



**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA EM UMA ORGANIZAÇÃO  
HIERARQUIZADA: Estudo de Caso do Comando de Preparo da Força Aérea  
Brasileira**

**SUSAN KELLY PRADO ANDRADE**

Brasília – DF

2020

SUSAN KELLY PRADO ANDRADE

**IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA EM UMA ORGANIZAÇÃO  
HIERARQUIZADA: Estudo de Caso do Comando de Preparo da Força Aérea  
Brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador:** Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz

Brasília – DF

2020

SUSAN KELLY PRADO ANDRADE

**IMPLANTAÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA EM UMA ORGANIZAÇÃO  
HIERARQUIZADA: Estudo de Caso do Comando de Preparo da Força Aérea  
Brasileira**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública da Escola de Administração do Instituto Brasiliense de Direito Público, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz  
Escola de Administração de Brasília - Instituto Brasiliense de Direito Público  
Orientador

---

Professora Doutora Luciana Silva Garcia  
Escola de Administração de Brasília - Instituto Brasiliense de Direito Público  
Examinador Interno

---

Professor Doutor Luiz Tirre Freire  
Universidade da Força Aérea  
Examinador Externo

Brasília – DF

2020

[Dedicatória]

### **Dedicatória**

À minha mãe, Sonia Prado Nascimento, que nada exigiu de mim, além de estudar, sendo sempre a melhor mãe que uma filha poderia ter.

À minha filha Diana, por me permitir dedicar nosso tempo à realização deste sonho.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus por ter-me aberto as portas certas, nos momentos exatos, e me conduzido no caminho dos bons propósitos.

Agradeço à Força Aérea Brasileira por todas as oportunidades e pela experiência profissional que, somadas, alimentaram o meu conhecimento e moldaram esta oficial para o desempenho das funções de forma dedicada e sincera.

Ao efetivo da III FAE, por me fazer entender que, para ser uma boa Intendente, precisaria saber mais do que administrar, mas também compreender o que é a Força Aérea em toda a sua operacionalidade.

Ao Major Brigadeiro do Ar Mesquita, que me ofereceu a oportunidade deste curso em gesto de reconhecimento e de amizade. Também agradeço ao Coronel Aviador Pedro, maior incentivador dos meus estudos, que me encorajou a passar pela porta aberta.

Ao Major Brigadeiro do Ar Jordão, que sempre acreditou na minha assessoria e se dispôs a ajudar no atendimento do meu anseio por capacitação pois, segundo suas palavras, traria retorno para a Força, independentemente de qual função eu desempenhasse.

Ao Tenente Brigadeiro do Ar Egito não apenas por ter autorizado a realização do Mestrado, mas por ter ouvido as ideias novas e as ter colocado em prática, acreditando que a administração poderia tornar-se mais eficiente e moderna.

A todos os amigos e companheiros do Comando de Preparo, que me auxiliaram ao responder à pesquisa e na coleta de dados. Juntos contribuímos para a construção de uma organização de excelência.

E, por fim, ao meu orientador, Prof. Dr. Felipe Cruz, professor dedicado e adorado pelos alunos, que conseguiu transformar minhas dúvidas em soluções, sempre com empatia e profissionalismo.

“Obstáculo é aquilo que você enxerga  
quando tira os olhos do seu objetivo.”

Henry Ford

## RESUMO

A rápida evolução tecnológica levou os órgãos do governo a modernizar a sua gestão e encontrar novas formas de relação com a sociedade, dentre eles, os Comandos Militares, cada vez mais demandados a atuar sobre os problemas públicos. Esta pesquisa se propõe a analisar a influência das particularidades da organização militar na implantação da governança pública na estrutura hierarquizada do Comando de Preparo (COMPREP) da Força Aérea Brasileira. Trata-se de estudo de caso do COMPREP, incluindo pesquisa bibliográfica acerca dos conceitos e elementos da governança pública e da hierarquia e disciplina; análise documental de legislações e normas que caracterizam a estrutura, os processos e o desempenho do Comando de Preparo e das suas organizações militares (OM) subordinadas; aplicação de questionários na alta administração para diagnosticar o paradigma da administração, o modelo de governança e seus resultados; aplicação de questionários de inovação e colaboração aos comandantes ou diretores das OM subordinadas para verificar a influência da hierarquia e disciplina nesses elementos; realização de entrevista com representantes de setores finalísticos do COMPREP e de organizações militares subordinadas para identificar influência da hierarquia e disciplina nos processos e as dificuldades na implantação da governança; e realização de entrevista com representante do cliente, o Comando de Operações Aeroespaciais, para avaliar a efetividade e a geração de valor público. Encontrou-se equilíbrio entre os padrões administrativos, ligeiramente mais alto para o da Nova Gestão Pública, além de equilíbrio capacitante nos elementos de governança pública e um nível avançado de gestão para resultados. Para as organizações subordinadas, os processos de inovação e de atuação em redes e colaborativa estão em consolidação. Os indicadores de desempenho e o valor público demonstraram bons resultados, tanto para o cliente direto quanto para a sociedade. Os dados mostraram que as características militares influenciaram positivamente na implantação da governança pública, no que se refere aos elementos capacidade e qualidade institucional, inovação, desempenho e valor público, mas não exerceram influência sobre as redes e colaboração.

Palavras-Chave: Governança Pública, Defesa, Instituição Militar, Força Aérea, Administração Pública.

## **ABSTRACT**

The fast technological evolution has led government agencies to modernize their management and find new ways of relating to society, including Military Commands, which are increasingly demanded to act on public problems. This research proposed to analyze the influence of the particularities of the military organization in the public governance implementation in the hierarchical structure of the Preparation Command (COMPREP) of the Brazilian Air Force. This is a case study of COMPREP, including bibliographic research on the concepts and elements of public governance and hierarchy and discipline; documentary analysis of laws and regulations that characterize the structure, processes and performance of the Preparation Command and its subordinate military organizations (MO); application of questionnaires in staff to diagnose the management paradigm, the governance model and its results; application of questionnaires about innovation and collaboration in subordinate MO commanders or directors to verify the influence of hierarchy and discipline on these elements; conducting interviews with representatives of COMPREP core business sectors and subordinate military organizations to identify the influence of hierarchy and discipline in the processes and the difficulties in governance implementation; and conducting an interview with a customer representative, the Aerospace Operations Command, to assess effectiveness and the generation of public value. A balance was found between administrative standards, slightly higher for New Public Management, in addition to an enabling balance in the elements of public governance and an advanced level of management for results. For subordinate organizations, innovation and networking processes are being consolidated. Performance indicators and public value have shown good results, both for the direct customer and for society. The data showed that military characteristics positively influenced the public governance implementation, with regard to the elements of institutional capacity and quality, innovation, performance, and public value, but did not exert influence on networks and collaboration.

**Keywords:** Public Governance, Defense, Military Institution, Air Force, Public Management.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARP	Aeronave Remotamente Pilotada
ASSEGOV	Assessoria de Governança
CGU	Controladoria Geral da União
COMAE	Comando de Operações Aeroespaciais
COMAER	Comando da Aeronáutica
COMAR	Comando Aéreo Regional
COMARA	Comissão de Aeroportos da Região Amazônica
COMDABRA	Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro
COMGAP	Comando Geral de Apoio
COMGAR	Comando Geral de Operações Aéreas
COMPREP	Comando de Preparo
CPBV	Campo de Provas Brigadeiro Velloso
DCTA	Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial
EAM	Estágio de Adaptação Militar
FA	Forças Armadas
FAB	Força Aérea Brasileira
FAE	Forças Aéreas
GAP	Grupamentos de Apoio
GAP-BR	Grupamentos de Apoio de Brasília
GAP-RJ	Grupamentos de Apoio do Rio de Janeiro
GDAAE	Grupos de Defesa Antiaérea
IAOp	Instituto de Aplicações Operacionais
ITA	Instituto Tecnológico da Aeronáutica
LMR	Lista de Mérito Relativo
MP	Medida Provisória
NOPREP	Norma de Preparo

ODS	Órgãos de Direção Setorial
OM	Organizações Militares
1ª BDAAE	Primeira Brigada de Defesa Antiaérea
PFV	Programa de Formação e Fortalecimento de Valores
SAD	Seção de Avaliação e Doutrina
SAR	<i>Search and Rescue</i>
SCAD	Subchefia de Avaliação e Doutrina
SCSD	Subchefia de Segurança e Defesa.
SERCI	Serviço Regional de Controle Interno
SERENG	Serviço Regional de Engenharia
SERENS	Serviço Regional de Ensino
SERINT	Serviço Regional de Intendência
SERMAB	Serviço Regional de Material Bélico
SERMOB	Serviço Regional de Recrutamento e Mobilização
SERPAT	Serviço Regional de Patrimônio
SGO	Seção de Gestão Organizacional
SPOG	Subchefia de Planejamento, Orçamento e Gestão Institucionais
TCU	Tribunal de Contas da União
TMB	Treinamento Militar Básico

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Resultado do questionário “Em Quais Paradigmas Você Trabalha?” ....	61
Gráfico 2 – Resultado do questionário “Avalie seu Modelo de Governança .....	64
Gráfico 3 – Tipos de colaboração mais recorrentes afetos às OM Subordinadas ao COMPREP .....	87
Gráfico 4 – Principais indutores para as inovações nas OM do COMPREP .....	94
Gráfico 5 – Principais barreiras para as inovações nas OM do COMPREP .....	95

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Elementos da governança pública .....	25
Quadro 2 – Princípios e diretrizes de governança pública .....	26
Quadro 3 - Modos de governança.....	28
Quadro 4 – Cronograma de aplicação do PFV na FAB .....	35
Quadro 5 – Principais diferenças entre a gestão por processos e a gestão funcional .....	39
Quadro 6 – Missão da FAB e do COMPREP .....	48
Quadro 7 – Pesquisa bibliográfica.....	56
Quadro 8 – Análise documental .....	56
Quadro 9 – Análise documental de questionários de inspeção na área de governança.....	57
Quadro 10 – Análise documental de questionários de Relações Institucionais .....	57
Quadro 11 – Levantamento por meio do Questionário de Autoavaliação de Governança .....	58
Quadro 12 – Levantamento por meio de questionários de atuação em rede e colaborativa e processos de inovação .....	58
Quadro 13 – Entrevista sobre inovação e colaboração.....	59
Quadro 14 – Entrevista sobre implantação da governança pública .....	59
Quadro 15 – Entrevista sobre indicadores de efetividade.....	60
Quadro 16 – Quesitos para responder o Questionário de Autoavaliação da Governança para Resultados.....	66
Quadro 17 – Notas do Questionário de Autoavaliação da Governança para Resultados.....	66
Quadro 18 – Resultado do bloco 1 do questionário ‘Avalie seu Modelo de Governança’ aplicado na alta administração.....	71
Quadro 19 – Resultado do bloco 2 do questionário ‘Avalie seu Modelo de Governança’ aplicado na alta administração.....	86
Quadro 20 – Resultado do bloco Diagnóstico de Inovação do questionário Inovação e Colaboração aplicado nas organizações militares subordinadas.....	91
Quadro 21 – Resultado do bloco 3 do questionário ‘Avalie seu Modelo de Governança’ .....	96
Quadro 22 – Grupos de indicadores do COMPREP .....	97
Quadro 23 – Resultado do bloco 3 do questionário ‘Avalie seu Modelo de Governança’ .....	101

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma da Força Aérea Brasileira .....	18
Figura 2 – Cadeia de Governança Pública.....	24
Figura 3 – Modelos de Governança .....	29
Figura 4– Exemplo de níveis de decisão na Instituição Militar.....	37
Figura 5 – Exemplo de estrutura organizacional funcional ou hierárquica .....	38
Figura 6 – Exemplo de estrutura organizacional matricial ou de decisões laterais...	39
Figura 7 – Organograma do COMAER antes da reestruturação, com destaque para o COMGAR .....	44
Figura 8 – Abrangência territorial dos Comandos Aéreos Regionais.....	45
Figura 9 – Organograma do COMAER após da reestruturação, com destaque para o COMPREP .....	46
Figura 10 – Cadeia de valor do Comando de Preparo.....	49
Figura 11 – Organograma simplificado do COMPREP .....	50
Figura 12 – Assessoria de Governança do COMPREP .....	51
Figura 13 – Comando de Preparo e suas Organizações Militares Subordinadas.....	51
Figura 14 – Distribuição das Alas, BDAAE, GDAAE e UAE do COMPREP no território nacional .....	52
Figura 15 – Organograma básico de uma Ala.....	53
Figura 16 – Possíveis resultados do questionário “Avalie seu Modelo de Governança” .....	63
Figura 17 – Ciclo PDCA .....	68
Figura 18 – Níveis de liderança e áreas de influência do líder.....	73
Figura 19 – Extrato do mapeamento de competências para definição de treinamentos requeridos .....	76
Figura 20 – Reunião de Gerenciamento Setorial do COMPREP .....	83
Figura 21 – Reunião de Gerenciamento Matricial do COMPREP .....	83
Figura 22 – Reunião de Aprendizado Estratégico do COMPREP .....	84
Figura 23 – Influência da hierarquia e disciplina sobre a atuação em rede .....	88
Figura 24 – Indicadores de desempenho .....	96
Figura 25 – Relação entre o COMAE e o COMPREP.....	102
Figura 26 – Influência das características militares na cadeia de governança pública .....	105

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – Qualificação dos Modelos de Gestão para Resultados.....	66
--	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>16</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	16
1.2 JUSTIFICATIVA .....	18
1.3 PERGUNTA NORTEADORA .....	20
1.4 OBJETIVOS .....	21
1.4.1 Objetivos específicos.....	21
1.5 HIPÓTESES .....	22
1.6 RESUMO DOS CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO .....	22
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>23</b>
2.1 CONCEITO DE GOVERNANÇA PÚBLICA.....	23
2.1.1 Governança em rede e governança hierárquica .....	27
2.1.2 Inovação .....	30
2.2 INSTITUIÇÃO MILITAR.....	31
2.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL .....	38
2.4 PANORAMAS DE ESTUDOS RECENTES.....	41
2.4.1 Agencificação no Comando da Aeronáutica .....	41
2.4.2 Operacionalização da política de governança na administração pública federal .....	41
2.4.3 GOVERNANÇA PARA RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma autoavaliação do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal .....	42
<b>3 O COMANDO DE PREPARO DA FAB</b> .....	<b>43</b>
3.1 REESTRUTURAÇÃO E CRIAÇÃO DO COMPREP .....	43
3.2 CARACTERÍSTICAS DO COMPREP .....	48
3.3 ORGANIZAÇÕES MILITARES SUBORDINADAS.....	51
<b>4 METODOLOGIA</b> .....	<b>55</b>
4.1 QUALIFICAÇÃO DA PESQUISA .....	55
4.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA .....	55
4.2.1 Pesquisa bibliográfica.....	55
4.2.2 Análise documental .....	56
4.2.3 Levantamento por meio de questionários .....	57
4.2.4 Entrevista.....	58
<b>5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>61</b>
5.1 DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA PÚBLICA NO COMPREP .....	61
5.2 QUALIDADE E CAPACIDADE INSTITUCIONAL.....	70
5.2.1 Liderança.....	72
5.2.2 Domínio de Competências .....	75

5.2.3	Prontidão .....	77
5.2.4	Potencial .....	79
5.2.5	Desenho Institucional .....	80
5.2.6	Conclusão sobre qualidade e capacidade institucional.....	84
5.3	RELACIONAMENTO E COLABORAÇÃO.....	85
5.3.1	Diagnóstico da colaboração .....	86
5.3.2	Tipos de relacionamento .....	87
5.3.3	Influência da Hierarquia e Disciplina sobre as redes .....	88
5.3.4	Conclusão sobre a atuação em redes e colaboração .....	90
5.4	INOVAÇÃO.....	90
5.4.1	Diagnóstico de Inovação .....	90
5.4.2	Inovação no COMPREP .....	92
5.4.3	Influência da hierarquia e da disciplina na inovação .....	93
5.4.4	Conclusão sobre a inovação .....	95
5.5	DESEMPENHO .....	95
5.5.1	Conclusão sobre o desempenho.....	100
5.6	VALOR PÚBLICO.....	100
5.6.1	Diagnóstico sobre o valor público.....	100
5.6.2	Percepção do cliente (COMAE) .....	101
5.6.3	Valor para a sociedade.....	103
5.6.4	Conclusão sobre valor público .....	104
5.7	Síntese da influência das características militares na governança .....	104
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>106</b>
6.1	Possibilidades de estudos futuros .....	109
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>110</b>
APÊNDICE 1	QUESTIONÁRIO: INOVAÇÃO E COLABORAÇÃO .....	116
APÊNDICE 2	ENTREVISTA: DIVISÃO DE DOCTRINA DO COMPREP.....	122
APÊNDICE 3	ENTREVISTA: UNIDADE AÉREA .....	123
APÊNDICE 4	ENTREVISTA: SEÇÃO DE GESTÃO ORGANIZACIONAL .....	124
APÊNDICE 5	ENTREVISTA: EFETIVIDADE PARA O CLIENTE .....	125
APÊNDICE 6	ENTREVISTA COMPLEMENTAR: DIVISÃO DE DOCTRINA DO COMPREP .....	127
ANEXO 1	QUESTIONÁRIO: EM QUAIS PARADIGMAS VOCÊ TRABALHA?.....	128
ANEXO 2	QUESTIONÁRIO AVALIE SEU MODELO DE GOVERNANÇA .....	130
ANEXO 3	QUESTIONÁRIO DE AUTOAVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA PARA RESULTADOS .....	133

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O conceito moderno de governança pública remonta à década de 1990, quando Kooiman (1993) apontou que o desenvolvimento social, tecnológico e científico desafiou os governos a buscar novas formas de governança. Ainda do ponto de vista do autor, a relação entre o Estado e a sociedade deixou de ser tipicamente de mão única, pois os limites entre a atuação de ambos não apenas mudaram de posição, mas também de característica, tornando-se permeáveis. Essa relação multilateral caracterizou o início da governança em rede. A partir de então, o foco passou da preocupação com a estrutura interna das organizações e com a formalização para os problemas e as oportunidades.

