ambiente globalizado com redução dos recursos disponíveis. Para o autor, o maior desafio é fazer que a inovação implique em melhoria significativa na eficiência, eficácia e na efetividade de resultados no setor público para a sociedade. Desta form, o desafio da inovação no setor público é a criação de valor, por meio da colaboração entre o Estado e o cidadão. Ele apresenta que os modelos estudados abordam, em geral, a inovação como um processo composto por antecedentes de inovação, atividades relativas ao ciclo de inovação, capacidades ou recursos para inovação e resultados ou impactos da inovação. O autor destaca que os resultados da inovação no setor público representam a real percepção de melhoria dos serviços públicos para a sociedade, definido como “impactos positivos sobre os mecanismos de entrega de serviços e/ou nos próprios serviços, incluindo-se aumento da satisfação e do envolvimento dos usuários”.

Cavalcante (2019) argumenta ainda que a inovação pode ser definida como “o processo de geração e implementação de novas

ideias com vistas à criação de valor para a sociedade, com foco interno ou externo à Administração Pública”. Ele aborda que a inovação tem se tornado uma política pública prioritária e uma estratégia de resposta aos desafios colocados ao Estado. Para o estudioso, a inovação está geralmente vinculada a melhorias em processos organizacionais, implementação de novos produtos, procedimentos, serviços, políticas ou sistemas.

Conforme apresentado sobre o tema, há autores que enfatizam a novidade em si, com melhoria radical ou incremental, e a palavra “novo” apresenta-se associada em todas as definições sobre inovação. A literatura apresenta ainda modelos ou tipos de inovação, caracterizadas em inovação radical, incremental e de melhoria. Entretanto, poucos estudiosos argumentam sobre novidade relacionada a resultados positivos para a administração pública.

### **3.2 IMPORTÂNCIA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS E CONTROLE**

A transparência das contas públicas é um argumento que tem sido buscado no ordenamento jurídico a fim de separar a coisa pública da coisa privada, para que a sociedade e os órgãos de controle tenham conhecimento dos gastos públicos. A publicidade dos gastos está elencada na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, que apresenta que a Administração Pública deve obedecer ao Princípio da Publicidade. Elevar o nível de transparência pública é um dos mais importantes desafios da Administração Pública na atualidade. Sem uma efetiva divulgação das ações governamentais, não é possível desenvolver as noções de cidadania e, por decorrência, fortalecer a democracia. Nesse sentido, a expressão transparência será utilizada neste capítulo como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) alterada pela Lei da Transparência (Lei Complementar 131/2009) condiciona os gastos públicos à capacidade de arrecadação de receita e prevê sanções de improbidade administrativa para os agentes que não planejam receitas e despesas. O capítulo IX dessa lei que trata sobre Transparência, Controle e Fiscalização consagra a transparência como princípio da gestão fiscal responsável, pressupondo a publicidade e a compreensão das informações. Para facilitar esta compreensão, o

Governo Federal tem desenvolvido plataformas de informações oficiais com dados com acesso público.

Assim, os dados técnicos extraídos dos Planos de Contas, com códigos conhecidos exclusivamente por agentes públicos e estudiosos do assunto, são transformados em linguagem acessível ao entendimento popular. Desta forma, a gestão da informação contida nos registros e outros sistemas no setor público é condição *sine qua non* da governança democrática.

O acesso efetivo, o gerenciamento e a exploração são os meios pelos quais os governos podem demonstrar responsabilidade de transparência na utilização de recursos públicos, expor corrupção e fraude, proteger os direitos dos cidadãos e melhorar a prestação de serviços públicos.

Schommer (2003) enfatiza que o gestor é o ator que dá significado e vida às instituições, mas ele é diretamente condicionado por limites institucionais e suas disputas de poder. Assim, as práticas inovadoras desejadas enfrentam resistências dentro das organizações e seus padrões institucionalizados que são “resultado de um particular e contínuo processo de reprodução, sujeitos a ação social dos atores para modificá-los”. Em meio a esse debate, ele argumenta que é fundamental considerar que nem sempre o novo significa algo melhor, mais apurado ou mais desenvolvido. Logo, avaliar o novo sistema de concessão de diárias e passagens requer também avaliar seus resultados econômicos, seu valor à sociedade quanto a prestação de contas e o papel dos gestores diante das regras legais impostas sobre essa natureza de despesas.

Slomsky (2009) argumenta que, para custear os diferentes serviços, a administração pública arrecada tributos, faz aplicação em bens e serviços para, por fim, apresentar uma prestação de contas transparente. Assim, os gestores públicos precisam ter maior cuidado com os recursos arrecadados, em especial aos relacionados a diárias e passagens, muitas vezes utilizados de forma equivocada. Maia e Valle (2013) argumentam que, para equacionar o desafio imposto pelas demandas sociais ascendentes e pela limitação de recursos disponíveis, é necessária a melhoria da gestão dos recursos públicos. Eles destacam que a importância e a urgência da melhoria do gasto público podem ser atenuadas com a implementação de práticas mais modernas e eficientes de gestão, apesar da carência de efetividade das redes de

relacionamento entre os órgãos públicos. Eles argumentam, inclusive, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece um teto para as despesas correntes, impossibilitando que o Governo acomode as pressões sociais, sempre crescentes, por meio de elevação dos gastos públicos, lembrando que o aumento do gasto público requer aumento da receita do governo, em via de regra, com aumento da carga tributária.

Sendo assim, considerando a limitação existente de recursos orçamentários, torna-se relevante inovar os procedimentos de gestão governamental de forma a otimizar a utilização dos recursos públicos. Os autores apresentam que é necessário dimensionar e mensurar a magnitude do desperdício de recursos públicos. Sem que se tenha noção de quanto se gasta a mais que o necessário, dificilmente se podem estabelecer objetivos plausíveis para a redução desses desperdícios. Nesse sentido, avaliar o gasto público pelo seu resultado, monitorando seu desempenho, é uma das formas de melhorá-lo.

### **3.3 DESAFIOS DO ACCOUNTABILITY SOB A ÓTICA SCDP**

A sociedade se aproxima da gestão pública a partir de sua reflexão sobre a gestão dos recursos públicos. Esta reflexão motiva a participação social, estimulada pela transparência dos gastos. Assim, os órgãos governamentais têm o dever de promover a transparência de sua administração, ao passo que a sociedade tem o direito ao acesso e acompanhamento dos atos da administração pública, como forma de consolidação da cidadania. Dada a escassez dos recursos públicos, é necessário que se entenda que a boa gestão da despesa pública permitirá evitar desperdícios e aumento dos recursos para o Estado, para atender a população brasileira nas mais diversas necessidades. Por isso, as diretrizes do quadriênio 2016-2019 do PPA, instituído pela Lei 13.249, de 13 de janeiro de 2016, se relacionam com o cidadão, via controle social conforme diz em seu art. 4º:

“Art. 4º Para o período 2016-2019, o PPA terá como diretrizes:  
I - O desenvolvimento sustentável orientado pela inclusão social;  
II - A melhoria contínua da qualidade dos serviços públicos; III - A garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais, geracionais e de gênero; IV - O estímulo e a valorização da educação, ciência, tecnologia e

inovação e competitividade; V - A participação social como direito do cidadão; VI- A valorização e o respeito à diversidade cultural; VII - O aperfeiçoamento da gestão pública com foco no cidadão, na eficiência do gasto público, na transparência, e no enfrentamento à corrupção; e VIII - A garantia do equilíbrio das contas públicas.”

O Programa de Eficiência do Gasto - PEG, coordenado pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF, visa a melhorar a qualidade do gasto público por intermédio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos, com a finalidade de otimizar a prestação de bens e serviços aos cidadãos. Considerando que já existem boas práticas e experiências bem-sucedidas sendo utilizadas pelos gestores dos diversos órgãos do Governo Federal, o PEG levantou essas ações e as consolidou em um Banco de Boas Práticas, em que constam a descrição detalhada de cada prática, os benefícios advindos da sua adoção, a facilidade de implementação e quais as organizações que a adotaram.