Em relação aos problemas, tanto Martins e Marini (2014) quanto Pires e Gomide (2018) destacaram que os problemas públicos se tornaram mais complexos em decorrência do próprio cenário dinâmico da sociedade contemporânea. Assim, a governança pública surgiu como uma forma de lidar com esses desafios por meio de coordenação na implantação de políticas públicas. Desde então, a governança pública tem sido objeto de interesse de acadêmicos e gestores em todo o mundo.

No Brasil, o lançamento do Referencial Básico de Governança pelo Tribunal de Contas da União em 2013, reeditado no ano de 2014 (BRASIL, 2013 e 2014), despontou como marco do início da implantação da governança nos órgãos públicos. Todavia, a governança pública tornou-se prática obrigatória no âmbito do Poder Executivo federal a partir da publicação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 (BRASIL, 2016) e ratificada por meio do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017). Todas essas normativas possuem em comum a busca da melhoria dos processos de gestão em prol da entrega de serviços com maior qualidade aos cidadãos.

Nesse período de evolução da gestão pública, de era tecnológica e de sociedade-rede, o Comando da Aeronáutica (COMAER), órgão pertencente ao governo federal, precisou acompanhar as transformações dos cenários nacional e internacional. Após o Comando da Aeronáutica completar mais de 75 anos de história, o COMAER passou por profundo processo de reestruturação, considerando que as organizações

precisam se modernizar a fim de continuarem relevantes para a sociedade. Algumas das próprias características do poder aeroespacial, que incluem a versatilidade, a dependência de tecnologia e a velocidade, corroboraram a decisão das mudanças ocorridas a partir de então.

Durante esse processo de reestruturação, que culminou com a publicação do Decreto nº 9.077 (BRASIL, 2017a), o preparo operacional<sup>1</sup> foi alocado em um comando operacional, o Comando de Preparo (COMPREP), enquanto o emprego dos meios<sup>2</sup> de força aérea passou à responsabilidade de outro comando colateral, o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE). Ambos são denominados Órgãos de Direção Setorial (ODS) e subordinam-se diretamente ao Comandante da Aeronáutica (Figura 1). Além disso, houve a separação entre atividade-fim e atividade-meio em Organizações Militares (OM) distintas e especializadas, que serão detalhadas mais a fundo no Capítulo 4.

Mesmo após as modificações implantadas, a estrutura organizacional da Força Aérea Brasileira (FAB) continuou sendo essencialmente hierárquica e verticalizada, pois os ODS também possuem Unidades Subordinadas, embora a reestruturação tenha eliminado organizações de nível intermediário nessa estrutura.

Em meio a todas as mudanças relatadas e à necessidade de melhoria de processos e de resultados, uma Assessoria de Governança (ASSEGOV) foi criada desde o início da implantação do COMPREP, a qual, conforme o seu Regimento Interno (BRASIL, 2017b e 2018), tem por finalidade avaliar o ambiente, os cenários e o desempenho, direcionar os programas, os planos e os projetos e monitorar o desempenho e se os objetivos estão sendo atingidos.

Esse Regimento ainda complementa o que concerne aos mecanismos de liderança, de estratégia e de controle da gestão, consoante o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) e na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 (BRASIL, 2016). Embora os demais Órgãos de Direção Setorial também executem atividades de governança, o

---

<sup>1</sup> O Regimento Interno do Comando de Preparo estabelece que o processo de preparo operacional possui a “finalidade de desenvolver as competências e a doutrina necessárias ao emprego da Força Aérea” (BRASIL, 2017b, p. 8).

<sup>2</sup> Os meios de força aérea são constituídos por “[...] pessoal, aeronaves, plataformas espaciais, veículos terrestres, embarcações, armamentos, instalações, equipamentos e sistemas, da FAB ou adjudicados por outros elementos do Poder Aeroespacial, necessários para executar Ações de Força Aérea” (BRASIL, 2012, p. 10).

COMPREP era o único ODS na FAB que contava com assessoria exclusiva para esse propósito.

Figura 1 – Organograma da Força Aérea Brasileira



Fonte: Disponível em: <http://www.fab.mil.br/organograma>.

Nas Organizações Militares Subordinadas ao COMPREP, cujos novos organogramas foram construídos após a reestruturação da FAB, estabeleceu-se que o Conselho de Comandantes, dentre suas finalidades, deveria prover o apoio à governança. Complementarmente, a Seção de Gestão Organizacional passaria a realizar as atividades de planejamento e de controle integrado.

## 1.2 JUSTIFICATIVA

Ao passo em que as Forças Armadas têm sido reconhecidas como as instituições mais confiáveis para os brasileiros (Instituto de Pesquisas Datafolha; 2019), a demanda pela prestação de serviços mostra-se crescente, como, por exemplo, nas missões de garantia da lei e da ordem, na segurança de grandes eventos (Copa do Mundo e Olimpíadas), na prestação de socorro em casos de catástrofes naturais, no transporte de órgãos e tecidos para transplantes, na recepção e assistência a imigrantes ou refugiados e no transporte de urnas e vacinas para pontos longínquos do território nacional. Como observado, inúmeros são os casos em que o governo

federal aciona as organizações militares para a realização de missões que primariamente seriam responsabilidade de outros órgãos.

Se, por um lado, a entrega dos serviços acima listados gera o alto valor público que as Forças Armadas desfrutam no cenário atual, por outro, o esforço para entregá-los não pode levar ao esgotamento das capacidades. O aumento e a diversificação desses serviços precisam ser corretamente administrados para que não ocorram em detrimento da atividade-fim das Forças. Nesse sentido, deve ser buscado um equilíbrio de modo que os anseios da sociedade continuem sendo bem atendidos.

Embora a maioria dos serviços prestados a outros órgãos seja realizada com a contrapartida de recursos orçamentários, o crédito alocado (normalmente referente a custeio) não implica, por exemplo, na aquisição de mais aeronaves nem se converte em mais pilotos treinados. Como esses dois meios são limitados, o seu excessivo emprego pode levar ao não cumprimento até mesmo de missões de treinamento necessárias para manter a sua operacionalidade e os níveis de segurança de voo.

Nota-se, neste momento, que os pontos de atenção sobre as Forças Armadas podem ser analisados sob a óptica de elementos da governança pública definidos por Martins e Marini (2014) e Martins e Mota (2018), fornecendo um diagnóstico a respeito de sua atuação. Uma das primeiras análises que esse modelo propõe está relacionado à capacidade institucional em atender às expectativas da sociedade e à qualidade de sua estrutura, com meios adequados para não recair no insulamento ou na insustentabilidade. Esse elemento vai diretamente ao encontro da preocupação citada no parágrafo anterior.

O relacionamento e a colaboração com outros órgãos e com a sociedade também é aspecto presente na governança pública, que precisa ser bem gerenciado não apenas pelos órgãos militares, mas por qualquer órgão público. Assim, pode não ser opção a negativa no atendimento às demandas das diversas instituições, mas talvez dimensioná-lo às capacidades de cada Força.

Além da capacidade de cumprir as atividades extras alocadas e da coordenação com diversos setores do governo e da sociedade, o desempenho dos órgãos militares precisa ser avaliado em todas as dimensões, pois, apesar de gerarem alto valor público reconhecido em pesquisas, os resultados podem ser gerados com menor esforço pelas áreas envolvidas. Tanto o desempenho quanto o valor público também

constituem elementos de governança pública propostos por Martins e Marini (2014), o que será objeto deste estudo.

Concentrando o estudo em uma das Forças Armadas do Brasil, o Comando da Aeronáutica adotou medidas de racionalização de estrutura de modo a garantir o cumprimento de sua destinação constitucional de forma eficiente e eficaz, em consonância com diretrizes de governança pública. Para o Comando de Preparo priorizou-se o foco na atividade de preparo operacional, bem como a realização do emprego foi passada para a responsabilidade exclusiva do Comando de Operações Aeroespaciais e a execução administrativa para os Grupamentos de Apoio.

Em complemento a esse novo conceito e, em obediência às normas federais, o COMPREP instituiu a Assessoria de Governança em seu organograma, destinada a gerenciar a melhoria dos processos, do planejamento e dos resultados alcançados pela organização.

Considerando todo os fatos apresentados, o estudo da implantação da governança pública no Comando de Preparo faz-se relevante não apenas pela peculiaridade dessa organização em possuir uma assessoria dedicada, mas também em face das mudanças ocorridas em sua estrutura e por ser o órgão superior da maior parte dos esquadrões aéreos e unidades de infantaria da FAB, totalmente voltados para a atividade finalística da Força.

Se, por um lado, há a necessidade da modernização da gestão e de atendimento das normas legais, por outro, a hierarquia típica da instituição militar e a rigidez dos procedimentos podem formar barreiras à implantação da governança pública, a qual defende a atuação em redes de colaboração e o incentivo à inovação. Ao mesmo tempo, os valores inerentes à instituição militar, como a liderança, a integridade e a obediência às normas podem facilitar a implantação de outros elementos de governança.

### 1.3 PERGUNTA NORTEADORA

As Forças Armadas são instituições baseadas em hierarquia, cadeia de comando<sup>3</sup> e formalidade. Sua estrutura funcional parece antagônica à implantação de processos

---

<sup>3</sup> Cadeia de comando representa “[...] sequência hierárquica de comandantes, por meio da qual é exercido o comando” (BRASIL, 2015).

matriciais, de inovação e de atuação baseada em redes e colaboração, que são fatores presentes na governança pública.

Todavia, é importante ressaltar que outras características das organizações militares e de seu efetivo podem facilitar a adoção de procedimentos que melhoram a governança do órgão, como a liderança e o estrito cumprimento de ordens.

Desta forma, pretende-se abordar neste projeto de pesquisa a seguinte questão: Como as particularidades inerentes à hierarquia e disciplina presentes em uma instituição que compõe as Forças Armadas influenciam o processo de implantação da governança pública?

#### 1.4 OBJETIVOS

O objetivo principal deste estudo será analisar como as particularidades das organizações militares influenciam a implantação da governança pública na estrutura hierarquizada no Comando de Preparo da FAB.

##### 1.4.1 Objetivos específicos

- a) Identificar na literatura e analisar os principais aspectos do conceito de governança pública segundo os principais autores e especialistas e compará-los com as legislações que determinam a aplicação da governança pública na Administração Pública federal;
- b) identificar e descrever as principais características da estrutura organizacional do Comando de Preparo e compreender seus diferenciais em relação às demais instituições públicas, considerando o contexto em que se insere;
- c) coletar dados acerca do processo de governança pública do Comando de Preparo, para identificar as dificuldades e as facilidades das organizações militares subordinadas em realizar ações de governança, relacionando-os a aspectos característicos da profissão militar; e
- d) analisar, do ponto de vista do cliente (Comando de Operações Aeroespaciais), os resultados gerados pelo Comando de Preparo.

## 1.5 HIPÓTESES

A primeira hipótese a ser analisada neste estudo é a de que a estrutura hierarquizada, a formalidade e a rigidez disciplinar de uma organização militar podem dificultar a adoção de inovações e a atuação em rede e colaborativa. Em seguida, será verificado se a liderança, a integridade e a obediência às normas, fatores intrínsecos à profissão militar, são facilitadores no processo de implantação da governança pública.

## 1.6 RESUMO DOS CAPÍTULOS DA DISSERTAÇÃO

O primeiro capítulo contextualiza a inquietação que motiva esta pesquisa, bem como apresenta a pergunta que deverá ser respondida ao final do estudo e os objetivos a serem seguidos ao longo deste processo.

O segundo capítulo apresentará os principais conceitos de governança pública que norteiam o estudo, considerando autores relevantes identificados por meio de pesquisa bibliográfica. Também são apresentadas as previsões nas normas legais sobre ações aos órgãos públicos federais no tocante ao tema em questão. Por fim, trará as características da instituição militar, as diferenças entre os tipos de estrutura organizacional e alguns panoramas de estudos recentes similares.

O terceiro capítulo tratará da estrutura do Comando de Preparo da FAB, considerando a previsão de seu Regimento Interno e normas superiores, além do papel da governança nesse contexto.

O quarto capítulo delimitará a metodologia de pesquisa abordada neste estudo e a sua classificação. Também estão descritos os métodos de coleta e análise de dados, que subsidiam as discussões nos capítulos seguintes.

O capítulo quinto abordará a análise dos elementos da governança pública pesquisados, a saber: qualidade e capacidade institucional, relacionamento e colaboração, inovação, desempenho e valor público, comparando com os valores militares.

O capítulo sexto trará a conclusão, considerando a integração de todos os elementos analisados e sua comparação com o posicionamento dos autores. Ao final, será demonstrado se houve o atingimento dos objetivos propostos e será lançada a base para a expansão de estudos sobre o tema analisado.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 CONCEITO DE GOVERNANÇA PÚBLICA

As origens do conceito de governança pública remontam à proposta de Kooiman (1993), em seu livro *Modern Governance*. Esses conceitos, revisitados e atualizados por Martins e Marini (2014), apresentaram a necessidade de uma nova forma de governar não para a sociedade, mas com ela, em uma rede de governança interativa, com fortalecimento das capacidades governamentais e em busca de melhoria do desempenho em prol da geração de valor público.

Silva (2010) demonstrou que governança pode ser entendida como a própria evolução no modo de fazer a gestão. No caso da administração pública, a sociedade passou a reivindicar serviços de maior qualidade e legitimidade na forma de agir. Se até meados do século XX a administração estava focada na eficiência dos processos, a partir do final desse período o gestor deveria sair do isolamento do seu papel tecnocrata e encontrar formas de construir soluções em parceria com diversos setores, que atendessem às expectativas dos cidadãos.

Tanto Kooiman (1993) quanto Pettigrew e Fenton (2000 *apud* SILVA, 2010) defenderam que o foco deixou de ser a estrutura das organizações, passando para a estratégia, os processos e a atuação em redes.