Boueri e Rodopoulos (2015) argumentam que “iniciativas têm sido tomadas em todo o mundo no sentido de tornar mais eficiente a administração pública. Para isso, os governos têm elaborado mecanismos de incentivo à produção eficiente de bens e serviços. Um princípio importante nesse sentido é o de accountability, pelo qual as informações devem ser tornadas públicas para que os eleitores possam acompanhar o desempenho dos governos eleitos e dos servidores públicos”. Ou seja, essas iniciativas incentivam a responsabilização de gestores públicos, permitindo comparações entre órgãos do governo e dentro de suas unidades.

Dada à dimensão territorial do país, evidentemente, a concessão de diárias e passagens é uma atividade altamente desconcentrada e descentralizada que demanda enormes recursos para a sua execução e exige um modelo eficiente de gestão, motivo pelo qual surge o projeto do SCDP. O Decreto 5.992, de 19 de dezembro de 2006, art. 12 - A, trouxe a obrigatoriedade da sua utilização pelos órgãos da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, estabelecendo que os órgãos teriam até o dia 31 de dezembro de 2008 para se adaptarem ao Sistema.

A crescente demanda da sociedade por informações governamentais impulsiona o governo a fornecer informações úteis e

tempestivas para o exercício do controle social. Neste sentido, “accountability” pode ser conceituado por prestação de contas, responsabilização, controle, fiscalização, entre outros, compreendendo, na administração pública, a organização responsável por fazer a gestão de decisões que impactam a sociedade. A gestão de recursos públicos, noticiada com denúncias de fraudes, enriquecimento ilícito, desvio de verbas e outros meios de apropriação indevida do dinheiro público, tem sido cada vez mais acompanhada e controlada pela sociedade. Este controle social é feito via ferramentas de tecnologia de informação, com dados claros, entre eles, o próprio Sistema de Concessão de Diárias e Passagens, com dados públicos explorados também no site do governo Painel de Viagens. Além da sociedade, o gestor público também é um agente fiscalizador e, quando ele demanda justificativas por atos e omissões e mantém os demais gestores passíveis de serem responsabilizados, também pratica o conceito de accountability.

Nakagawa (1993) aponta que “A responsabilidade (accountability), como se vê, corresponde sempre à obrigação de se executar algo, que decorre de autoridade delegada e ela só quita com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela contabilidade”. No SCDP, a prestação de contas é definida a partir das regras da Instrução normativa nº 3, artigo 19, que define que o servidor deverá apresentar, no prazo máximo de cinco dias, contados do retorno da viagem, original ou segunda via dos canhotos dos cartões de embarque, ou recibo do passageiro obtido quando da realização do check-in via internet, ou declaração fornecida pela empresa de transporte. O viajante recebe diariamente, via email, uma notificação automática do sistema informando que sua viagem precisa ter a prestação de contas aprovada. Esta exposição, mesmo que virtual, tem aumentado a preocupação de viajantes para a prestação de contas, dificultando, inclusive, aprovações de viagens futuras.

As duas tipologias de accountability clássicas são de O'Donnell (1998): horizontal, dentro do mesmo poder, inclusive com a participação de cidadãos, e vertical, entre poderes diferentes. Mattei (2009), em seu artigo sobre “Accountability, Democracia e Cidadania Organizada: Uma Análise do Conceito de Accountability como Ferramenta de Controle e Transparência na Gestão Pública”, expõe que “A accountability deve ser compreendida como uma questão de democracia, porque quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela accountability. E a accountability tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação,

representatividade. Entende-se, que o atual modelo de Estado busca tornar suas ações mais transparentes no serviço público e para isto faz-se necessário buscar a qualidade das relações entre o governo e cidadão, entre burocracia e clientelas”.

Cabe ressaltar que a accountability não se limita à prestação de contas pelo administrador público por meio dos instrumentos tradicionais de controle, nem tão pouco é a simples substituição desses controles pela fiscalização direta da sociedade. Accountability é, na realidade, a integração de todos os meios de controle – formais e informais – aliada a uma superexposição da administração, que passa a exibir suas contas ao exame dos fiscais, diariamente, por meio de demonstrativos capazes de – pela fácil compreensão – ampliar cada vez mais o número de controladores. O relacionamento entre fiscal e fiscalizado deve, por isso, apoiar-se num sentimento de mútua confiança e cooperação com o objetivo de manter os bens públicos protegidos da corrupção e eficientemente orientados ao proveito de toda a coletividade (OLIVEIRA, 2001).



4

## 4

## PESQUISA DE CAMPO: SCDP PARA OS GESTORES MILITARES

A utilização da internet, como recurso auxiliar de troca e disseminação de informações, possibilita a melhoria e a agilidade do processo de pesquisa, além de permitir ao pesquisador o contato rápido e preciso com os indivíduos participantes do estudo. O questionário online foi encaminhado a gestores lotados nas três Forças Armadas e no Ministério da Defesa, compreendendo a capital federal e Rio de Janeiro, locais de concentração de decisões normativas e operativas. Neste capítulo, serão apresentados os resultados da pesquisa de campo, com enquadramento metodológico, respostas e análises do questionário online e entrevistas, destinados aos gestores militares e responsáveis pelo controle do sistema no Ministério da Economia.

### 4.1 O ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

As abordagens tradicionais de coleta de informações dos participantes da pesquisa, como entrevistas presenciais, telefone e questionários impressos, nem sempre conseguem gerar resultados rápidos e com custos economicamente viáveis, além de não acompanharem a tendência tecnológica e dinâmica das populações. Segundo Gonçalves (2008), diversos estudos já foram realizados para levantar as vantagens e desvantagens da realização de pesquisas com auxílio da Internet sob o prisma dos pesquisadores.

Dessa maneira, a utilização da internet, como recurso auxiliar de troca e disseminação de informações, possibilita a melhoria e a agilidade do processo de pesquisa. Além de permitir ao pesquisador o contato rápido e preciso com os indivíduos participantes do estudo. Estudos comparando os dois principais modos de coleta de dados, questionário impresso e questionário virtual, mostrou não haver diferença entre eles em relação aos resultados coletados, ressaltando inclusive que a qualidade dos dados coletados a partir de questionários online pode ser superior, devido à maior taxa de resposta.

Para Malhotra (2006) as pesquisas realizadas com auxílio da Internet estão ficando cada vez mais populares entre os pesquisadores,

principalmente devido às suas vantagens, entre as quais figuram os menores custos, rapidez e a capacidade de atingir populações específicas, assim como, do ponto de vista do respondente, é possível responder da maneira que for mais conveniente, no tempo e local de cada um. Porém ao escolher esse método para coleta de dados é necessário estar atento às desvantagens presentes, de maneira a minimizá-las.

Para Castells (2004), a internet mudou a forma de comunicação da sociedade, tendo as principais atividades econômicas, sociais, políticas e culturais estruturadas através da Internet. Kotler (2006) enfatiza que o processo de pesquisa é comunicativo e a internet, como meio de comunicação, oferece várias oportunidades que devem ser exploradas, seja por correio eletrônico, sites e participação em redes sociais.

O questionário online foi encaminhado a gestores lotados nas três Forças Armadas e no Ministério da Defesa, compreendendo a capital federal e Rio de Janeiro, locais de concentração de decisões normativas e operativas. Além do questionário, gestores do Ministério da Economia foram convidados a uma entrevista, via áudio, ao vivo e apresentaram opiniões sobre o caráter inovador do sistema, a interrupção do módulo direto de compra, que poderia trazer maiores economias ao recurso público e, por fim, responderam porque até o momento não há uma lei que legitime o módulo diretor de compra, sem intermediação de agências de viagens.

Os gestores são o Coordenador do Sistema de Concessão de Diárias e passagens, Sr Yuratan Bernardes, e a Coordenadora Geral de Planejamento Orçamento e Finanças, Sra Junia Cristina Egídio.

A amostra do questionário foi composta por 101 participantes, todos militares ou servidores civis das Forças Armadas e usuários do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens. Na questão relativa ao grau de concordância, foi utilizada uma escala Likert, que é uma escala somatória para medir atitudes e é formulada a partir de uma série de afirmações relacionadas com o objeto estudado. Desta forma, a coleta de dados foi realizada via questionário virtual com 24 questões, sendo a maioria de múltipla escolha (21) com escala de mensuração de Likert e três questões para opinião aberta.

Não foi possível avaliar o tempo de respostas e os participantes não tinham a opção de interromper o preenchimento do questionário

e continuar em outro momento. Foi permitido somente o preenchimento de um questionário por endereço de IP – Internet Protocol, que é um número que o computador ou roteador recebe quando se conecta à internet. Essa medida foi tomada visando impedir a duplicidade de questionários respondidos por um mesmo participante. Cabe ressaltar que não houve ausência de respostas, pois a ferramenta utilizada para o desenvolvimento do questionário online apresentava uma opção que não permitia ao participante mudar de página sem ter respondido a todas as respostas solicitadas.

## **4.2 O INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS: QUESTIONÁRIO ONLINE E ENTREVISTAS**

Foram realizadas entrevistas com dois gestores coordenadores do SCDP no Ministério da Economia, dois Ordenadores de Despesas da Marinha e foi aplicado um questionário online a 101 gestores e viajantes que trabalham nas Forças Armadas.

De acordo com o Sr Yuratan Bernardes, Coordenador do SCDP desde o antigo Ministério de Planejamento, atual Ministério da Economia, quando perguntado se considera o SCDP um sistema inovador, ele respondeu que “Não há dúvida que o SCDP é inovador desde a sua criação, em 2004, para constituir-se no Sistema único e informatizado para a concessão de diárias e passagens de toda a Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, pela padronização e melhorias substanciais propiciadas a esse processo e operação integrada aos demais sistemas estruturantes do governo, para a consecução de seu objetivo. O aperfeiçoamento continuado incrementa ganhos qualitativos para atender novas demandas de seu público-alvo e da sociedade.” Ele acrescenta que a motivação para criação do sistema baseou-se no processo de concessão de diárias e passagens então praticado, sem padronização, não raro de baixa qualidade, demorado, não seguro, muitas vezes realizado manualmente, sem a utilização dos meios tecnológicos disponíveis para automatizá-lo.

Perguntado sobre a eficiência do sistema, apesar da impossibilidade de uso do módulo direto, que ficou em vigor somente nas vigências de Medidas Provisórias, a saber, Medida Provisória nº 651, de 09/07/2014, convertida em Lei nº 13.043, de 13/11/2014, com vigência encerrada em 31/12/2017; Medida Provisória nº 822, de 01/03/2018, não

convertida em lei, vigência encerrada em 29/06/2018; e Medida Provisória nº 877, de 25/03/2019, não convertida em lei, com vigência encerrada em 23/07/2019, o Coordenador Bernardes se declarou impedido de responder sobre o motivo de não haver, até o momento, uma legislação sobre o uso do módulo compra direta. Por fim, após apresentar que a Gestão Central do SCDP não possui estudos que dimensionem a economia do sistema, ele concluiu que “O SCDP (...) conferiu facilidade de monitoração, controle, gestão e transparência dos procedimentos utilizados, em razão de estarem agregados aos requisitos legais.”

Na entrevista feita a Coordenadora Geral de Planejamento Orçamento e Finanças, do Ministério da Economia, Sra Junia Cristina França Santos Egidio, quando perguntada o que impede a edição de

uma Lei para que o módulo direto seja usado de forma ininterrupta e o que o Ministério tem feito para viabilizar isso, ela respondeu que o impedimento é de ordem tributária e argumentou que “A compra direta ocorria devido a não necessidade de realizar retenções no momento do pagamento dos bilhetes aéreos e, dessa forma, o sistema conseguia realizar a gestão desse processo. O trabalho de retenção tributária é manual e requer tecnologia para desenvolver essa função de forma automatizada.

O Ministério, por meio da Central de Compras, tem envidado esforços para realização de uma nova licitação diretamente com as companhias aéreas sem intermediação e agenciamento.” Quanto a inovação do sistema, enfatizou que “O SCDP trouxe, sem dúvida, maior controle, transparência e celeridade para os processos de viagens realizadas pela Administração Pública Federal, além de concentrar todas as informações quanto aos gastos e registro das viagens em uma única plataforma integrada com diversos outros sistemas estruturantes do governo federal como o SIASG, SIAPE e SIAFI.”

Além dos gestores do Ministério da Economia, foram entrevistados Ordenadores de Despesas do Comando do 7º Distrito Naval, organização militar piloto na implantação do SCDP no Comando da Marinha, único órgão a não utilizar o sistema em todas as suas unidades. O atual Ordenador, Capitão de Mar e Guerra Wolmer Alexandre Alves, quando perguntado se considera o SCDP um sistema inovador, corrobora que o SCDP é um sistema inovador “por ser fácil de ser utilização, possuir todas as funcionalidades necessárias e fornecer

controle e precisão em suas ações”. Em dez anos de SCDP, o Comandante Wolmer já utilizou o sistema durante cinco anos, sendo 4 anos como Ordenador de Despesas na Presidência da República e um ano no Comando do 7º Distrito Naval e acredita que a implantação não fora iniciada no COM7DN há mais tempo porque a sistemática anterior era satisfatória. Quando perguntado sobre a eficiência do sistema, apesar da impossibilidade de uso do módulo direto, que ficou em vigor somente nas vigências de Medidas Provisórias, ele acrescenta que “como Ordenador de Despesas, seria interessante que aparecesse o valor total das diárias na tela de aprovação do OD, onde aparecem todas as passagens e diárias. Facilitaria a utilização de uma curva ABC para analisar melhor os gastos mais elevados.”

O Ordenador de Despesas anterior, Capitão de Fragata Yuri Duarte de Almeida, apresenta várias análises que justificariam a demora do uso do sistema pela Força, todas fundamentadas pelas peculiaridades militares, sem contrapor com a atual transparência de gastos que já existe em todos os processos de aprovação. Ele infere que “é preciso gastar tempo na arquitetura do sistema e a Força Naval tem suas peculiaridades, como por exemplo, a energia criada pela própria cidade flutuante chamada navio”.

Perguntado sobre a eficiência do sistema, apesar da impossibilidade de uso do módulo direto, ele ressalta que este módulo de compra, apontado com grande motivador de economia, não considera o período de entressafra, entre o encerramento do exercício financeiro e o provisionamento de crédito no ano seguinte, e no módulo de agenciamento, sempre realizado na Marinha, os saldos podem ser inscritos em restos a pagar em favor das agências de viagens licitadas, sem inviabilizar operações nos primeiros dias do ano.

O Comandante Yuri foi também Coordenador da Seção de Adidos no Ministério da Defesa, atuante no perfil de Autoridade Superior no SCDP, no período de 2017 a 2019 e exemplifica, com uma situação ocorrida com a Ministra da Defesa da Itália, a necessidade de flexibilização do sistema. Ele relembra que, em função dessa missão, sua viagem foi iniciada no sistema com o trecho de ida de Brasília para Recife e terminou, a mesma missão, em voo de Rio de Janeiro para Brasília, tendo utilizado o Força Aérea Italiano em todos os outros trechos internos, algumas vezes com necessidade de diárias e outras não, e isso ainda permanece muito engessado no sistema, dificultando que o sistema incorpore essas realidades. Por fim, ele ressalta que “a

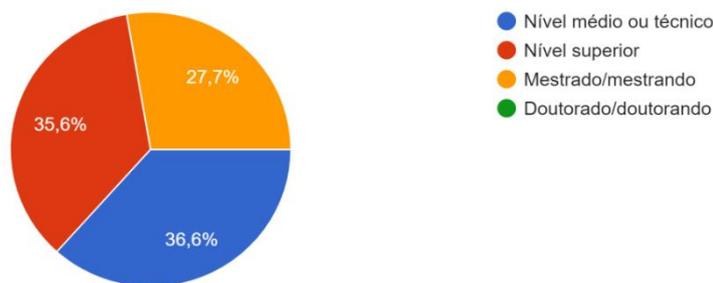
realidade da casa Militar é diferente da realidade Civil e o sistema precisa ter flexibilidade para ser desenhado atento às naturezas típicas da Força Naval, que não é subordinada a um Governo e sim a um Estado, e por isso possui parcimônia no uso, para que o sistema não inviabilize as especificidades das missões navais”.