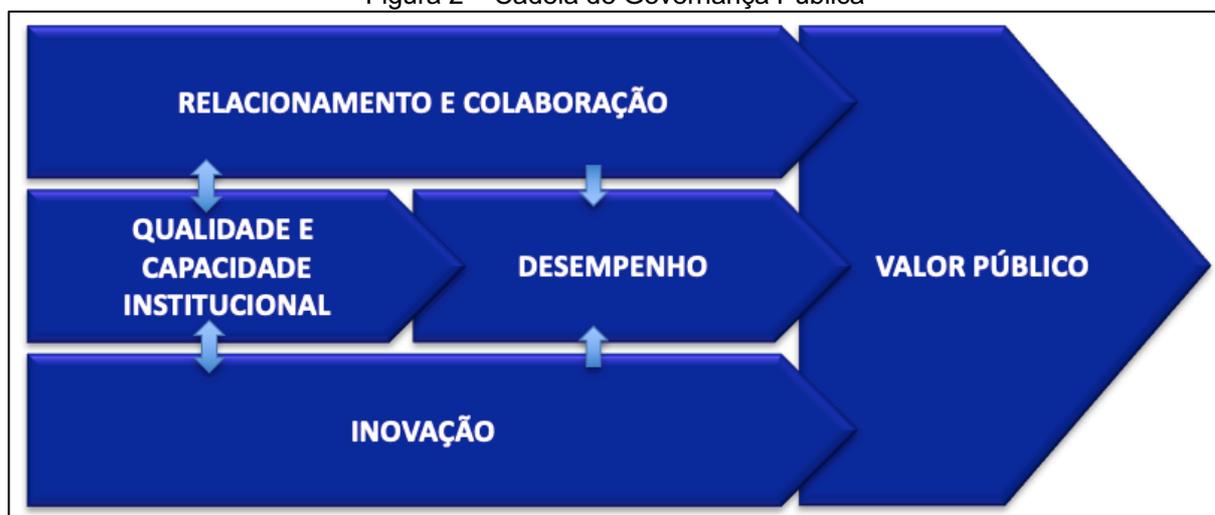
Por sua vez, Cavalcante e Pires (2018, p. 9) propuseram que a governança pública é “[...] uma perspectiva estratégica e situada para lidar com os desafios de coordenação e de implementação de programas governamentais em ambientes (internos e externos) cada vez mais complexos, dinâmicos e incertos”. Esses autores reforçaram a importância da construção de soluções para os problemas públicos complexos por meio de parcerias, que podem ser realizadas com outros órgãos da administração pública, com empresas ou até mesmo com instituições civis.

Tanto Martins e Marini (2014) quanto Cavalcante e Pires (2018) defenderam que a governança pública tornou-se necessária para enfrentar os problemas públicos complexos, também conhecidos como *wicked problems*. Este conceito fora assim descrito por Martins e Marini (2014, p. 48):

Problemas públicos complexos afetam muitos atores, senão todos de forma mais ou menos direta, num determinado contexto multiescalar (local, regional, global); suas causas e efeitos não são lineares e requerem a consideração de uma grande quantidade de fatores; implicam enunciados, objetivos e prioridades ambíguos e conflitantes; engendram relações de poder, padrões decisórios e ações colaborativas que emergem segundo padrões instáveis. Frequentemente são considerados problemas incompletos (*wicked problems*), contraditórios e com requisitos mutáveis, com soluções difíceis de reconhecer por conta de sua interdependência. (MARTINS & MARINI, 2014, p. 48)

Incorporando mais um elemento à nova governança pública, Martins e Mota (2018) propuseram que a inovação atua diretamente na geração de valor público. Afetaria, desse modo, a confiança e a satisfação com a administração pública (BRANDÃO; BRUNO-FARIA, 2013).

Figura 2 – Cadeia de Governança Pública



Fonte: Martins e Mota (2018).

A cadeia de elementos da governança pública proposta por Martins e Marini (2014) e Martins e Mota (2018) pode ser observada na Figura 2 e, mais detalhadamente, no Quadro 1. Nesse Quadro, ao lado de cada elemento da governança pública estão relacionados os conceitos associados que clarificam a sua abrangência, mas não serão aprofundados neste estudo.

Quadro 1 – Elementos da governança pública

<b>Qualidade e capacidade institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderança</li> <li>• Domínio de competências</li> <li>• Prontidão</li> <li>• Potencial</li> <li>• Desenho Institucional</li> </ul>
<b>Relacionamento e colaboração</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes de governança</li> <li>• Coprodução e cocriação</li> <li>• Colaborarquia</li> <li>• Liderança compartilhada</li> <li>• Interações com a sociedade em rede</li> </ul>
<b>Inovação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Solução de problemas</li> <li>• <i>Design</i></li> </ul>
<b>Desempenho</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Economicidade</li> <li>• Excelência</li> <li>• Execução</li> <li>• Eficiência</li> <li>• Eficácia</li> <li>• Efetividade</li> </ul>
<b>Valor público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Satisfação</li> <li>• Confiança</li> <li>• Resiliência</li> <li>• Valores sociais</li> </ul>

Fonte: Martins e Mota (2018), adaptado.

Considerando que se está analisando um órgão da Administração Pública Federal, é importante apresentar as legislações e normas que regulam o setor. Para acompanhar as transformações sociais e o anseio por melhoria dos resultados entregues pelo setor público, o Ministério do Planejamento, o Orçamento e Gestão e a Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2016) determinaram que os órgãos do Poder Executivo federal adotassem medidas para a sistematização de práticas ligadas à governança.

Assim, a governança no setor público foi definida como “[...] mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. A definição apresentada nessa Instrução Normativa corrobora a conceituação defendida pelo Tribunal de Contas da União - TCU (2013 e 2014).

Como regulamentação do poder Executivo sobre o assunto, o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) acrescentou a capacidade de resposta aos princípios da governança pública. Os princípios e as diretrizes de governança pública estabelecidos pelo Decreto estão organizados e contextualizados no Quadro 2.

Quadro 2 – Princípios e diretrizes de governança pública

Princípios	Contextualização	Diretrizes
Capacidade de resposta	<p>“[...] capacidade de resposta e prestação de contas são dois princípios fundamentais da governança, que representam viabilizadores transversais essenciais para o desenvolvimento”.</p> <p>(United Nations, 2015)</p>	<p>Direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.</p>
		<p>Promover a simplificação administrativa, a modernização da gestão pública e a integração dos serviços públicos, especialmente aqueles prestados por meio eletrônico.</p>
Integridade	<p>“Integridade não é apenas uma questão moral, é também sobre fazer com que a economia seja mais produtiva, o setor público mais eficiente e a sociedade mais inclusiva”.</p> <p>(OCDE, 2012)</p>	<p>Implementar controles internos fundamentados na gestão de risco, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores.</p>
		<p>Incorporar elevados padrões de conduta pela alta administração para orientar o comportamento dos agentes públicos, em consonância com as funções e atribuições de seus respectivos órgãos e entidades.</p>
Confiabilidade	<p>“Confiabilidade é a capacidade das instituições de responder efetivamente a uma responsabilidade delegada, de forma a antecipar as necessidades e, com isso, minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político”.</p> <p>(OCDE, 2017c)</p>	<p>Monitorar o desempenho e avaliar a concepção, a implementação e os resultados das políticas e das ações prioritárias para assegurar que as diretrizes estratégicas sejam observadas.</p>
		<p>Articular instituições e coordenar processos para melhorar a integração entre os diferentes níveis e esferas do setor público, com vistas a gerar, preservar e entregar valor público.</p>
Melhoria regulatória	<p>“A agenda da melhoria regulatória trata sobre o desenvolvimento e a avaliação de políticas e de leis (...) de forma transparente, baseados em evidências e orientados pelas visões de cidadãos e partes interessadas”.</p> <p>(European Commission, 2016)</p>	<p>Manter processo decisório orientado pelas evidências, pela conformidade legal, pela qualidade regulatória, pela desburocratização e pelo apoio à participação da sociedade.</p>
		<p>Editar e revisar atos normativos pautando-se pelas boas práticas regulatórias e pela legitimidade, estabilidade e coerência do ordenamento jurídico, realizando consultas públicas sempre que conveniente.</p>
		<p>Avaliar as propostas de criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas e de concessão de incentivos fiscais e aferir, sempre que possível, seus custos e benefícios.</p>
Prestação de contas e responsabilidade ( <i>accountability</i> )	<p>“A governança efetiva para um desenvolvimento sustentável demanda que as instituições públicas, em todos os países e em todos os níveis, sejam inclusivas,</p>	<p>Definir formalmente as funções, as competências e as responsabilidades das estruturas e dos arranjos institucionais.</p>

Princípios	Contextualização	Diretrizes
	participativas e prestem contas à população”.  (United Nations, 2014)	
Transparência	“Fortalecer as relações com os cidadãos é um investimento sólido na melhoria do desenvolvimento de políticas e um elemento essencial da boa governança”.  (OCDE, 2016)	Promover a comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.

Fonte: Brasil (2018a).

O Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) determinou que a alta administração dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional implantasse os procedimentos de governança previstos na própria norma, dentre elas: o acompanhamento de resultados, a melhoria do desempenho, o processo decisório fundamentado em evidências e a realização de gestão de riscos integrada ao planejamento estratégico.

Pode-se notar semelhanças entre os conceitos fixados pelas normas federais apresentadas e a Teoria do Agente-Principal, de Jensen e Meckling (2008), em que há a preocupação com o controle sobre os atos exercidos pelos administradores (gestores), para que os próprios interesses não superem os interesses da empresa (neste caso, do órgão) e os do proprietário da empresa (na Administração Pública, a própria sociedade).

Assim, o Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) também trouxe, dentre as diversas diretrizes, a necessidade de resultados para a sociedade por meio de soluções inovadoras, a integração entre diversos órgãos e a participação da sociedade. Observa-se que há pontos de convergência entre a proposta de governança pública de Martins e Marini (2014) e Martins e Mota (2018) e o Decreto (BRASIL, 2017).

### 2.1.1 Governança em rede e governança hierárquica

Tendo em vista a importância que o elemento de relacionamento e colaboração representa para testar uma das hipóteses desta pesquisa, bem como a hierarquia, esses tópicos serão um pouco mais aprofundados neste item.

Do ponto de vista político-institucional, Pires e Gomide (2018) explicaram que há três modos de governança que configuram as relações entre o governo, o setor privado e organizações civis, cujas interações podem ser observadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Modos de governança

Hierarquia	Mercado	Rede
Princípio de integração e de coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade).	As interações entre os atores baseiam-se em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos pecuniários e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição).	As relações entre os atores envolvem interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade).

Fonte: Pires e Gomide (2018), adaptado.

Conforme observado, a análise de Pires e Gomide (2018) identificou a existência de um modo de governança baseado em hierarquia, já estabelecendo que esse modelo restringe a criatividade (prerrogativa para o desenvolvimento de inovações) e que diverge do modo de governança em rede.

Cabe a ressalva de que, por se tratar de análise político-institucional voltada para a elaboração e a implementação de políticas públicas, esse estudo possui uma aplicação mais voltada aos níveis políticos e estratégicos. Todavia, os próprios autores citaram a possibilidade de que os modos de governança possam coexistir no âmbito interno das organizações, o que será verificado após a coleta de dados desta pesquisa, que possui um foco no diagnóstico intraorganizacional baseado nas propostas de Martins e Marini (2014) e Martins e Mota (2018).

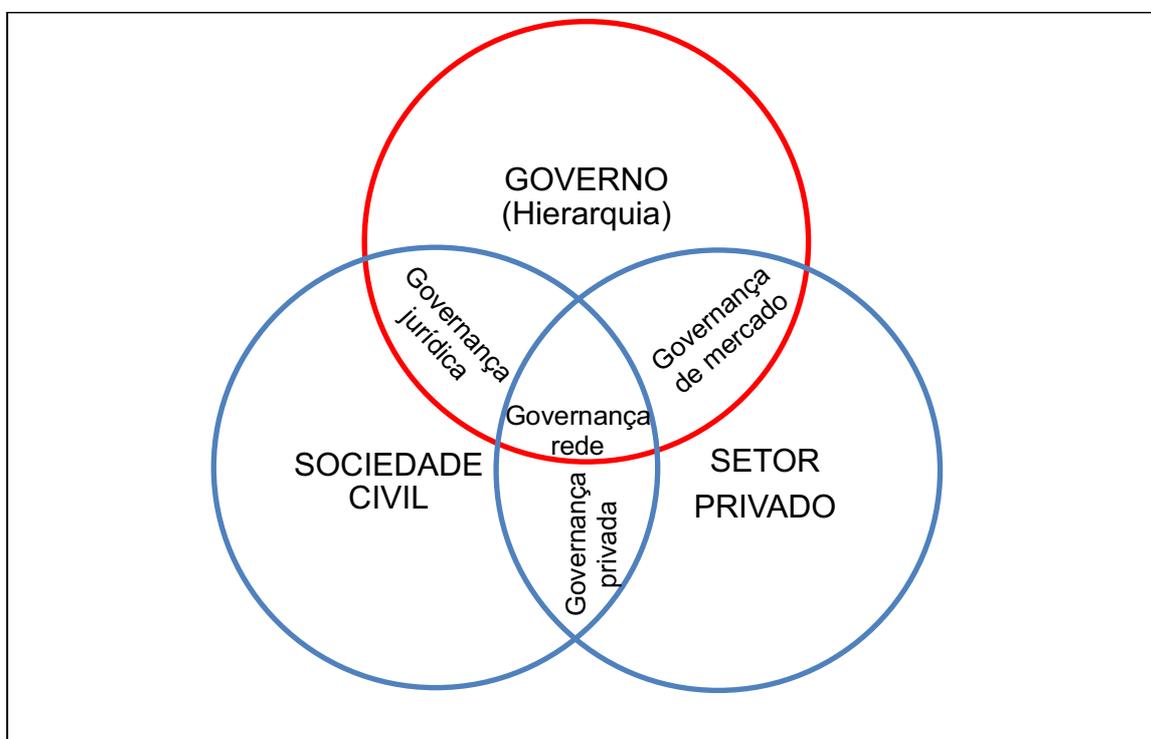
A classificação proposta por Pires e Gomide (2018) está ligada à percepção citada por Cavalcante e Pires (2018) de que a forma de governança é definida pelos arranjos político-institucionais elaborados para construir e implantar as políticas públicas. Segundo Pires e Gomide (2018), os modos de governança apresentados no Quadro 3 coexistem e podem ser verificados tanto na interação entre as organizações quanto no âmbito interno das mesmas.

Em sua análise, Cavalcante e Pires (2018) concluíram que a administração pública, em razão de não visar ao lucro por objetivo como a iniciativa privada, vivencia uma

realidade dinâmica e complexa, em que as formas de implementar políticas públicas irão variar de acordo com diversos fatores no cenário em que estão inseridas. Também ressaltaram a necessidade de equilíbrio entre o controle, a participação social e a flexibilidade que viabilize os processos de inovação.

Esse estudo se contrapõe à rigidez do modelo de governança pública proposto pelo TCU (2014) e pelo Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), mais focados em controle do que na participação da sociedade no que concerne à construção de políticas públicas e que se aproximam, em diversos pontos, à Teoria do Principal-Agente (JENSEN; MECKLING, 2008), base da governança corporativa.

Figura 3 – Modelos de Governança



Fonte: Howlett and Ramesh (2014 *apud* CAVALCANTE; LOTTA, 2019).

Tal como Pires e Gomide (2018) apontaram os modos de governança, Howlett *and* Ramesh (2014 *apud* CAVALCANTE; LOTTA, 2019) propuseram que esses modos são baseados nas diferentes relações entre os atores envolvidos (governo, setor privado ou sociedade civil), que podem ser observadas na Figura 3. Assim, a governança em rede ocorre quando há a participação dos três atores no arranjo da política pública. Da mesma forma, espera-se encontrar o modo de governança hierárquica nas relações internas do próprio governo. Por fim, os autores também ressaltaram a complexidade nessas relações e nos arranjos das políticas.

Martins e Marini (2014) apresentaram que a governança em rede, também denominada governança colaborativa, tornou-se uma necessidade para a atuação sobre os problemas públicos complexos (*wicked problems*), tendo em vista o cenário atual em que a sociedade não-organizada foi empoderada pela difusão e velocidade das mídias sociais, cobrando legitimidade dos governos. Essa relação social é considerada não-institucional, pois não está normatizada e não possui líderes (e sim *hubs*, ou conexões). A sociedade-rede, apesar de desorganizada e instável, tem demonstrado força suficiente para pressionar instituições governamentais por meio de protestos espontâneos.