### 4.3 A ANÁLISE DOS RESULTADOS DOS QUESTIONÁRIOS

Foram aplicados 101 questionários online, cada um com 24 perguntas, enviados via link a gestores da Marinha, Exército, Força Aérea e Ministério da Defesa. Com uma escolaridade bem distribuída entre respondentes, com nível médio, superior e pós graduações, a pesquisa mostrou que 64,4% dos gestores tem mais de 15 anos de carreira, ou seja, com estabilidade e, por isso, compõem os Corpos e Quadros que são avaliados anualmente para análise de desempenho e promoções.

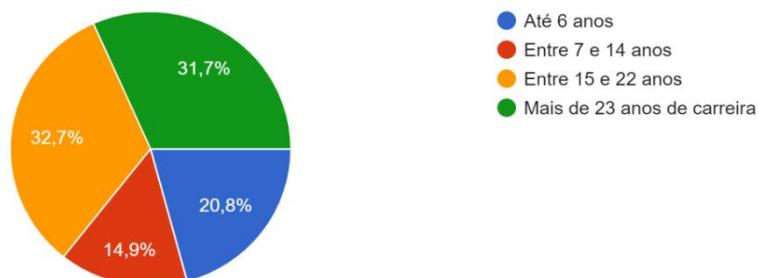
**Gráfico 1 - Escolaridade**

1. Escolaridade:  
101 respostas



**Gráfico 2 – Tempo de carreira**

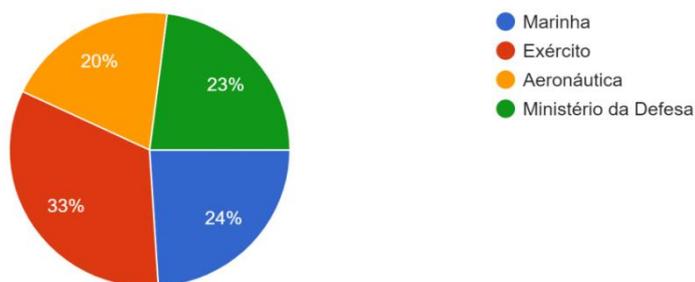
2. Tempo de carreira:  
101 respostas



Apesar da participação maior de efetivo militar da ativa no Exército Brasileiro (atualmente, são 80.500 militares ativos na Marinha, 334.500 no Exército e Força Aérea com 77.400), temos uma distribuição de respondentes militares mais próxima, sendo 33% do EB, 24% da MB e 20% da FAB, ressalvados aqueles que pertencem a uma das FA, porém lotados no Ministério da Defesa. A maioria dos respondentes é Militar (81,2%) e conhece o SCDP há pelo menos quatro anos (53,5%), o que reforça a alta percentagem de gestores que nunca utilizaram o módulo direto, sem intermediação de agência de viagens (62%), uma vez que esta forma de compra está suspensa em função da perda da validade da Medida Provisória nº 822 de 1º de março de 2018, que dispõe sobre a dispensa da retenção tributária na modalidade Compra Direta.

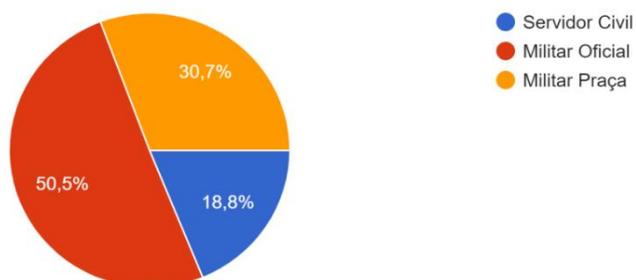
**Gráfico 3 – Órgão de lotação**

3. Órgão de lotação atual:  
100 respostas



**Gráfico 4 – Posto/Graduação**

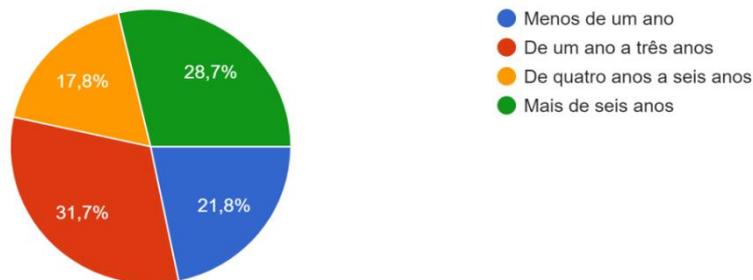
4. Posto/Graduação:  
101 respostas



**Gráfico 5 – Tempo de uso do SCDP**

5. Há quanto tempo conhece o SCDP?

101 respostas

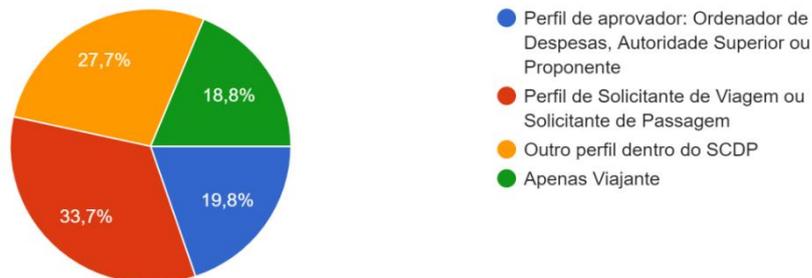


Dentre os perfis funcionais do sistema, 81,9% tem perfil no sistema como solicitantes de viagem, de passagem e aprovadores, ou seja, inserem os dados do viajante no sistema, realizam cotações e autorizam a viagem, respectivamente, contra 18,8% que não tem nenhum outro perfil e utilizou o SCDP apenas como viajante.

**Gráfico 6 – Função no SCDP**

6. Qual sua função atual no SCDP?

101 respostas



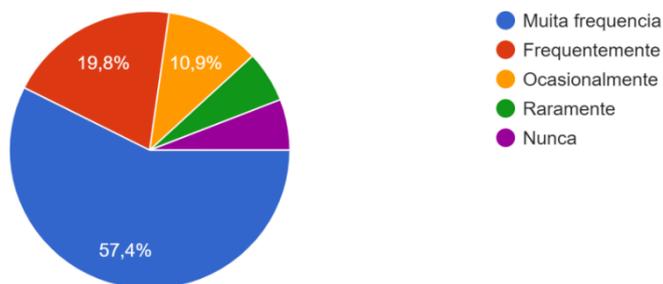
Assim, na análise do sistema, com propostas de melhorias, críticas e outras observações, são feitas, em sua maioria, por gestores que operam o sistema de fato. Entre os respondentes, 85,2% consideram o SCDP um sistema inovador, entretanto, seu uso ainda não é realizado em todas as operações de viagens, assim, temos unidades militares que autorizam viagens de outras formas (22,8% não usam com frequência). Isso se deve ao fato, principalmente, de que as viagens a serviço de militares possuem características próprias, utilizando meios próprios, sejam eles, navais, terrestres ou aéreos, bem como estadia em locais

que já dispõem de alimentação, transporte e hospedagem, inviabilizando a autorização de diárias.

**Gráfico 7 – Uso efetivo do SCDP**

7. Na sua unidade, com que frequência as solicitações de passagens e diárias são realizadas via SCDP?

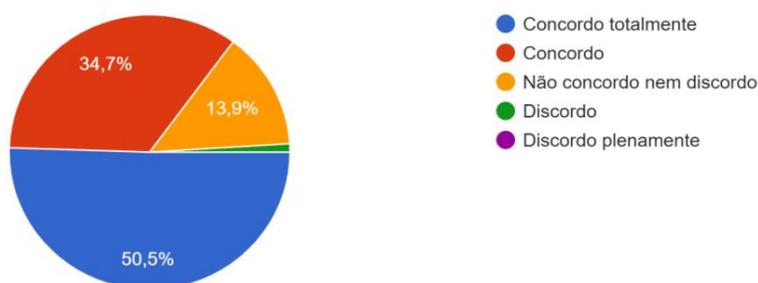
101 respostas



**Gráfico 8 - Um sistema inovador**

8. Considera o SCDP um sistema inovador?

101 respostas

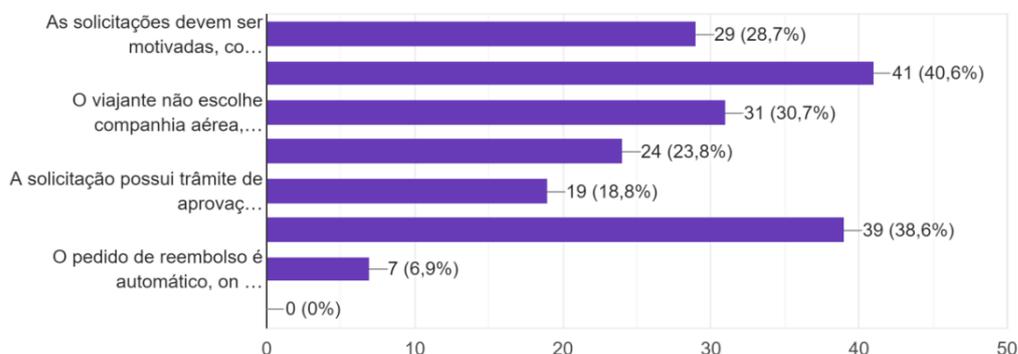


Analisando o rol de características consideradas inovadoras, ganham destaque as justificativas sobre necessidade de prestar contas, com documentos comprobatórios anexadas e a possibilidade de acompanhamento online do trâmite do processo.

**Gráfico 9 – Características inovadoras**

9. Quais as principais características inovadoras sobre solicitação de diárias e passagens no SCDP? Marque até DUAS respostas.

101 respostas



**Gráfico 10 – Módulo direto**

10. Em dez anos de SCDP, já utilizou o módulo direto de compra de passagens, ou seja, sem intermediação de agência de viagens?

101 respostas



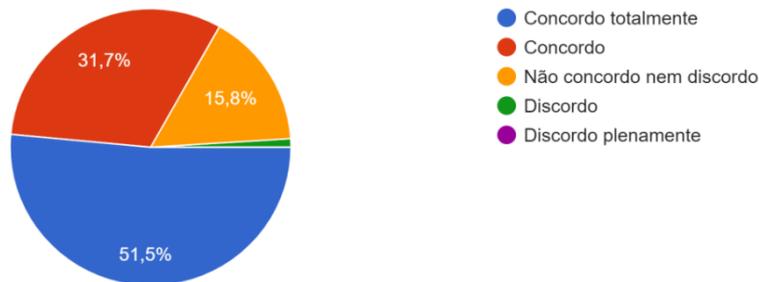
Apesar da suspensão da compra direta e baixo percentual de gestores que já utilizaram essa forma de aquisição, 16,8% dos gestores e usuários não acreditam que a compra direta, sem intermediação de agência de viagens, poderia tornar os preços de passagens mais baratos. Tal observação se deve a oferta de poucas companhias aéreas no país. Falta de concorrência, impostos altos e poucos aeroportos são alguns dos fatores mencionados por especialistas para explicar a ausência de opções mais baratas no país. Para o professor Paulo Resende, coordenador do núcleo de logística e infraestrutura da Fundação Dom Cabral, em entrevista dada ao site <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao>, publicada em julho de 2018, a pouca concorrência na aviação civil no Brasil é uma das principais causas dos preços altos e acrescenta que “Quanto mais livre a concorrência, mais aberto o caminho para a atuação de uma low

cost", disse o professor. "Os mercados que mais favorecem o consumidor no mundo inteiro são mercados abertos ou subsidiados. O governo brasileiro não tem mais condições de subsidiar nada, e nosso mercado [de aviação civil] é extremamente fechado, um dos últimos a não permitir a entrada de capital estrangeiro."

**Gráfico 11 - Compra direta das passagens**

11. Acredita que as compras de passagens diretamente com as companhias aéreas, sem intermediação de agência de viagens, poderiam tornar os preços de passagens mais baratos?

101 respostas

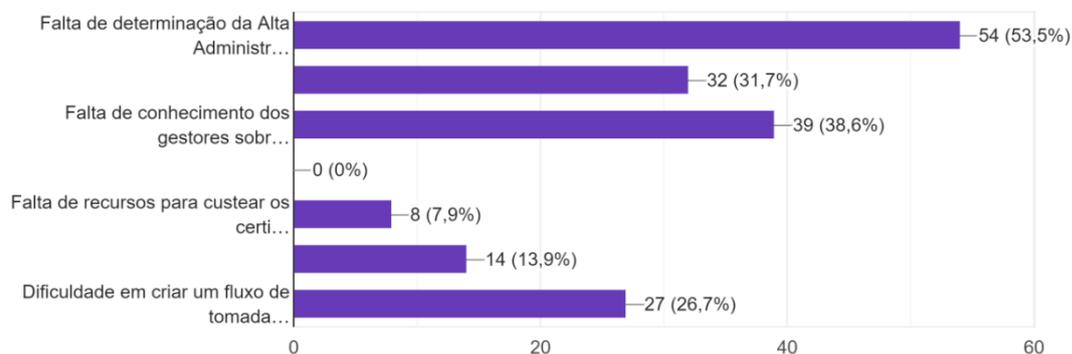


Perguntados sobre quais seriam os principais argumentos para a entrada tardia do seu órgão no SCDP, 53,5% responderam que é devido à falta de determinação da Alta Administração, ocasionando assim a falta de conhecimento dos gestores sobre o sistema, apesar disso, 28,7% acreditam que o sistema não deva ser usado, mesmo concordando que as regras do sistema possam trazer economia de recursos públicos (84%).

**Gráfico 12 – Entrada tardia**

12. Quais seriam os principais argumentos para a entrada tardia do seu órgão no SCDP? Marque até DUAS respostas.

101 respostas



### Gráfico 13 – Uso irrestrito do SCDP

13. Qual seria o grande motivador para o uso irrestrito do SCDP em todos os órgãos federais?  
101 respostas



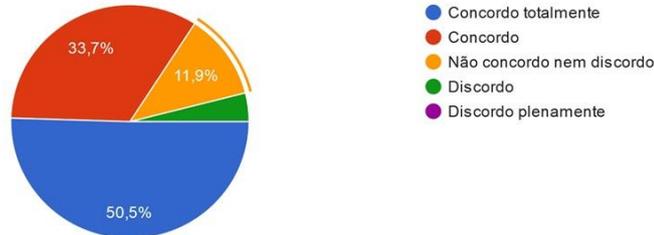
Dentre as respostas, destacam-se os maiores motivadores para o uso do sistema em todos os órgãos, que são “determinação da alta administração para tornar as regras obrigatórias” e a necessidade de ter uma ferramenta mais clara e mais adequada à realidade do órgão (militar)”. Nenhum gestor respondeu que o sistema não deve ser usado, mas quase 23% (resposta do gráfico 7) afirmam que não usam o sistema com frequência nos processos de viagens, o que corrobora que o sistema trouxe mudanças importantes e deve ser implementado por isso, mas na prática, ele não é usado em todos os processos porque precisa de flexibilização. Entre os respondentes, 19,8% argumentam que, para o sistema seja usado de forma irrestrita em todos os órgãos, a ferramenta deve ser “mais clara e mais adequada à realidade do órgão”.