Segundo Martins e Mota (2018), para a solução de problemas afetos à sociedade em rede, não podem ser aplicados os métodos tradicionais de relações causais, pois é preciso identificar os *hubs* e atuar sobre eles. Assim, na governança colaborativa, espera-se que um parceiro não dê ordens ao outro, mas que sejam engajados por princípios e que haja combinação entre as partes.

### **2.1.2 Inovação**

Segundo Cunha e Severo (2017), inovar não é uma característica exclusiva da iniciativa privada, tendo o Estado, cada vez mais, empregado esse instrumento para atuar em busca de soluções quanto aos problemas públicos complexos.

Para Mazzucato (2014), mais do que utilizar-se da inovação, cabe ao Estado o papel de empreendedor na economia, injetando recursos e assumindo riscos em projetos de longo prazo. A autora exemplificou que, nos Estados Unidos, financiamentos militares em pesquisas permitiram a criação da internet, do GPS (Sistema de Posicionamento Global) e da Siri (assistente pessoal virtual presente no iPhone e em outros produtos da Apple).

Assim, Mazzucato (2014) demonstrou não apenas que grandes invenções nascidas no Vale do Silício receberam incentivos governamentais, mas também que tecnologias incorporadas ao dia-a-dia do cidadão comum nasceram de pesquisas voltadas para a segurança e a defesa.

Em termos conceituais, Cunha e Severo (2017, p. 9) definiram que “[...] inovar é colocar o novo em ação, efetivando mudanças incrementais ou radicais como

resultado da intencionalidade humana”. Assim, uma ideia é considerada inovação quando é posta em prática e gera resultados.

Esse processo experimental inclui a tentativa e o erro (CAVALCANTE; CUNHA, 2017). Entretanto, para o gestor público no Brasil, expor-se ao erro pode ser temerário perante os rígidos órgãos de controle que cobram a eficiência na geração de resultados e a economicidade nos esforços empregados. Em se tratando dos militares, ainda há o conflito entre aceitar o insucesso e os rígidos valores morais de sua formação, em que cumprir uma missão é a única opção.

Pesquisando casos de inovação do setor público brasileiro, Cavalcante e Camões (2017) verificaram que a maior parte das inovações surgiu de processos do alto escalão (*top-down*) ou de setores abaixo com seus líderes (horizontal), demonstrando a importância da liderança para impulsioná-las.

As inovações na prestação de serviço ao cliente constavam dentre os tipos analisados no processo interno em busca de eficiência e eficácia para a entrega de resultados, no processo tecnológico ou no próprio processo administrativo (motivação aos membros da organização, no desenho da estrutura ou da estratégia e na modernização da gestão).

Cavalcante e Camões (2017) também analisaram possíveis barreiras às inovações, tais como restrições orçamentárias ou legais, tecnologia defasada, resistência à mudança, falta de estratégia e estrutura organizacional desfavoráveis.

Dentre os facilitadores, foram analisados: pressão política ou da mídia, *benchmarking* com outros órgãos inovadores, equipes motivadas e diversificadas, folga de recursos, legislação e estrutura organizacional favoráveis, baixa aversão ao risco, facilidade no uso da inovação etc. De forma análoga, neste estudo serão verificados os fatores de influência das características militares nos processos de inovação.

## 2.2 INSTITUIÇÃO MILITAR

A fim de analisar as particularidades da implantação da governança pública em uma organização militar é preciso, primeiramente, apresentar as características dessa instituição.

Partindo-se da própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), as Forças Armadas são definidas como instituições nacionais baseadas em hierarquia e disciplina, cujo

Comandante Supremo é o Presidente da República. Sua missão é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais e da lei da ordem quando devidamente acionados. O primeiro princípio fundamental elencado por essa norma é a soberania da República Federativa do Brasil.

O Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012a) pontua a responsabilidade da Forças Armadas em defender o patrimônio nacional, além de possuírem capacidade militar de dissuasão e estarem preparadas para a defesa contra ameaças externas.

Seguindo esse raciocínio, a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2012b) conceitua que:

- I. Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais; e
- II. Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2012b, página 13)

Nesse contexto, pode-se inferir que as Forças Armadas possuem o papel semelhante ao de um seguro contratado, que deverá ser proporcional ao patrimônio a ser protegido e aos riscos a que ele está submetido. Para isso, a Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2012b) traz, dentre seus objetivos, a exigência de dotá-las com as capacidades necessárias para cumprir os planejamentos estratégicos e operacionais, além de mantê-las modernas e adestradas em prol da Defesa Nacional.

Contudo, as capacidades necessárias às Forças não estão restritas ao cumprimento da missão constitucional. A Força Aérea Brasileira, por exemplo, além da missão-síntese prevista na Concepção Estratégica Força Aérea 100 (BRASIL, 2016a, p. 17) de “[...] manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria”, possui diversas missões subsidiárias previstas na Lei complementar nº 97 (BRASIL, 1999).

Tais missões são ligadas à coordenação de atividades da Aviação Civil, à Política Aeroespacial Nacional, ao Correio Aéreo Nacional e ao controle do espaço aéreo brasileiro contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, dentre outros. É exatamente a capacidade de cumprir tantas missões que um dos tópicos do diagnóstico da governança para resultados pretende abordar.

Todavia, conhecer a missão constitucional dessa instituição não é suficiente para entender o funcionamento de seus órgãos, que possuem uma cultura organizacional própria, com valores intrínsecos e sedimentados em seu efetivo.

A própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) diferencia os militares dos demais servidores quando restringe o seu direito à greve, a filiação a partidos políticos quando em serviço ativo e à associação sindical. A negativa a esses direitos vai ao encontro das bases da instituição militar, citada no parágrafo anterior: hierarquia e disciplina. O estrito acatamento das ordens superiores não seria conciliável com o exercício pleno de tais direitos.

Considerando ainda que o Comandante Supremo das Forças Armadas é o Presidente da República, bem como a própria missão de garantia dos poderes constitucionais, torna-se incompatível que um militar exerça funções políticas concomitantemente à sua carreira.

Por sua vez, o Estatuto dos Militares (BRASIL, 1980) também ressalta que as Forças Armadas são instituições baseadas em hierarquia e disciplina, com o estrito acatamento à sequência de autoridade e o perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes.

Segundo Thomazi (2008, p. 128) “[...] a hierarquia militar se sobressai como um valor especial, pois é capaz de superar a própria individualidade, aparecendo como um mecanismo superior de observação e de controle”. O autor ainda defende que

[...] a instituição militar, pelas suas próprias características, estabelece a hierarquia como primeiro plano de sua organização social, juntamente com os mecanismos disciplinares que se traduzem no cotidiano da tropa e que exigem a obediência imediata e total às ordens dos superiores. (THOMAZI, 2008, p. 128).

Fica evidenciado que, para a instituição militar, a hierarquia não está presente apenas no organograma rígido e vertical, mas também atua como uma força que se coloca entre os indivíduos, formando barreiras para que a cadeia de comando seja preservada.

Ao analisar os estudos sobre hierarquia, bem como os regulamentos e os manuais militares, conclui-se que ela também possui a função de separar os níveis de decisão. Os postos mais altos da carreira, munidos de maior experiência e mais informação sobre os fatos, poderão decidir as linhas de ação, considerando variáveis que geralmente seriam desconhecidas dos subalternos.

Leiner (1997), ao questionar um militar a respeito da disciplina, obteve a resposta de que dificilmente encontraria outra organização que exigiria até o sacrifício da vida no cumprimento de uma ordem. O autor classificou que “[...] a hierarquia é o meio e a disciplina é o fim” (LEINER, 1997, p. 102).

Em outro momento, Leiner (1997) abordou um cadete sobre o que levaria um soldado a cumprir a ordem de avançar durante uma batalha, exposto a um perigo real de ser gravemente ferido ou até mesmo morrer. Segundo aquele militar, o soldado só estaria disposto a seguir o oficial se confiasse na ordem superior e em seu profissionalismo, que são reflexos da liderança do comandante. Aqui explica-se por que é tão necessário o cumprimento incondicional de ordens: no momento de tensão de guerra ou crises, não há espaço para discussão ou dúvidas.

A importância do cumprimento de ordens para os militares é tão valorizada que o Código Penal Militar (BRASIL, 1969) tipifica a insubordinação como crime militar ao “[...] recusar obedecer a ordem de superior sobre assunto ou matéria de serviço, ou relativamente a dever imposto em lei, regulamento ou instrução”. Também é inaceitável e classificado como crime militar a crítica pública de ato de seu superior, de assuntos disciplinares ou do Governo.

O Código Penal Militar (BRASIL, 1969) ainda é mais extremo quando apresenta a morte por fuzilamento como a primeira das penas principais. Ao longo da legislação verifica-se que essa medida só é aplicável a determinados crimes em tempo de guerra, seguindo rito específico definido pelo Código de Processo Penal Militar (BRASIL, 1969a). Entretanto, o Código Penal Militar (BRASIL, 1969) faz a ressalva de que a pena pode ser imediatamente executada em prol da ordem e da disciplina militares em zona de operações de guerra.

Todavia, o Regulamento Disciplinar da Aeronáutica (BRASIL, 1975) fornece uma proteção ao subordinado, pois estabelece que este pode solicitar por escrito uma ordem que não parece razoável ou que implique a responsabilidade pessoal para quem for executá-la. No mesmo parágrafo, determina à autoridade o atendimento a esse tipo de solicitação.

Desta forma, o Regulamento (BRASIL, 1975) estabelece um procedimento formal em que a ordem pode ser questionada para fins de esclarecimento. Mas, uma vez recebida por escrito, caberá igualmente ao subordinado cumpri-la. Não se deve perder

de vista que o Regulamento Disciplinar trata das transgressões disciplinares no âmbito administrativo e, uma vez configurada uma insubordinação, o fato será apurado de acordo com os preceitos do Código Penal Militar (BRASIL, 1969).

Assim como o Estatuto dos Militares (BRASIL, 1980) estabelece a hierarquia e a disciplina como as bases da instituição militar, também elenca os outros valores que devem ser cultuados em suas organizações:

Art. 27. São manifestações essenciais do valor militar:

I - o patriotismo, traduzido pela vontade inabalável de cumprir o dever militar e pelo solene juramento de fidelidade à Pátria até com o sacrifício da própria vida;

II - o civismo e o culto das tradições históricas;

III - a fé na missão elevada das Forças Armadas;

IV - o espírito de corpo, orgulho do militar pela organização onde serve;

V - o amor à profissão das armas e o entusiasmo com que é exercida; e

VI - o aprimoramento técnico-profissional.

Os valores militares são apresentados logo no ingresso na instituição, conforme previsto no Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas (BRASIL, 2009).

Os militares recém-incorporados devem prestar compromisso, mediante juramento perante a Bandeira Nacional, de que cumprirão rigorosamente as ordens, respeitarão os superiores hierárquicos e defenderão a Pátria com o sacrifício da própria vida, corroborando novamente o texto do Estatuto (BRASIL, 1980).

O desenvolvimento dos valores em um militar não se restringe ao período de sua formação inicial, uma vez que esses indivíduos serão abordados e cobrados ao longo de toda a carreira. No Quadro 4 pode-se observar que o Programa de Formação e Fortalecimento de Valores (PFV) da FAB (BRASIL, 2016b) determina que sejam continuamente trabalhados perante a tropa não somente os valores essenciais previstos no Estatuto dos Militares (BRASIL, 1980), mas também outros valores deduzidos e os estabelecidos pela Concepção Estratégica Força Aérea 100 (BRASIL, 2016a).

Quadro 4 – Cronograma de aplicação do PFV na FAB

PERÍODO DE TRABALHO	VALOR	VALORES COMPLEMENTARES	
		Anos pares	Anos ímpares
FEVEREIRO	DISCIPLINA	HIERARQUIA	
MARÇO		DISCRIÇÃO	AUTORIDADE
ABRIL	PROFISSIONALISMO	DEDICAÇÃO	EFICIÊNCIA

PERÍODO DE TRABALHO	VALOR	VALORES COMPLEMENTARES	
		Anos pares	Anos ímpares
MAIO		AMOR À PROFISSÃO	APRIMORAMENTO
JUNHO	INTEGRIDADE	HONRA	RESPONSABILIDADE
JULHO		AMOR À VERDADE	DIGNIDADE (probidade, vida ilibada, trato com subordinado e boa educação)
AGOSTO	PATRIOTISMO	CIDADANIA (família, autoridades civis, direitos e deveres)	
SETEMBRO		CIVISMO	TRADIÇÃO
OUTUBRO	COMPROMETIMENTO	FÉ NA MISSÃO	ESPÍRITO DE CORPO
NOVEMBRO		CORAGEM	LEALDADE

Fonte: Brasil (2016b).

Em outro artigo do Estatuto (BRASIL, 1980), em que são apresentados os deveres do militar, reforça-se a importância das bases da instituição e a possibilidade do sacrifício em nome da Pátria.

Art. 31. Os deveres militares emanam de um conjunto de vínculos racionais, bem como morais, que ligam o militar à Pátria e ao seu serviço, e compreendem, essencialmente:

I - a dedicação e a fidelidade à Pátria, cuja honra, integridade e instituições devem ser defendidas mesmo com o sacrifício da própria vida;

II - o culto aos Símbolos Nacionais;

III - a probidade e a lealdade em todas as circunstâncias;

IV - a disciplina e o respeito à hierarquia;

V - o rigoroso cumprimento das obrigações e das ordens; e

VI - a obrigação de tratar o subordinado dignamente e com urbanidade.

A repetição desses tópicos neste capítulo teve o objetivo intencional da imersão do leitor na cultura militar. Posteriormente será discutido como tais características podem influenciar a implantação de um processo de governança pública voltado a resultados para a sociedade, retomando uma das hipóteses desta pesquisa, que consiste em verificar se a hierarquia e a disciplina podem dificultar os processos de inovação e de atuação em rede. Afinal, como uma instituição tão hierárquica, rígida e formal pode viabilizar que os níveis subordinados proponham inovações? Como um setor pode trabalhar em rede com outras áreas ou outros órgãos sem que a cadeia de comando seja desrespeitada?

Figura 4– Exemplo de níveis de decisão na Instituição Militar



Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2007; 2009a; 2017b e 2019).

Outra particularidade das organizações militares que deve ser esclarecida é a denominação atribuída à separação dos níveis de decisão: político, estratégico, operacional e tático. Diferentemente do preconizado nos estudos de administração, na doutrina militar o nível operacional está acima do nível tático (uma inversão das nomenclaturas, pois as funções de cada nível – gerencial para o intermediário e executor para o nível inferior – permanecem semelhantes).