Entre os entrevistados, 84,2% acreditam que o planejamento para compra de passagens pode levar a tarifas menores e, conseqüentemente, a economia de recursos públicos.

### Gráfico 14 - Economia para recursos públicos

14. Dado que as regras exigem escolha de tarifas de passagens de menor custo, antecedência de 15 dias para solicitação do pedido de viagem e prévia disponibilidade orçamentária, acredita que o SCDP trouxe economia de recursos públicos?

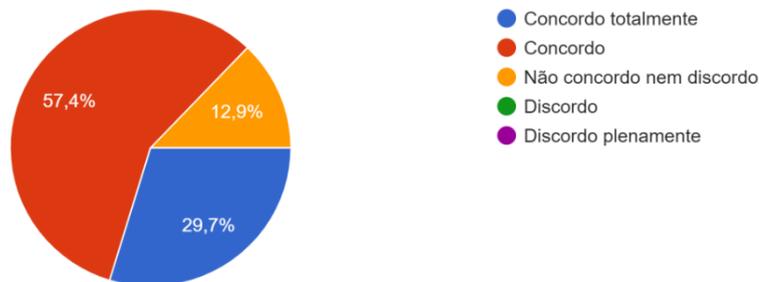
101 respostas



### Gráfico 15 – Solicitações de viagens

15. As solicitações de viagens são apresentadas conforme às regras de aprovação de viagens do SCDP?

101 respostas

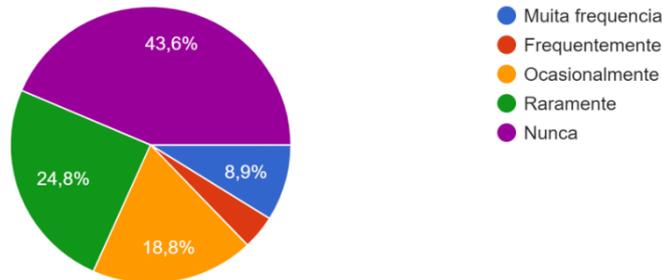


Os gestores afirmam que 87,1% das solicitações de viagens são apresentadas conforme às regras de aprovação de viagens do SCDP, sendo apenas 12,8% com algumas impressões de que as regras não são atendidas e, por isso, infere-se, que se sentiram pressionados, com alguma frequência, a aprovar ou encaminhar alguma solicitação, que acreditassem ser inadequada quanto ao interesse público.

### Gráfico 16 - Solicitação inadequada

16. Já se sentiu obrigado(a) a aprovar ou encaminhar alguma solicitação, que acreditasse ser inadequada quanto ao interesse público, por possível ameaça a função ou cargo?

101 respostas

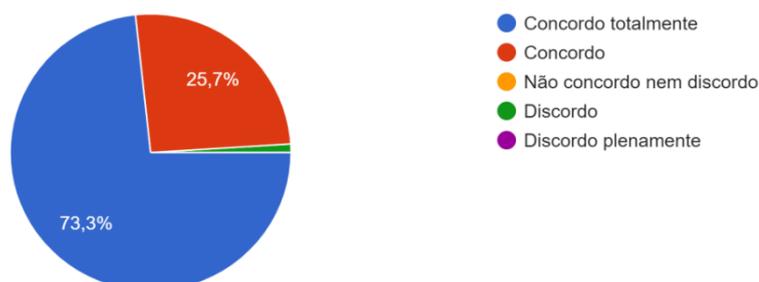


Reforçando a necessidade de transparência dos gastos públicos quanto a concessão de diárias e passagens, 99% dos respondentes afirmam que isto deve ser observado em todas as viagens custeadas com recursos públicos, inclusive com prestação de contas, e 82,2% acreditam que o sistema contribui para o planejamento de viagens. Quando questionados sobre ressarcimento de viagens que não ocorreram, 24% argumentam que o custo da despesa não deve ser ressarcido pelo viajante que recebeu o recurso, fato este intrigante quando observado sem analisar as características de viagens dos militares, que muitas vezes precisam ter uma preparação prévia para realizar a viagem, seja com treinamentos físicos intensificados ou sacrifícios pessoais com distanciamento familiar, com regime de trabalho em quartos de hora, ininterruptas, em virtude da preparação do meio (navio, aeronave e carros de combate) onde se pretende viajar.

### Gráfico 17 – Economia e transparência dos gastos

17. A necessidade de economia e transparência dos gastos públicos quanto a concessão de diárias e passagens deve ser observada em todas as viagens custeadas com recursos públicos?

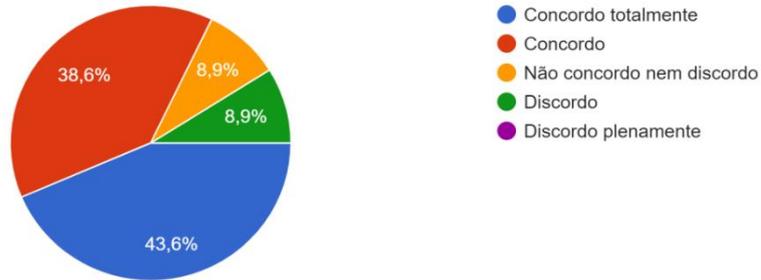
101 respostas



### Gráfico 18 – SCDP e o planeamento

18. O SCDP tem contribuído para o planeamento de viagens a serviços na sua unidade?

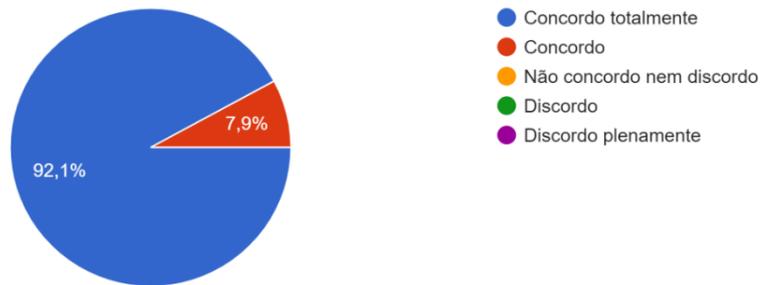
101 respostas



### Gráfico 19 – Prestação de contas

19. Considera que a prestação de contas é um dever para quem utiliza recursos públicos de diárias e passagens?

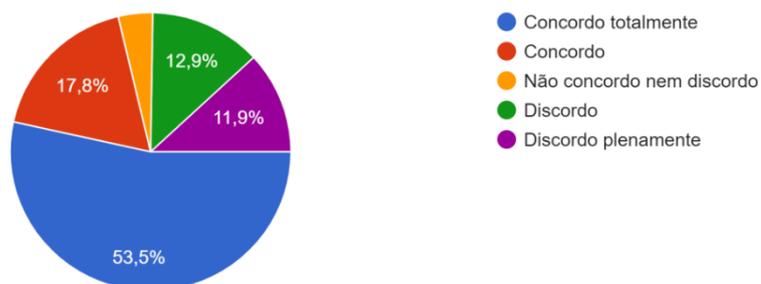
101 respostas



### Gráfico 20 – Custo ressarcido

20. Em caso de não realização da viagem, por qualquer motivo, acredita que o custo da despesa deva ser ressarcido pelo viajante que recebeu o recurso?

101 respostas



Nas perguntas seguintes do questionário, são solicitadas impressões dos respondentes, com respostas livres. Primeiramente é perguntado qual foi a maior dificuldade para a implementação do SCDP dentro da unidade militar e, entre as 64 respostas apresentadas, são recorrentes as observações sobre dificuldade de viajantes de alta patente aceitarem o voo escolhido, inclusive com demandas sem planejamento, ou seja, imprevistas, o que tornariam os preços das passagens acima da média esperada.