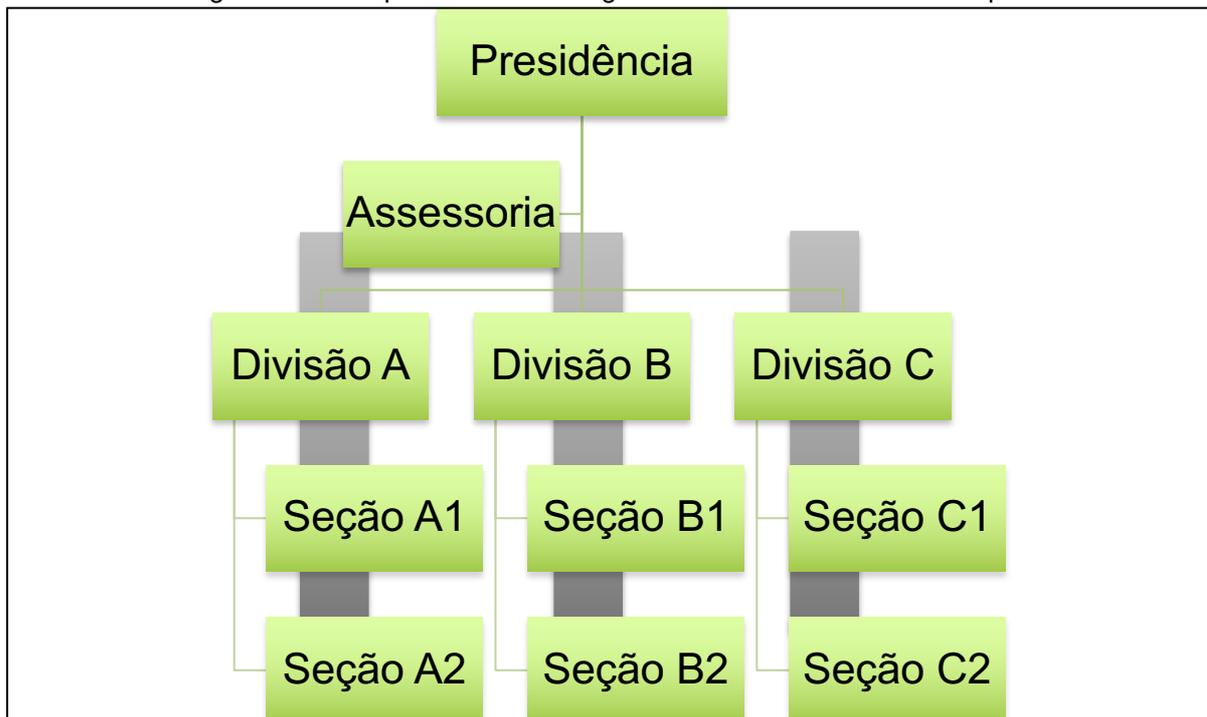
A Figura 4, elaborada a partir das definições da Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007), do Regimento Interno do Comando da Aeronáutica (BRASIL, 2009); do Regimento Interno do Comando de Preparo (BRASIL, 2017b); e da Diretriz sobre a Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica (BRASIL, 2019), exemplifica como a temática é tratada no âmbito da FAB.

Ao longo desta pesquisa, não será abordado o nível político, representado pelo Presidente da República (Comandante Supremo das Forças Armadas), que tem como órgão consultivo o Conselho de Defesa Nacional, descrito na Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007). A pesquisa será focada no processo de implantação da governança no Comando de Preparo e suas organizações subordinadas e quais os seus resultados para o emprego pelo Comando de Operações Aeroespaciais.

### 2.3 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL

Entender a diferença entre alguns padrões de estruturas organizacionais torna-se importante porque, de acordo com o padrão, pode-se encontrar facilidades ou barreiras para a atuação em rede e colaborativa proposta no modelo de governança pública defendida por Martins e Marini (2014) e Martins e Mota (2018), que será parte do objeto de estudo a ser desenvolvido.

Figura 5 – Exemplo de estrutura organizacional funcional ou hierárquica



Fonte: Elaboração própria.

Primeiramente, o padrão será tratado com organograma verticalizado, hierárquico, também conhecido como funcional, por ser constituído por “[...] uma estrutura organizacional na qual funcionários são agrupados por áreas de especialização” (PMI, 2018, p.).

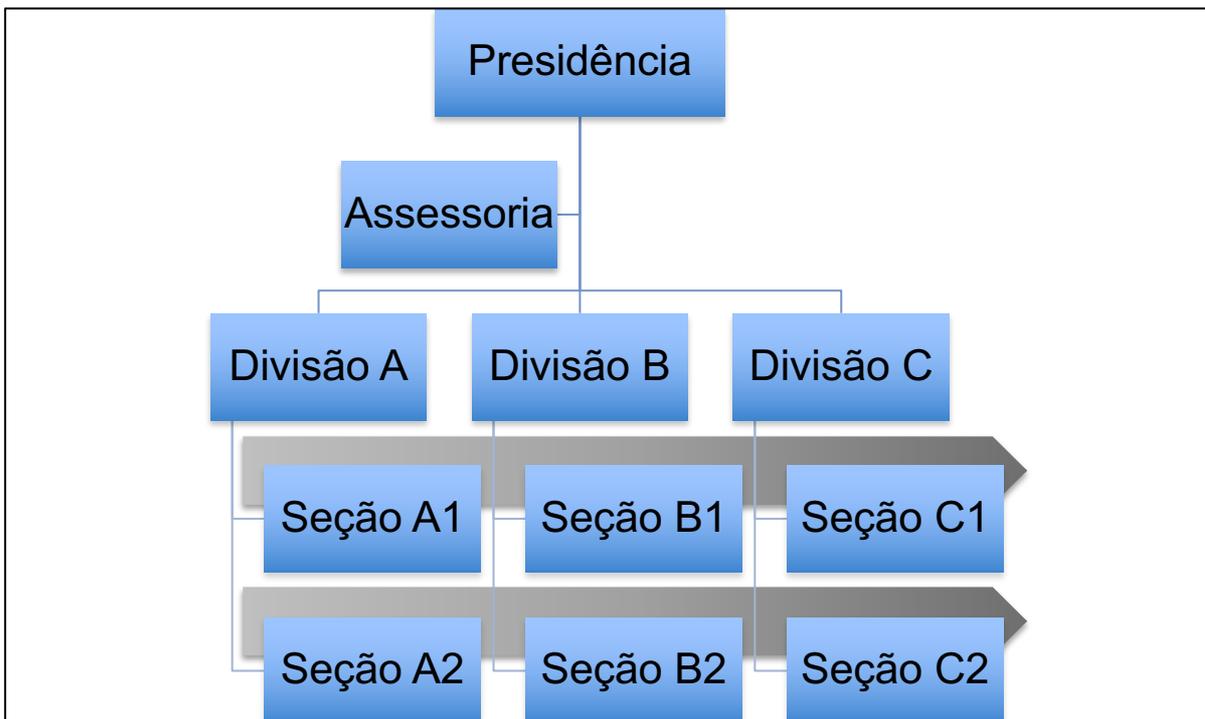
Nessa estrutura, exemplificada pela Figura 5, são evidenciados os diversos níveis de gerência e a segmentação em setores. Espera-se que esse padrão seja o tipicamente encontrado nas organizações militares, preservando a cadeia de comando e a hierarquia.

Em contrapartida a uma estrutura funcional, há a possibilidade de que uma organização possua estrutura matricial. Segundo o PMI (2018, p. 717), guia que trata de gestão de projetos, é “[...] qualquer estrutura organizacional na qual o gerente de

projetos divide as responsabilidades com os gerentes funcionais para atribuição de prioridades e orientação do trabalho das pessoas alocadas no projeto”. Nessa estrutura não apenas os projetos, mas também os processos ultrapassam a rigidez hierárquica da cadeia de comando e fluem entre os diversos setores, em prol da eficiência e da interação entre os especialistas.

Silva (2010) tratou a forma matricial como um desenho organizacional em que são aplicados processos de decisão laterais.

Figura 6 – Exemplo de estrutura organizacional matricial ou de decisões laterais



Fonte: Elaboração própria.

Já do ponto de vista da gestão de processos, Sordi (2014) considerou que há duas abordagens administrativas para os modelos de gestão: a gestão funcional e a gestão por processos. Esses modelos estão em consonância com os aspectos descritos nos parágrafos anteriores e representados pelas Figuras 5 e 6. O autor foi além da estrutura organizacional e elencou as características de cada modelo, conforme representado no Quadro 5.

Quadro 5 – Principais diferenças entre a gestão por processos e a gestão funcional

<b>Características analisadas</b>	<b>Gestão funcional</b>	<b>Gestão por processos</b>
Alocação de pessoas	Agrupadas junto aos seus pares em áreas funcionais	Times de processos envolvendo diferentes perfis e habilidades

<b>Características analisadas</b>	<b>Gestão funcional</b>	<b>Gestão por processos</b>
Autonomia operacional	Tarefas executadas sob rígida supervisão hierárquica	Fortalece a individualidade dando autoridade para tomada de decisão
Avaliação de desempenho	Centrada no desempenho "funcional" do indivíduo	Centrada nos resultados do processo de negócio
Cadeia de comando	Forte supervisão de níveis hierárquicos superpostos	Fundamentada na negociação e colaboração
Capacitação dos indivíduos	Voltada ao ajuste da função que desempenham / especialização	Dirigida às múltiplas competências da multifuncionalidade requerida
Escala de valores da organização	Metas exclusivas de áreas geram desconfiança e competição entre as áreas	Comunicação e transparência no trabalho gerando clima de colaboração mútua
Estrutura organizacional	Estrutura hierárquica, departamentalização / vertical	Fundamentada em equipes de processos / horizontal
Medidas de desempenho	Foco no desempenho de trabalhos fragmentados das áreas funcionais	Visão integrada do processo de forma a manter uma linha de agregação constante de valor
Natureza do trabalho	Repetitivo e com escopo bastante restrito / mecanicista	Bastante diversificado / voltado ao conhecimento / evolutivo-adaptativo
Organização do trabalho	Em procedimentos de áreas funcionais / mais linear	Por meio de processos multifuncionais / mais sistêmico
Relacionamento externo	Pouco direcionado, maior concentração no âmbito interno	Forte incentivo por meio de processos colaborativos de parcerias
Utilização da tecnologia	Sistemas de informação com foco em áreas funcionais	Integração e "orquestração" dos sistemas de informação

Fonte: Monteiro (2005 *apud* SORDI, 2014, p. 50), grifo nosso.

Assim, pode-se dizer que a estrutura organizacional funcional estabelece seu organograma por departamentos, de forma que as tomadas de decisão e fluxo de informação são hierárquicas. Já a estrutura organizacional matricial está voltada para o fluxo dos processos, que permeiam os diversos setores de forma horizontal. A organização que funciona com processos matriciais facilita não apenas a atuação em colaboração interna ao órgão, mas propicia uma cultura de parcerias com outros órgãos (públicos, privados ou instituições civis).

Desta forma, esta pesquisa se propôs a verificar como estão estruturados o organograma e os processos do Comando de Preparo, seu relacionamento com as organizações subordinadas e com outros órgãos que influenciam diretamente o cumprimento de sua missão.

## 2.4 PANORAMAS DE ESTUDOS RECENTES

Neste item, serão apresentados estudos que abordaram questões semelhantes às desta pesquisa, podendo auxiliar a explicar as tendências encontradas no transcorrer da coleta e análise de dados.

### 2.4.1 Agencificação no Comando da Aeronáutica

Ao pesquisar o Comando da Aeronáutica, Pfaltzgraff (2018), entendeu que a estrutura militar é puramente burocrática e propôs que a agencificação, ou seja, a aplicação do modelo gerencial da Teoria do Principal-Agente (JENSEN; MECKLING, 2008) pode ser alternativa ao modelo burocrático para os setores relacionados à inovação. O autor defendeu que:

[...] a agencificação (...) é uma forma possível do COMAER buscar eficiência na prestação dos seus serviços. Com essa inserção, pretende-se, dentre outras coisas, a flexibilização dos procedimentos e dos processos administrativos, o que, comprovadamente, privilegia a criatividade. (PFALTZGRAFF, 2018, p. 23)

Todavia, esse autor faz a ressalva de que a adoção do modelo proposto ou de outros modelos gerenciais observados na iniciativa privada não são suficientes para garantir a boa prestação de serviços públicos. Essa restrição reforça, do ponto de vista desta pesquisadora, a necessidade de uma abordagem mais ampla sobre a evolução da forma de administrar de acordo com os aspectos de governança pública abordados por Martins e Marini (2014) e Martins e Mota (2018).

### 2.4.2 Operacionalização da política de governança na administração pública federal

Em uma análise que comparou o conceito de governança pública proposto por Martins e Marini (2014) com diversos outros autores, Girardi (2019) resumiu que a governança pública pode ser avaliada por um conjunto de três capacidades: capacidade de governo, capacidade de gerar resultados e capacidade colaborativa.

Ao estudar órgãos da administração pública federal (Ministério da Educação, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Instituto Nacional do Seguro Social), também comparou os achados de pesquisa com as prescrições do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) e identificou que há um esforço dos órgãos em cumprir as determinações da norma, com o estabelecimento de instâncias formais de

governança, bem como de dotar as capacidades de governo. O autor observou que a capacidade de gerar resultados em prol do valor público ainda é conceito relativamente genérico e pouco medido.

Por fim, Girardi (2019) verificou que a capacidade colaborativa de construir políticas públicas em parceria com a sociedade é bem incipiente. Sua pesquisa argumentou que a governança pública ainda é um processo em amadurecimento nos órgãos da administração pública federal.

#### **2.4.3 GOVERNANÇA PARA RESULTADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: uma autoavaliação do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal**

Bomfim (2017) realizou o diagnóstico do nível de maturidade em governança do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, utilizando-se também do referencial teórico de Governança Pública para Resultados de Martins e Marini (2010).

Por meio da aplicação do questionário respectivo, BOMFIM (2017) verificou que o planejamento estratégico possuía um percentual elevado de execução no setor público, cerca de 75,3%. Esse planejamento passou de uma fase de elaboração *top-down* (2013 a 2016) para, posteriormente, uma concepção de Planejamento Estratégico Participativo com a contribuição de todos os seguimentos da Corporação, bem mais alinhado aos conceitos atuais de governança pública.

De maneira geral, o estudo verificou que a maturidade de governança para resultados – considerando também o alinhamento da estrutura implementadora e o sistema de monitoramento e avaliação – estava no nível intermediário. Como principais pontos de melhoria, apontou a maior comunicação interna sobre o estabelecimento da estratégia, maior comprometimento no alinhamento de processos e de pessoas e o investimento em ferramentas de controle e tomada de decisão, bem como na cultura de transparência com a disponibilização de dados para consulta.

### **3 O COMANDO DE PREPARO DA FAB**

#### **3.1 REESTRUTURAÇÃO E CRIAÇÃO DO COMPREP**

Em maio de 2016, o Comando da Aeronáutica emitiu uma diretriz, a DCA 11-53 “Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira” (BRASIL, 2016c), pela qual daria início a um processo de transformações profundas na estrutura do órgão, buscando torná-lo mais enxuto e eficiente para adequar-se ao contínuo cenário de restrições orçamentárias e de transformações tecnológicas.

No estudo para a implantação das mudanças, levantou-se a existência de sobreposição de atividades administrativas, estruturas redundantes, inchaço na atividade de apoio e perda do foco na atividade-fim (BRASIL, 2016c). Além disso, considerando-se as características do Poder Aeroespacial de versatilidade e alcance, não haveria a necessidade de as aeronaves permanecerem sediadas em tantos locais distintos ao longo do território, o que aumentava a complexidade do suporte logístico.

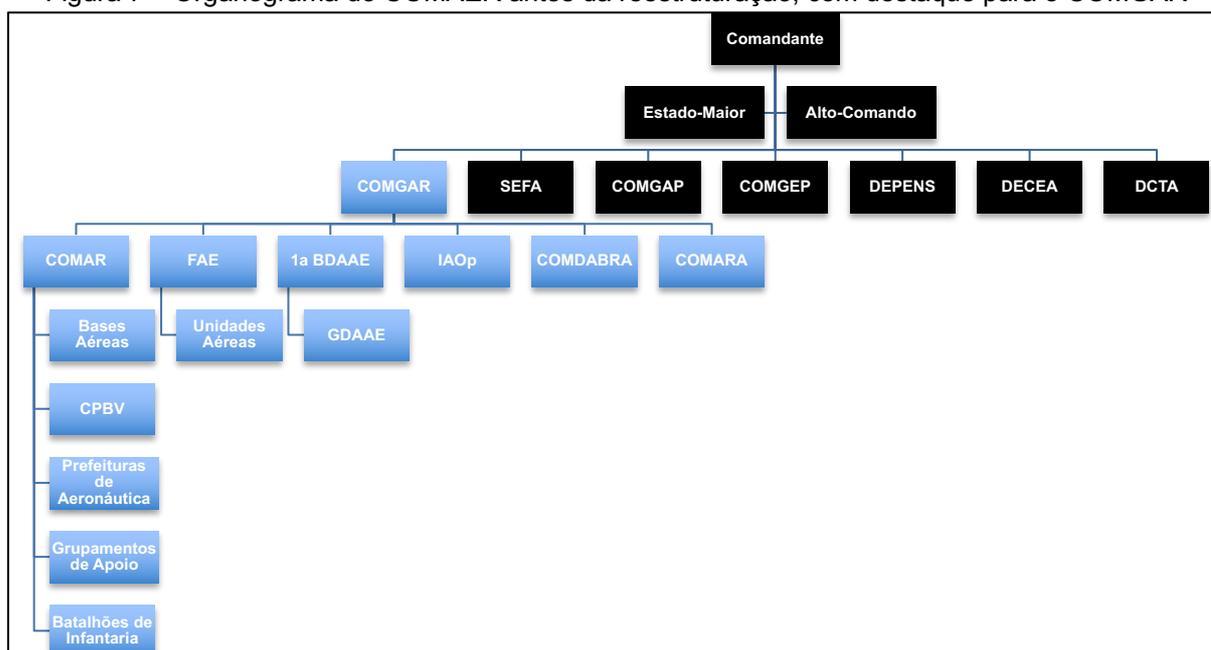
Inicialmente, a reestruturação concentrou as atividades administrativas e de apoio em Unidades Gestoras Executoras, criadas com o propósito de dedicar-se a realizar as licitações e os contratos, o pagamento de pessoal e de fornecedores, o serviço de manutenção e infraestrutura, registro contábil etc. Essas Unidades foram nomeadas Grupamentos de Apoio (GAP).

Entretanto, cabe ressaltar que antes da reestruturação já existiam os Grupamentos de Apoio de Brasília (GAP-BR) e do Rio de Janeiro (GAP-RJ), mas estes possuíam funções menos complexas do que as assumidas após a criação dos demais Grupamentos de Apoio pelo país. O novo conceito de GAP e sua centralização de atividades administrativas foi o primeiro passo para que as organizações que sediavam as Unidades Aéreas e de Infantaria passassem a focar nas atividades operacionais.

Do ponto de vista operacional, ao Comando-Geral de Operações Aéreas (COMGAR) competia “[...] executar o planejamento, o preparo para o emprego e o controle das operações da FAB, sendo responsável pelo comando das ações de pronta-resposta, antes da ativação da Estrutura Militar de Defesa” (BRASIL, 2009a, p. 15).

Apesar desse Grande Comando ter missão ligada à atividade finalística, ele possuía, até 2016, organizações militares subordinadas puramente administrativas, como as Prefeituras de Aeronáutica, o GAP-BR e o GAP-RJ. Além disso, o COMGAR possuía sete Comandos Aéreos Regionais (COMAR) aos quais estavam subordinadas as Bases Aéreas e quatro Forças Aéreas (FAE), que comandavam as Unidades Aéreas. Nesse contexto, as Unidades Aéreas estavam fisicamente sediadas nas Bases Aéreas, mas com outra subordinação (Figura 7).

Figura 7 – Organograma do COMAER antes da reestruturação, com destaque para o COMGAR

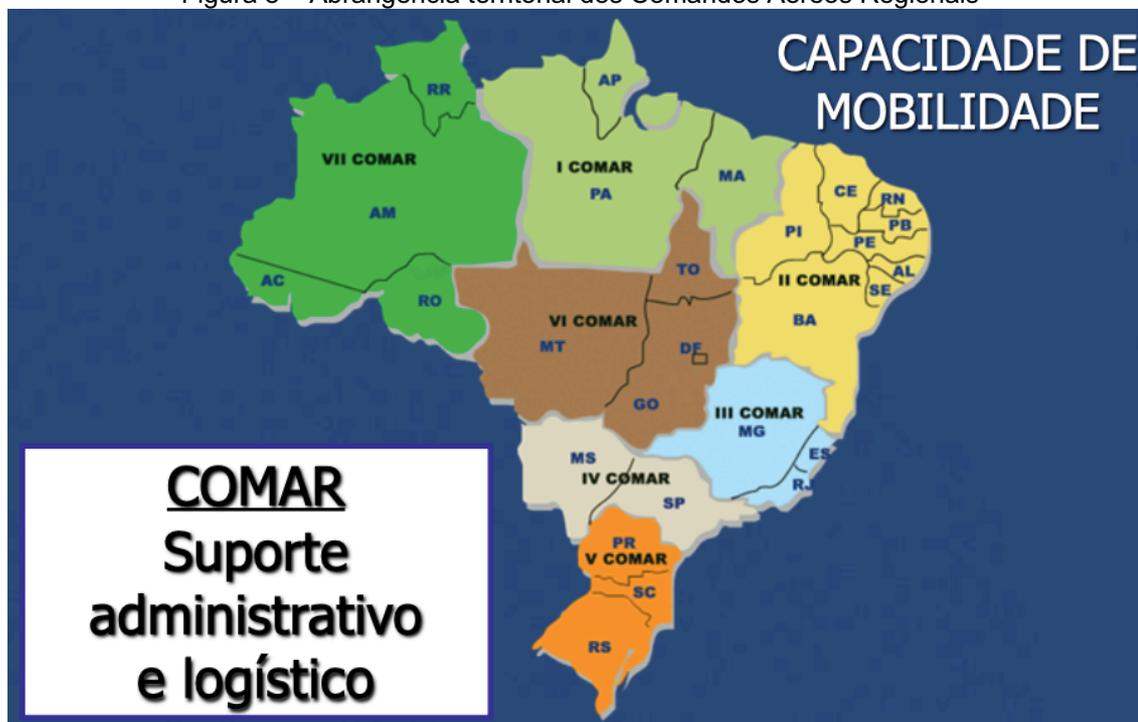


Fonte: Elaboração própria.

Para melhor entendimento, explica-se aqui que o Estado-Maior de cada COMAR possuía dois grandes grupos: (a) o Grupo Coordenador, formado por Seção de Pessoal (A-1), Seção de Inteligência (A-2); Seção de Operações (A-3), Seção de Material (A-4), Seção de Planejamento e Controle Orçamentário (A-5), Seção de Legislação e Tecnologia da Informação (A-6) e Seção de Operações Terrestres (A-7); e (b) o Grupo Especialista, composto por Serviço Regional de Controle Interno (SERCI); Serviço Regional de Engenharia (SERENG); Serviço Regional de Ensino (SERENS); Serviço Regional de Intendência (SERINT); Serviço Regional de Material Bélico (SERMAB); Serviço Regional de Recrutamento e Mobilização (SERMOB); e Serviço Regional de Patrimônio (SERPAT). Esses grupos eram especificados em seus Regimentos Internos (BRASIL, 2015a).

Assim, os COMAR atuavam em áreas bem distintas, desde orçamentárias a operacionais, de engenharia, de ensino etc. É possível observar na Figura 8 a abrangência territorial de cada um desses comandos.

Figura 8 – Abrangência territorial dos Comandos Aéreos Regionais



Fonte: Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/3049512/>.

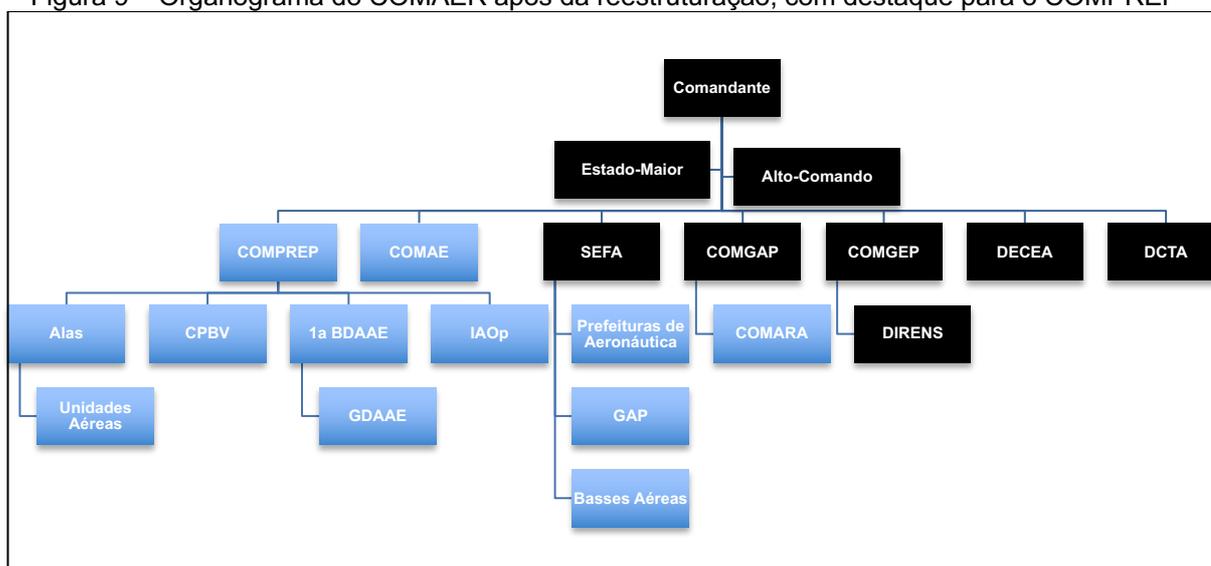
Por sua vez, as FAE, que possuíam um foco muito mais operacional, eram divididas de acordo com os seguintes grupos de aviação:

- a) I FAE – Unidades de Especialização Operacional (após a formação básica na Academia da Força Aérea);
- b) II FAE – Unidades da Aviação de Asas Rotativas, Patrulha e Busca e Salvamento;
- c) III FAE – Unidades de Caça e de Reconhecimento; e
- d) V FAE – Unidades de Transporte.

Como uma de suas principais medidas, os Comandos de nível intermediário (COMAR e FAE) foram eliminados da estrutura em prol da eficiência. Para melhor entendimento, explica-se que as FAE eram responsáveis por preparar e empregar as Unidades Aéreas subordinadas, funções concentradas posteriormente no COMPREP e no COMAE, respectivamente.

Já os COMAR eram responsáveis por exercer a representação do Comandante da Aeronáutica no território sob sua jurisdição, além de realizar e coordenar atividades administrativas e logísticas, possuindo diversos Serviços Regionais em sua estrutura. Tais serviços foram absorvidos pelos Comandos com os quais possuíam mais familiaridade. Por fim, Batalhões de Infantaria que também eram subordinados aos COMAR passaram à condição de Unidades de Segurança e Defesa integrados à estrutura das Alas (Figura 15).

Figura 9 – Organograma do COMAER após da reestruturação, com destaque para o COMPREP



Fonte: Elaboração própria.

Paralelamente, considerando que cada vez mais as aeronaves atendem ao conceito multimissão, ou seja, são capazes de realizar diversas ações de força aérea<sup>4</sup>, ocorreu o processo de transferência de algumas Unidades Aéreas para a concentração em organizações militares consideradas estratégicas para esse fim, as Alas.

Assim, as Alas surgiram focadas na atividade operacional, com as Unidades Aéreas sob sua subordinação direta e sem a responsabilidade de uma Unidade Gestora Executora, conforme a criação dos diversos GAP já citada.

No decorrer do processo, tanto os Grupamentos de Apoio quanto as Prefeituras de Aeronáutica passaram a ser subordinadas à Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica, devido à afinidade de suas atividades. Nesse mesmo

<sup>4</sup> Ações de Força Aérea são o “Ato de empregar, no nível tático, Meios de Força Aérea para causar um ou mais efeitos desejados em uma campanha ou operação militar. Envolve ações letais e não letais de emprego do Poder Aeroespacial, bem como ações especializadas destinadas a suportar e a complementar a capacidade operacional da Força Aérea.” (BRASIL, 2012, p. 9).

sentido, as Bases Aéreas que restaram, sem Unidades Aéreas sediadas e destinadas somente ao apoio de desdobramento, tiveram o mesmo destino.

Quanto à Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA), esta passou à subordinação do Comando-Geral de Apoio, no qual já havia uma Diretoria dedicada a atividades de engenharia e infraestrutura, seguindo a mesma lógica de atividades afins. Na Figura 9 estão coloridas em azul as antigas organizações do COMGAR em suas novas posições.

Cabe destacar ainda que o COMGAR possuía, dentre suas organizações diretamente subordinadas, o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA), responsável principalmente pela “[...] defesa do território nacional contra todas as formas de ataque aeroespacial” (BRASIL, 2009, p. 15).

Essa organização militar passou à subordinação direta do Comandante da Aeronáutica, tornando-se um Órgão de Direção Setorial, o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE), e assumiu o emprego dos meios sob seu controle operacional, além das funções herdadas do COMDABRA.

Assim, o COMAE passou a realizar o acionamento e o emprego dos meios de força aérea – tais como Unidades Aéreas e Grupos de Defesa Antiaérea – no momento em que recebe a sua adjudicação<sup>5</sup>. Embora as organizações subordinadas ao COMPREP não sejam os únicos meios de força aérea disponíveis para serem adjudicados ao COMAE (há unidades em outros ODS da FAB e, até mesmo, em outras Forças), os demais casos não serão abordados neste estudo, inclusive porque as unidades do Comando de Preparo constituem numericamente a maior parte.

Por fim, o COMGAR passou à denominação de Comando de Preparo e dedicou-se ao preparo dos meios da Força Aérea sob sua responsabilidade, conforme Decreto nº 9.077 (BRASIL, 2017a), que consolidou a reestruturação da FAB. Desta forma, o COMPREP prepara os meios por meio de treinamentos, cursos e exercícios e desenvolvendo sua doutrina, até adjudicá-los ao COMAE.

Por sua vez, o COMAE os emprega e define as competências que deverão ser desenvolvidas pelo COMPREP. Verifica-se aqui a complexidade e a necessidade de

---

<sup>5</sup> O Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015) apresenta a adjudicação como transferência provisória do comando ou do controle operacional de meios.

coordenação entre o COMPREP e o COMAE, para que cada atividade seja realizada sem prejuízo à outra (preparo e emprego).

### 3.2 CARACTERÍSTICAS DO COMPREP

O Comando de Preparo é o órgão responsável pelo adestramento de suas organizações militares subordinadas, o qual inclui o desenvolvimento de competências e de doutrina em prol do cumprimento de ações de força aérea previstas na Doutrina Básica da FAB. Em seu Plano Setorial (BRASIL, 2018b), o COMPREP apresentou a convergência entre a sua missão e a missão-síntese do Comando da Aeronáutica, o que pode ser visualizado no Quadro 6.

Quadro 6 – Missão da FAB e do COMPREP

Missão-síntese da FAB	Missão do COMPREP
Manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da Pátria.	Preparar Meios de Força Aérea sob sua responsabilidade, a fim de manter a soberania do espaço aéreo e integrar o Território Nacional.

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL (2018b).

A comparação entre as missões possibilita compreender a importância dessa organização com suas subordinadas no âmbito do COMAER. Nesse aspecto, o COMPREP possui quinze organizações diretamente subordinadas, alocadas em todas as regiões do país, mais trinta e seis Unidades Aéreas, além de Unidades de Infantaria. Assim, a missão de prepará-las requer um “[...] planejamento detalhado e acompanhamento sistemático das ações projetadas” (BRASIL, 2017b, p. 8).

Para expressar seu planejamento estratégico de forma mais clara, o COMPREP elaborou sua Cadeia de Valor (Figura 10), em que apresenta os dois macroprocessos finalísticos: o desenvolvimento de competências, tido como “[...] obtenção, aplicação e melhoramento de conhecimentos, habilidades e atitudes necessários à execução de Ações de Força Aérea específicas” (BRASIL, 2019a, p. 14); e o desenvolvimento de doutrina, que significa a “[...] elaboração, aplicação e melhoramento de conceitos, normas, táticas, técnicas e procedimentos que orientam a execução de Ações de Força Aérea específicas” (BRASIL, 2019a, p. 14).

Figura 10 – Cadeia de valor do Comando de Preparo



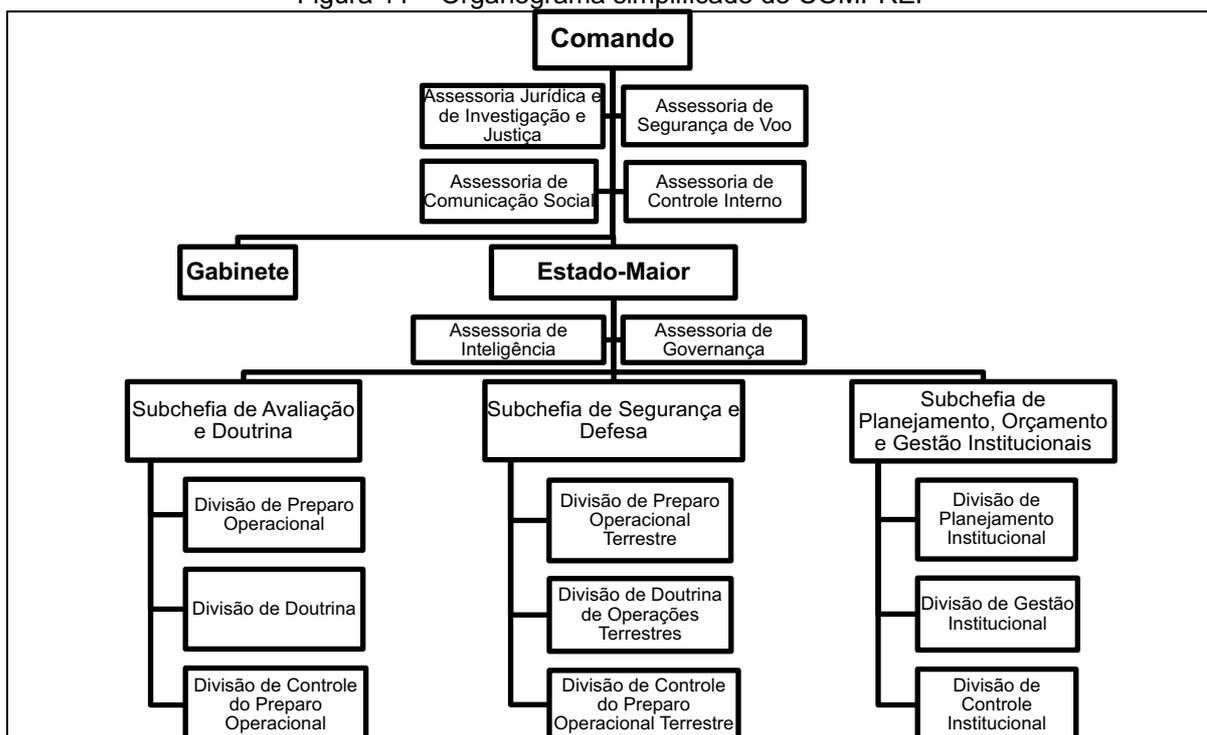
Fonte: BRASIL (2019a).

Como coordenadores dos demais macroprocessos, aparecem os macroprocessos de governança (avaliação, direcionamento e monitoramento), ressaltando a sua relevância para a organização. Por fim, visualizam-se os macroprocessos de suporte que prestam o apoio necessário ao funcionamento de toda a Unidade.

Os macroprocessos finalísticos do COMPREP são desenvolvidos por dois setores de seu Estado-Maior: a Subchefia de Avaliação e Doutrina (SCAD) e a Subchefia de Segurança e Defesa (SCSD).

Por sua vez, a gestão da logística, do orçamento e dos recursos humanos compete à Subchefia de Planejamento, Orçamento e Gestão Institucionais (SPOG), em coordenação com as outras duas subchefias. Essa organização da estrutura do Quartel-General do COMPREP está representada em seu organograma, visível aqui por meio da Figura 11.

Figura 11 – Organograma simplificado do COMPREP



Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL (2018).

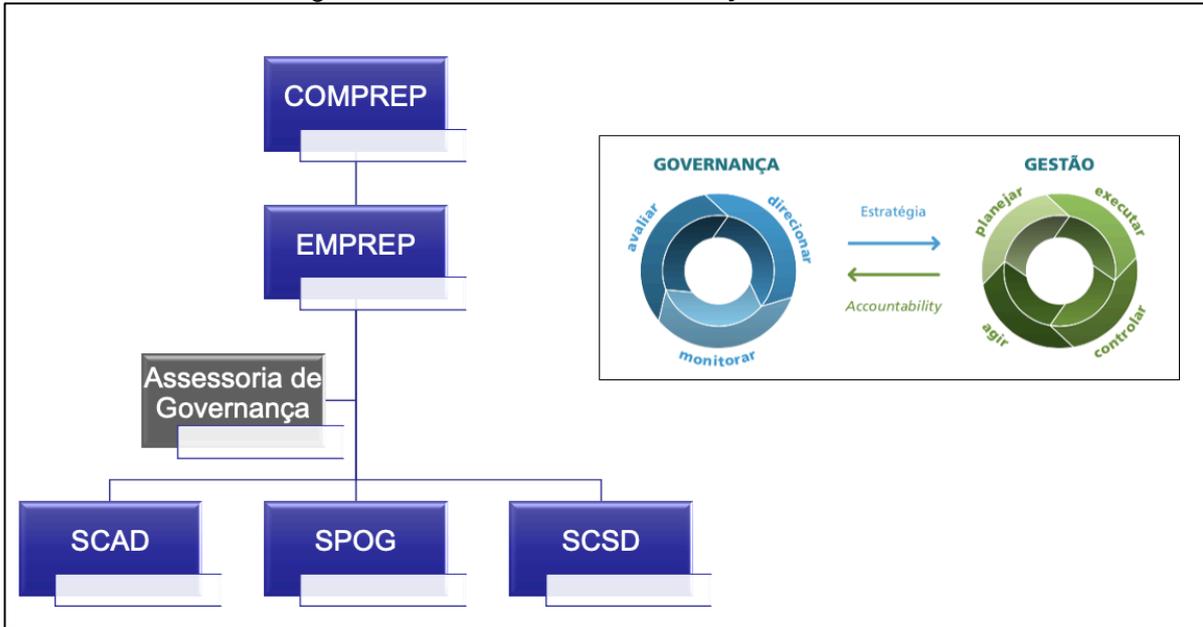
Com a intenção de assessorar o Chefe do Estado-Maior e o Comandante na condução dos processos e no alcance de melhores resultados, foi criada a Assessoria de Governança no COMPREP, também buscando atender aos requisitos constantes no Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), e na Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01 (BRASIL, 2016).

Assim, em seu Regimento Interno (BRASIL, 2017), utilizando e expandindo os conceitos defendidos pelo TCU (BRASIL, 2014) e pelo Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017), apresentados na Figura 12, o COMPREP definiu a governança como

[...] conjunto de processos que compreende a avaliação do ambiente, dos cenários, do desempenho e dos resultados atuais e futuros (A – avaliar), o direcionamento da preparação, da articulação e a coordenação dos planos, programas e projetos (D – direcionar), e o monitoramento dos resultados, do desempenho das OM subordinadas e o cumprimento dos planos, programas e projetos, confrontando-os com as metas estabelecidas (M – monitorar), com vistas ao alcance dos objetivos setoriais e à consecução da missão da Organização; trata, essencialmente, dos mecanismos de liderança, estratégia e controle da Gestão [...] (BRASIL, 2017, p. 7-8).

Nesse contexto, a Assessoria de Governança foi encarregada de coordenar os macroprocessos do COMPREP e estruturar os projetos, alinhando-os aos objetivos de seu planejamento estratégico, contidos no Plano Setorial (BRASIL, 2018b). Além disso, também passou a monitorar os resultados em prol da melhoria do desempenho.

Figura 12 – Assessoria de Governança do COMPREP

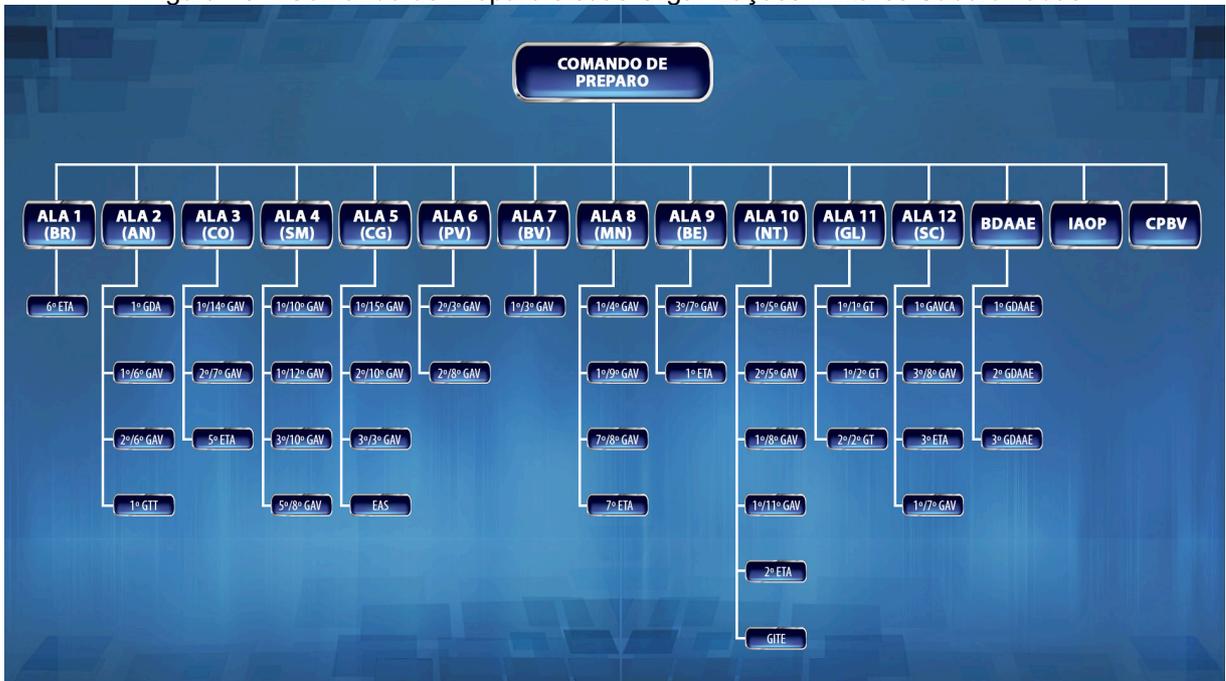


Fonte: Elaboração própria com apoio em BRASIL (2018) e TCU (2014).

### 3.3 ORGANIZAÇÕES MILITARES SUBORDINADAS

Conforme já apresentado, o COMPREP possui grande quantidade de organizações militares subordinadas, o que pode ser visualizado na Figura 13.

Figura 13 – Comando de Preparo e suas Organizações Militares Subordinadas



Fonte: Disponível em: <http://www.fab.mil.br/organograma>.

Evidencia-se assim a sua estrutura vertical, uma vez que o organograma do COMPREP se desdobra em mais dois níveis: imediatamente subordinados encontram-se as Alas, a Primeira Brigada de Defesa Antiaérea (1ª BDAAE), o Instituto de Aplicações Operacionais (IAOp) e o Campo de Provas Brigadeiro Velloso (CPBV); enquanto no último nível estão as Unidades Aéreas, subordinadas às Alas, e os Grupos de Defesa Antiaérea (GDAAE), subordinados à 1ª BDAAE (Figura 13).

As Alas, já comentadas anteriormente, possuem a finalidade de “[...] executar o preparo e o emprego das Unidades Militares subordinadas, conforme diretrizes, planos e ordens dos Comandos Superiores” (BRASIL, 2019b, p. 7).

De modo semelhante ao papel das Alas em relação às Unidades Aéreas, a 1ª BDAAE é o comando superior dos Grupos de Defesa Antiaérea, responsáveis por desenvolver ações de defesa antiaérea. A distribuição dessas organizações pelo território brasileiro está representada na Figura 14.

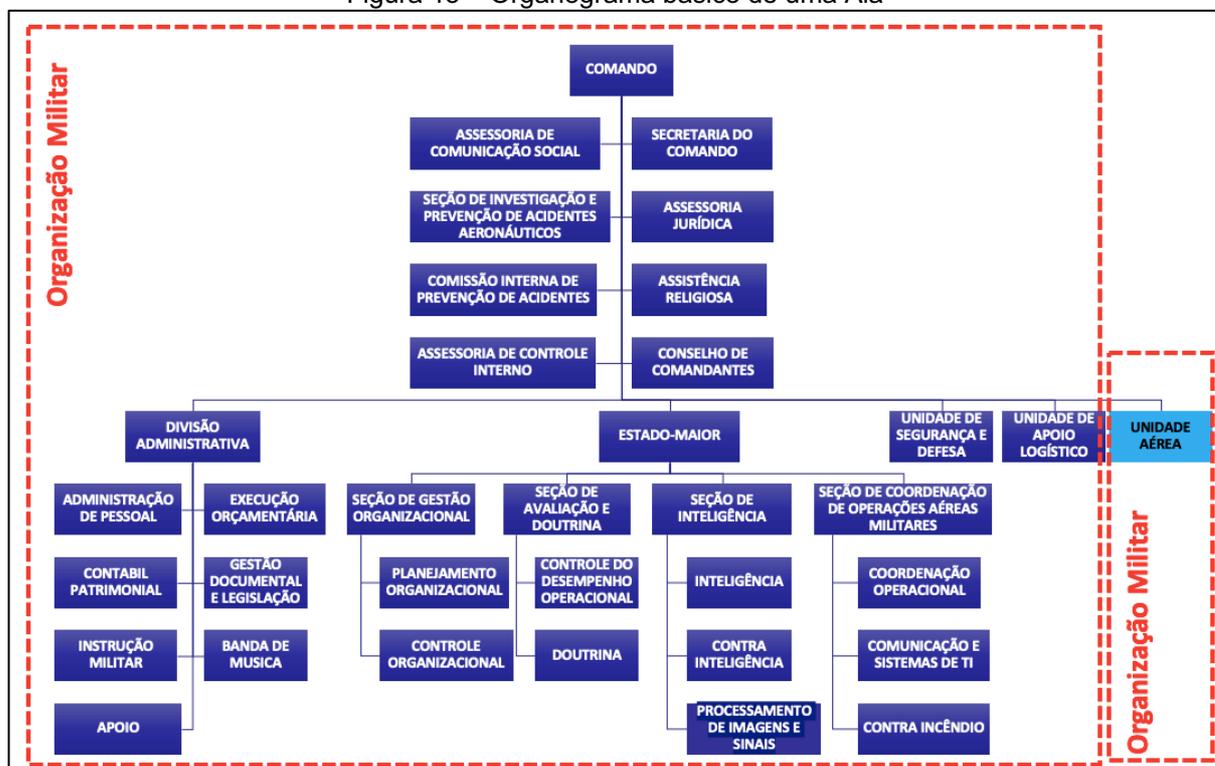
Figura 14 – Distribuição das Alas, BDAAE, GDAAE e UAE do COMPREP no território nacional



Fonte: Disponível em: <https://www.fab.mil.br/organizacoes>.

Cabe aqui detalhar o organograma básico de uma Ala, que foi utilizado como modelo básico para o funcionamento das organizações subordinadas ao COMPREP após a reestruturação (Figura 15).

Figura 15 – Organograma básico de uma Ala



Fonte: Elaboração própria com base em AMARAL (2018).

Nesse organograma pode-se observar que o Estado-Maior concentrou setores responsáveis por coordenar informações de outros setores da organização, incluindo a Unidade de Segurança e Defesa, da Unidade de Apoio Logístico, e as Unidades Aéreas subordinadas.

Até mesmo o planejamento e o controle de atividades afetas à Divisão Administrativa, tal como o planejamento de capacitação, de movimentação de pessoal e da utilização de recursos orçamentários, ficaram a cargo da Seção de Gestão Organizacional (SGO), que também se tornou responsável pelo processo de gestão de riscos e outras determinações emanadas pela Assessoria de Governança do COMPREP (com o apoio do Conselho de Comandantes).

Por sua vez, a Seção de Avaliação e Doutrina (SAD) foi criada para controlar o desempenho operacional da Unidade de Segurança e Defesa e das Unidades Aéreas subordinadas, bem como controlar a aplicação das táticas, das técnicas e dos

procedimentos doutrinários em nível tático, de acordo com as orientações emanadas do COMPREP.

Assim, tanto a SAD quanto a SGO passaram a exercer papel fundamental na aplicação das ordens emitidas pelo Comando superior e no assessoramento quanto ao desempenho da organização.

Voltando a descrever as demais organizações subordinadas ao COMPREP, encontra-se o Campo de Provas Brigadeiro Velloso, localizado na região de Cachimbo (sul do Pará). O CPBV é responsável por apoiar a “[...] execução de ensaios, testes, experimentos e treinamentos táticos de interesse do COMAER, quando realizados em sua área de exercícios” (BRASIL, 2009a, p.16). A localização isolada desse campo de provas possibilita o treinamento das Unidades Aéreas com seu equipamento bélico de forma mais segura do que se fosse realizado próximo a áreas urbanas.