Respostas como “O convencimento dos Oficiais de alta patente, pois era mais cômodo escolher o voo conforme os seus interesses...” ou “Acredito que devido do método antigo permitir certos poderes de escolha e SCDP colocar o interesse da Administração acima das vontades dos usuários, sejam quais forem” e até mesmo “Querem tudo pra ontem. Isso não mudou...”, “Menos hierarquia e mais planejamento...”, “Convencer os comandantes de alta patente aceitar os voos diferentes das suas escolhas” ou ainda “Hierarquia não mudou o planejamento tudo para ontem...” reiteram que a parte mais difícil da implantação e aceitação de regras é afeta aos usuários que insistem na escolha de voos, por desejos pessoais, e realizam viagens de forma inopinada, sem planejamento, o que se contrapõe com as participações militares em missões, operações, eventos institucionais e outros que, por sua natureza estratégica, possuem planejamento prévio.

A pergunta que se segue, também dissertativa, questiona qual foi a maior facilidade para a implementação do SCDP. Dentre as 67 respostas apresentadas, destacam-se as relativas ao pessoal capacitado e motivado, observado em respostas como “Gestores de Alta competência técnica”, “Equipe treinada”, “Tornar os gastos públicos e auditáveis, sem brecha para ações e decisões estranhas ao interesse público”, “Servidores habilitados”, “Motivação”, com ênfase nas respostas sobre o sistema on line, de fácil acesso e controle, justificado nas respostas como “Processo informatizado com transparência”, “A possibilidade de acesso ao sistema em qualquer lugar, através da internet”, “Economia de papel e transparência”, “Transparência e rastreabilidade” e, até mesmo “Pagamento automático na conta do militar...”.

A penúltima pergunta do questionário corrobora a percepção dos gestores sobre a utilidade do sistema quando questiona quais recursos deveriam ser incluídos no SCDP para melhor adequação das viagens autorizadas nas Forças Armadas. Os respondentes alegam que as

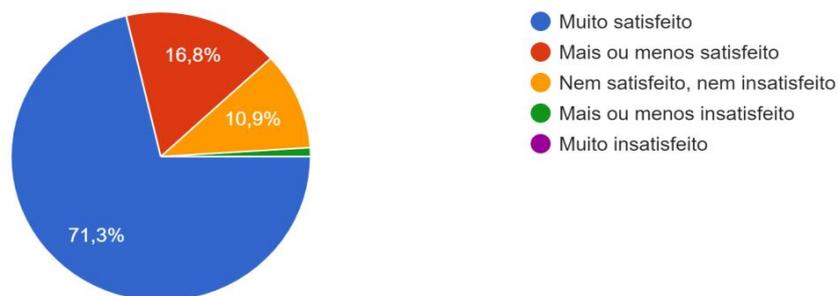
viagens possuem características diferentes para os militares e, por isso, seria necessário ter trechos de viagens em meios diferentes, isto é, os deslocamentos do viajante podem ser feitos com os meios militares próprios até certo local, descasando assim as passagens entre a origem e destino final do viajante.

Dentre as 43 respostas apresentadas, são destacadas “Possibilidade de fazer um trecho em voo comercial e outra parte em viatura ou aeronave militar, sem chocar com as diárias”, “Mecanismo de avaliação dos comprovantes de gastos com hospedagem”, “Exigência da comprovação de gastos com hospedagem”. Ainda, são apresentadas propostas de melhorias sobre as funcionalidades técnicas, com atualização on line junto ao sistema SIAFI, relatado no comentário que diz que “Gostaria que a comunicação com o SIAFI fosse ainda mais eficiente pois quando por alguma razão tem que se estornar a liquidação ou uma ordem bancária não há a comunicação com o SIAFI”, ou “Usar empenho de RP na mesmatela”, e até mesmo de ordem administrativa, quando apresentada a publicação de documentos junto com a publicação on line do sistema, expressa no comentário que diz “Acabar a publicação interna com outros tipos de documentos e usar a prestação de contas que o sistema já tem”. Por fim, em nível geral, 88,1% consideram o sistema satisfatório.

**Gráfico 21** – Satisfação ou insatisfação com o SCDP

24. Em geral, qual é seu nível de satisfação ou insatisfação com o SCDP?

101 respostas





5



## 5

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O ponto central desse estudo é a escassez do recurso público financeiro, isto é, não existiria problema de pesquisa se a disponibilidade orçamentária do governo fosse ilimitada. Diante das abordagens de gastos que o governo executa, foi escolhida a abordagem econômica, de menor controle midiático e da sociedade, por não estarem atreladas diretamente às políticas públicas, porém de grande volume financeiro, referente a gastos que, muitas vezes, se confundem com gastos pessoais e, por isso, precisam ser acompanhados, controlados e fiscalizados pelo controle interno das organizações e pela sociedade, a saber, gastos com viagens custeadas pela Administração Pública.

Entre 2015 a 2019, foram realizados mais de 4,1 milhões de registros/processos de viagens com gastos em diárias, passagens e outros no SCDP. Tais informações referem-se às despesas de 29 órgãos superiores e de 201 órgãos solicitantes. Em relação aos gastos com viagem a serviço, R\$ 4,12 bilhões ou 66% do total foram gastos com diárias para os servidores; R\$ 2,04 bilhões (33%) em passagens solicitadas e apenas R\$ 58 milhões (1%) com outros tipos de gastos. No período analisado, as despesas totais com viagens a serviço, pelo SCDP, somaram R\$ 6,74 bilhões.

Desta forma, considerando as demandas infinitas e os recursos limitados, de modo que seja impossível atender a todas as solicitações de viagens a serviço, com pagamento de diárias e passagens, a questão que surge é: de que forma o governo auxilia os gestores no processo de tomada de decisão para autorização de viagens a serviço com uso eficiente do recurso público? Assim, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) surgiu diante das necessidades de estabelecer um processo único de compras de passagens e concessão de diárias, para viagens a serviço dentro do Governo Federal, a fim de desburocratizar o trabalho administrativo, aumentar a eficiência e proporcionar mais agilidade e transparência no trâmite e aprovação.

O SCDP tornou-se obrigatório desde 2009, a partir da publicação do Decreto nº 5.992, de 19 de dezembro de 2006, que previa no seu parágrafo único que “Todos os Órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão estar adaptados ao disposto no caput até 31 de dezembro de 2008”. O SCDP é composto por duas

formas de acesso, um para acesso de servidores da administração pública federal e outro para acesso pelas agências de turismo. Desta forma, os servidores não interagem com vendedores de agências de turismo, e sim com dados informatizados das empresas, seus custos, a partir da solicitação de viagem desejada e devidamente fundamentada.

A nova sistemática de concessão de diárias e passagens possui atributos inovadores, no que tange a pré disponibilidade orçamentária para compra de passagens, ausência de compras com preferências pessoais, acompanhamento online do processo de aprovação e, conseqüentemente, maior transparência nos gastos públicos dessa natureza. Bresser Pereira já dizia que “O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções, incentivos à criatividade”.

Além da base de dados relacionada ao SCDP, também foi analisado a base de dados de despesas com viagens do Sistema Integrado da Administração Financeira (SIAFI), em especial os gastos relacionados à Marinha do Brasil, objetivando comparar a evolução dos gastos entre os órgãos que utilizam o SCDP e os que não utilizam e testar se a economia de gastos existe ou não.