Por fim, IAOp é um instituto de pesquisa sediado em São José dos Campos, no complexo do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), onde também se encontra o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). Essa localização estratégica permite não apenas o *benchmarking* em conhecimento e pesquisa com os diversos institutos ali presentes, mas também que o próprio efetivo do IAOp seja capacitado pelos programas de pós-graduação *stricto sensu* do ITA. Desta forma, o COMPREP possui um instituto de excelência que verifica as capacidades e possibilidades de utilização das aeronaves e dos armamentos, assessorando para que a doutrina seja aprimorada quanto à maneira mais efetiva de empregá-los. Ao IAOp cabe destaque pela sua cultura de pesquisa e inovação, um dos itens que serão analisados nesta pesquisa.

Pode-se observar aqui a dimensão e a complexidade da estrutura do Comando de Preparo. Alinhar os processos de tantas organizações e caminhar rumo aos objetivos estabelecidos em seu planejamento foram algumas das tarefas atribuídas à Assessoria de Governança, conforme pode ser observado em seu Plano Setorial (BRASIL, 2019a).

Tal alinhamento também é critério presente na proposta da governança para resultados, que é o referencial central desta pesquisa.

## **4 METODOLOGIA**

### **4.1 QUALIFICAÇÃO DA PESQUISA**

Este estudo emprega a pesquisa exploratória, com a metodologia do estudo de caso da implantação da governança pública no Comando de Preparo da Força Aérea Brasileira. A pesquisa foi assim classificada, pois, segundo Gil (2010), explorou uma situação da vida real, preservou o caráter unitário do objeto estudado, descreveu o contexto da investigação e formulou hipóteses para o fenômeno.

Faz-se importante ressaltar que a pesquisadora pertenceu à organização pesquisada e estava alocada na própria Assessoria de Governança até janeiro de 2020, sendo, portanto, considerada uma pesquisadora participante<sup>6</sup>.

A pesquisa abrangeu o lapso tempo de 2016 a 2019, período em que o processo de reestruturação da FAB foi efetivado e puderam ser observadas as transformações regimentais dos órgãos, inclusive a criação da própria Assessoria de Governança.

O objeto de pesquisa foi o Comando de Preparo, mas, para sua análise, também foram abordados a estrutura do Comando da Aeronáutica e o seu relacionamento com o Comando de Operações Aeroespaciais, que recebe o produto de sua missão.

Ao final, pretende-se responder à pergunta-problema desta pesquisa: Como as particularidades inerentes à hierarquia e disciplina presentes em uma instituição que compõe as Forças Armadas influenciam o processo de implantação da governança pública?

### **4.2 ESTRATÉGIA DE PESQUISA**

#### **4.2.1 Pesquisa bibliográfica**

A pesquisa bibliográfica suporta essencialmente “[...] a fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema” (GIL, 2010).

---

<sup>6</sup> Segundo Gil (2010), o pesquisador participante compreende o ponto de vista dos indivíduos e dos grupos a partir de uma perspectiva interna do ambiente estudado, utilizando-se de técnicas estruturadas e de quadros teóricos de análise para minimizar o risco de subjetividade. Ele está inserido no objeto de estudo, assumindo o papel de observador que interage com a população estudada.

Além de fornecer parâmetros sobre o conceito de governança pública utilizada ao longo da pesquisa, esse tipo de pesquisa também auxilia por trazer análises de pesquisas anteriores sobre a hierarquia e a instituição militar.

Quadro 7 – Pesquisa bibliográfica

Informações que se pretende levantar	Delimitação dos conceitos, aspectos, modelos e elementos da governança pública, tipos de estruturas organizacionais e a influência da hierarquia sobre a organização militar e seu efetivo.
Fonte	Livros, artigos científicos e <i>slides</i> de aulas.
Propósito	Estruturação da coleta, análise e discussão da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.2.2 Análise documental

A pesquisa documental complementa a pesquisa bibliográfica no que se refere à previsão legal sobre a aplicação da governança pública. Esta análise em cotejo com a pesquisa bibliográfica permite comparar as duas abordagens.

Também é possível a caracterização da estrutura e dos regulamentos da instituição militar, em especial no que se refere à própria unidade escolhida para este estudo de caso. Compreende-se aqui seus diferenciais em relação às demais instituições públicas, considerando o contexto em que se insere.

Por fim, a obtenção de diversos dados acerca do processo de governança pública do Comando de Preparo (constantes no Quadro 8) também serão obtidos por meio da pesquisa de documentos.

Quadro 8 – Análise documental

Informações que se pretende levantar	Padrões, estruturas de governança, características da organização militar, organograma e estrutura regimental de 2016 a 2019, alterações de processos após a reestruturação e a implantação da governança, atividades desenvolvidas pela Assessoria de Governança, realização das atividades finalísticas do COMPREP (desenvolvimento de competências e de doutrina), indicadores, metas e resultados.
Fonte	Legislações, normas internas, Regimento Interno, Diretrizes sobre a reestruturação da FAB, Plano Setorial e relatórios de cumprimento do planejamento estratégico.
Propósito	Identificar as normativas legais sobre: a governança pública, as atividades realizadas pelo COMPREP, os aspectos militares relacionados às características da instituição; bem como se sua cultura e as mudanças ocorridas (na estrutura e na implantação da governança) contribuíram para a melhoria de resultados e valor público gerado.

Fonte: Elaboração própria.

Os questionários de governança aplicados durante as inspeções realizadas pelo COMPREP nas organizações militares subordinadas em 2018 e 2019 – documentação processada e arquivada naquele Comando – auxiliam a identificar as dificuldades e as facilidades das organizações militares subordinadas no que concerne a realizar ações de governança.

Quadro 9 – Análise documental de questionários de inspeção na área de governança

Informações que se pretende levantar	Entendimento dos processos de governança e avanço na gestão das organizações.
Fonte	Questionários de inspeção na área de governança aplicado em 2018 e 2019 nas organizações militares subordinadas.
Propósito	Identificar facilidades e dificuldades na execução das atividades determinadas pela Assessoria de Governança.

Fonte: Elaboração própria.

Em 2019, a Assessoria de Governança do COMPREP também realizou um levantamento para a elaboração de cenários dos principais tipos de relações institucionais que as organizações militares subordinadas realizam. Esses questionários referentes ao relacionamento e à colaboração estão disponíveis em documentos no banco de dados do Comando de Preparo e apresentam as dificuldades e as facilidades das organizações nesses processos colaborativos.

Quadro 10 – Análise documental de questionários de Relações Institucionais

Informações que se pretende levantar	Entendimento dos processos de rede e colaboração das organizações subordinadas ao COMPREP.
Fonte	Questionários de Relações Institucionais aplicado em 2019 nas organizações militares subordinadas.
Propósito	Identificar facilidades e dificuldades na execução dos processos colaborativos com outras instituições.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.2.3 Levantamento por meio de questionários

Os questionários representam o ponto crucial tanto para a elaboração do diagnóstico da governança pública do COMPREP como para entender quais áreas representam pontos fortes e aquelas que evidenciam dificuldades à implantação.

Os questionários dirigidos à alta administração do Comando de Preparo, representado por seu Comandante, foram aplicados com o emprego dos modelos

disponibilizados por Martins e Mota (2018). Essas questões permitem que se chegue ao diagnóstico inicial do modelo de gestão, do nível de governança executada pelo órgão e quais os resultados gerados após a implantação da nova estrutura.

Quadro 11 – Levantamento por meio do Questionário de Autoavaliação de Governança

Informações que se pretende levantar	A capacidade e a qualidade institucional, os resultados de desempenho, o valor para o cliente, as possibilidades de inovação e se há atuação em rede e colaborativa.
Fonte	Alta administração (Comandante de Preparo).
Propósito	Diagnosticar o nível de maturidade na implantação da governança pública em cada um de seus elementos: capacidade e qualidade institucional, desempenho, valor para o cliente, inovação e atuação em rede e colaborativa.

Fonte: Elaboração própria.

Os questionários dirigidos aos Comandantes e Diretores das organizações militares subordinadas são constituídos por perguntas simples, diretas e permitem respostas abertas.

Por meio desses questionários, em complemento ao diagnóstico elencado no parágrafo anterior, é possível testar a hipótese de que a hierarquia e a disciplina dificultam o processo de inovação e de atuação em redes e colaborativa.

Quadro 12 – Levantamento por meio de questionários de atuação em rede e colaborativa e processos de inovação

Informações que se pretende levantar	Atuação em rede e colaborativa e processos de inovação.
Fonte	Comandantes, Diretores ou Chefes de Estado-Maior e Vice-Diretores das organizações subordinadas.
Propósito	Identificar percepções acerca das peculiaridades e dificuldades encontradas nos processos de atuação em rede e colaborativos e de inovação.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.2.4 Entrevista

Foram realizadas entrevistas com representantes da Divisão de Doutrina do COMPREP (gerência) e de uma Unidade Aérea subordinada (nível tático) para verificar a percepção em possíveis interferências da hierarquia e da disciplina nos processos de inovação e atuação colaborativa no que se refere à atividade finalística do COMPREP.

Quadro 13 – Entrevista sobre inovação e colaboração

<b>Informações que se pretende levantar</b>	Influência da hierarquia e da disciplina nos processos de inovação e colaboração na atividade finalística.
<b>Fonte</b>	Representante da Divisão de Doutrina do COMPREP (gerência) e de uma Unidade Aérea subordinada (nível tático).
<b>Propósito</b>	Identificar se a hierarquia e a disciplina influenciam os processos de inovação e colaboração na atividade finalística, sob a percepção do nível gerencial e tático.

Fonte: Elaboração própria.

Também foram realizadas entrevistas com representantes da Seção de Gestão Organizacional de uma Ala (nível tático), de modo a avaliar, do seu ponto de vista, as influências da hierarquia e da disciplina na implantação da governança pública na organização, em especial, nas questões relacionadas à inovação e à colaboração.

Quadro 14 – Entrevista sobre implantação da governança pública

<b>Informações que se pretende levantar</b>	Influência da hierarquia e disciplina na implantação da governança pública em uma organização subordinada.
<b>Fonte</b>	Representantes da Seção de Gestão Organizacional de uma Ala (nível tático).
<b>Propósito</b>	Identificar se a hierarquia e a disciplina influenciam a implantação da governança pública em uma organização militar subordinada, especialmente nos processos de inovação e colaboração, sob a percepção do nível tático.

Fonte: Elaboração própria.

Essas entrevistas foram realizadas com militares de diferentes regiões do país, buscando diversificar a amostragem das respostas. Por tratar-se de um instrumento complementar aos questionários aplicados, os quais também possuem questões abertas, não foram estendidas para maior número de entrevistados. Além disso, a quantidade de dados a serem analisados e o cronograma também foram fatores limitantes.

Por fim, foi realizada entrevista com um representante do Comando de Operações Aeroespaciais. A entrevista foi efetivada por pautas, de forma a verificar a existência de indicadores de efetividade, sua abrangência, além de analisar, do ponto de vista do cliente, os resultados gerados pelo Comando de Preparo.

Quadro 15 – Entrevista sobre indicadores de efetividade

Informações que se pretende levantar	Indicadores de efetividade (realização das ações de força aérea)
Fonte	Setor responsável pelos indicadores do Comando de Operações Aeroespaciais.
Propósito	Identificar se o preparo operacional (desenvolvimento de competências e de doutrina) está causando o impacto pretendido para o COMAE (valor público para o cliente), referente ao emprego dos meios de força aérea adjudicados pelo COMPREP.

Fonte: Elaboração própria.

Devido à sensibilidade de algumas informações fornecidas, as entrevistas não foram inseridas como apêndice nesta pesquisa. Desta forma, foi preservado o caráter de acesso público a esta dissertação.

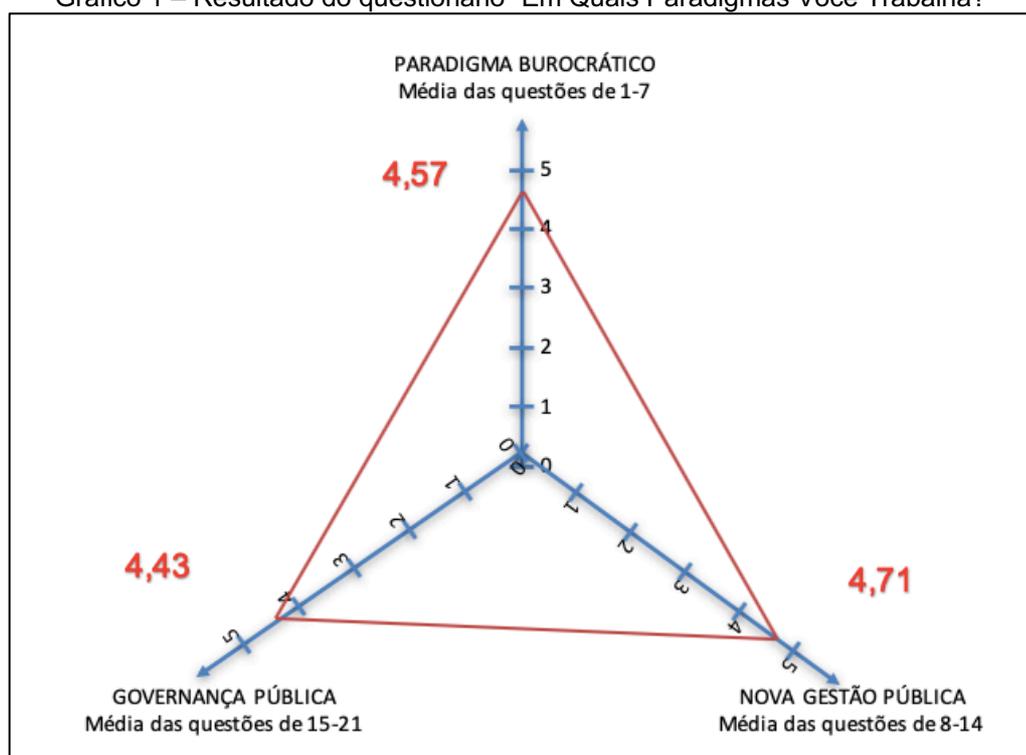
## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

### 5.1 DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA PÚBLICA NO COMPREP

De acordo com a metodologia definida no capítulo 4, os questionários de governança disponibilizados por Martins e Mota (2018) foram aplicados na alta administração do COMPREP para diagnóstico inicial do modelo de administração, do planejamento estratégico e de cada um dos elementos da Cadeia de Governança defendida pelos autores.

Primeiramente, foi aplicado o questionário “Em quais paradigmas você trabalha?” (Anexo 1), com a intenção de identificar se o padrão de governança pública é modelo administrativo predominante no órgão. Assim, os resultados encontrados podem ser visualizados no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Resultado do questionário “Em Quais Paradigmas Você Trabalha?”



Fonte: Elaboração própria, com base em Martins e Mota (2018).

Assim, verifica-se que o COMPREP está equilibrado entre os três modelos. A maior nota, referente à Nova Gestão Pública, remete ao modelo predominante por volta dos anos de 1970, o de grandes reformas administrativas, e a tentativa de importação de ferramentas da iniciativa privada para a pública. Em seguida está o Paradigma

Burocrático, tipicamente encontrado em organizações hierarquizadas, que foi analisado por Pfaltzgraff (2018) como o padrão encontrado no Comando da Aeronáutica (citado no item 2.4.1 desta dissertação). Por último, está o padrão de Governança Pública defendido por Martins e Marini (2014).

Esse primeiro questionário demonstra que o Comando de Preparo ainda caminha para os conceitos mais atuais de administração, relativos à nova governança pública. Todavia, também evidencia que o padrão burocrático, que caracterizou a administração pública por tantas décadas, vem sendo superado. Na verdade, o equilíbrio pode ainda demonstrar que a organização adapta os conceitos e os instrumentos conforme as particularidades de sua estrutura, o que será melhor analisado nos próximos tópicos.