Na comparação ano a ano dos gastos totais, o crescimento anual (CAGR), a preços constantes, da Marinha, foi de 32,5%, contra somente 1,4% de crescimento anual dos gastos do SCDP. Em relação às despesas com diárias, os gastos da Marinha cresceram 16,2% ao ano, enquanto os mesmos gastos no SCDP aumentaram 1,1% a.a. Os gastos com passagens da Marinha se expandiram 33,2%, bem maior que o aumento observado no SCDP (2,0% a.a.). Isso mostra que, em todos os tipos de despesas, o crescimento real dos gastos foi maior na Marinha do que no SCDP no período analisado. Comparativamente aos gastos totais registrados no SCDP, o ritmo de crescimento dos gastos do Exército é bem maior. No geral, o crescimento do SCDP de 2015 a 2019 foi de apenas 7,1% a.a.

Analisando os dados deflacionados, o ritmo de crescimento dos gastos do Exército foi de 113% ao ano e do SCDP de 1,4% a.a. Logo, pode-se indicar que o ritmo de expansão dos gastos do Exército é bastante alto. Na comparação com os dados totais do SCDP, a expansão dos gastos da Aeronáutica também foi consideravelmente maior, isto é, foram expressivos 117% ao ano entre 2015 e 2019. A variação absoluta no mesmo período foi de R\$ 94,7 milhões, com destaque para

o crescimento dos gastos com passagens, assim como observado nos dados do Exército. Isso indica que os gastos da Aeronáutica cresceram mais rápido que a média de todos os outros setores que registraram os gastos no SCDP. Comparando os gastos totais (diárias, passagens e outros) com viagem a serviço entre os órgãos de interesse da análise, tanto na média quanto no total dos gastos, a Marinha apresentou os menores valores em relação aos outros órgãos das Forças Armadas (Exército e Aeronáutica) entre 2015 e 2019. Nos gastos totais, o comportamento relativo se mantém. A Marinha reportou gastos acumulados de R\$ 75,5 milhões de 2015 a 2019, enquanto os gastos do Exército foram 178% maiores (R\$ 134,2 milhões) e a Aeronáutica foram 407% maiores (R\$ 307,2 milhões) no mesmo período.

Na comparação dentro de cada órgão, nota-se que os gastos com diárias são maiores que os gastos com passagem para Exército e Aeronáutica. O mesmo comportamento não é observado na Marinha, onde os gastos com passagens são maiores que os valores reportados com diárias. Além disso, os maiores gastos com diárias foram reportados, na ordem do maior órgão para menor órgão, pela Aeronáutica, Exército e Marinha, enquanto os gastos máximos com passagens foram, na mesma ordem, pela Marinha, Força Aérea e Exército. Isso mostra que, ainda que os gastos totais e médios do Exército e Aeronáutica sejam maiores que a Marinha, o maior gasto observado com passagens foi da Marinha.

Os gestores militares entrevistados ratificam a necessidade de planejamento de viagens a serviço, com prestação de contas, mas estão cientes de que as especificidades de missões militares vão além das regras do sistema. As respostas sobre dificuldades e facilidades para implementação do sistema no órgão retratam que as características militares podem melhorar ou piorar a gestão do sistema.

A hierarquia foi apontada como fator inibidor do planejamento quando relacionado aos viajantes de alta patente que, segundo os entrevistados, ainda desejam realizar suas viagens com escolhas de voos e de forma inopinada. Já a disciplina dos gestores foi apontada como fator motivador da implantação, com destaque para a motivação e conhecimentos técnicos aprendidos para o uso do sistema. Ainda, de acordo com os respondentes, o sistema precisou de diversas modificações para atender às características militares, cujas viagens podem começar e terminar, inclusive, com o mesmo trecho, podem acontecer com diárias, com meia diária ou sem diária alguma, em dias diferentes, dentro do mesmo trecho de viagem, o que não é possível ser refletido dentro do atual sistema. Isso acontece porque as Forças

Armadas, em especial a Marinha do Brasil, possuem meios próprios de locomoção, em alguns trechos, e locais de hospedagem e alimentação próprios também.

Diante da ausência de métricas e análises de resultados do SCDP ao longo de seus dez anos de implantação, este estudo conclui que as mudanças tecnológicas, com acesso remoto, controle de todas as etapas e transparência do processo, ratificam a importância e o caráter inovador do sistema, porém a economicidade dele é questionável quando comparados os resultados dos órgãos militares com demais órgãos do sistema, justamente devido a idiosincrasias militares. Assim, segundo os próprios gestores, o sistema poderia ser utilizado como ferramenta de controle, sem obrigatoriedade legal, até que pudesse ser desenhado atento a natureza das missões militares.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

BOUERI, Rogério; Rocha, Fabiana; Rodopoulos, Fabiana. **Avaliação da Qualidade do Gasto Público e Mensuração da Eficiência**/ Rogério Boueri, Fabiana Rocha, Fabiana Rodopoulos (Organizadores) – Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015, 463p.

BRASIL. **Lei Complementar 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP**. 2009.

\_\_\_\_\_. **Portarias nº 505**, de 29 de dezembro de 2009 e nº 205, de 22 de abril de 2010, do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 7.724**, de 16 maio de 2012. Regulamenta a Lei no [12.527](#), de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso [XXXIII](#) do caput do art. [5º](#), no inciso II do [§ 3º](#) do art. [37](#) e no [§ 2º](#) do art. [216](#) da [Constituição](#).

\_\_\_\_\_. **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.

\_\_\_\_\_. **Lei n.º 12.527**, de 18 novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso [XXXIII](#) do art. [5º](#), no inciso II do [§ 3º](#) do art. [37](#) e no [§ 2º](#) do art. [216](#) da [Constituição Federal](#); altera a Lei no [8.112](#), de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no [11.111](#), de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no [8.159](#), de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, outorgada em 5 de dez. de 1988. Brasília: publicada pela Subsecretária de Edições Técnicas do Senado Federal, 2008.

BRASIL. Relatório de avaliação de receitas e despesas primárias: programação orçamentária e financeira de 2020. Secretaria de Orçamento Federal. Brasília. JULHO de 2020. Apud PINHO, J.A.G.; SACRAMENTO, A.R.S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.43, n. 6, p.1343-1368, nov-dez. 2009.

CASTELLS, M. **A galáxia da internet**: reflexões sobre internet, negócios e sociedade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

COUTINHO, Nathália Santos. **Compra de passagens e concessão de diárias**: uma análise sobre a implementação do novo sistema na perspectiva da Secretaria de Desenvolvimento Agrário. 2017.

DANTAS, Ricardo Pinheiro. **A implantação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), na Região Militar do Comando Militar do Oeste**. 2018.

DRUCKER, Peter. **Inovação e espírito empreendedor** – prática e princípios. São Paulo, Pioneira, 1986. 378p.

GONÇALVES, D. I. F. Pesquisas de marketing pela internet: As percepções sob a ótica dos entrevistados. **Revista de Administração Mackenzie**, v. 9, N. 7, Nov/Dez 2008.

MALHOTRA, N. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MORETTIN, Pedro Alberto; BUSSAB, WILTON OLIVEIRA. **Estatística básica**. Editora Saraiva, 2017.

NAKAGAWA, Masayuki. **Introdução à controladoria: conceitos, sistemas, implementação**. São Paulo: Atlas, 1993.

O' BRIEN, J. A. **Sistemas de informação e as decisões gerenciais na era da Internet**. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

O'Donnell, Guillermo. **“Accountability Horizontal e Novas Poliarquias.”** Lua Nova N.44 (1998): pp.27-54.]

OLIVEIRA, Arildo. Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da Administração Pública no Brasil. Brasília: **Tribunal de Contas da União, Prêmio Serzedello Corrêa**, 2001, p. 143-207.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Dicionário de Dados** – Viagens a Serviços – Pagamento. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603364-dicion%C3%A1rio-de-dados-viagens-a-Servi%C3%A7o-pagamentos>. Acesso em: 5 abr de 2020.

SILVA, Luciney et al. **Tomada de decisão na concessão de diárias e passagens por gestores da UFCG: potencialidades e vulnerabilidades do SCDP.** 2018.

idn

idp

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO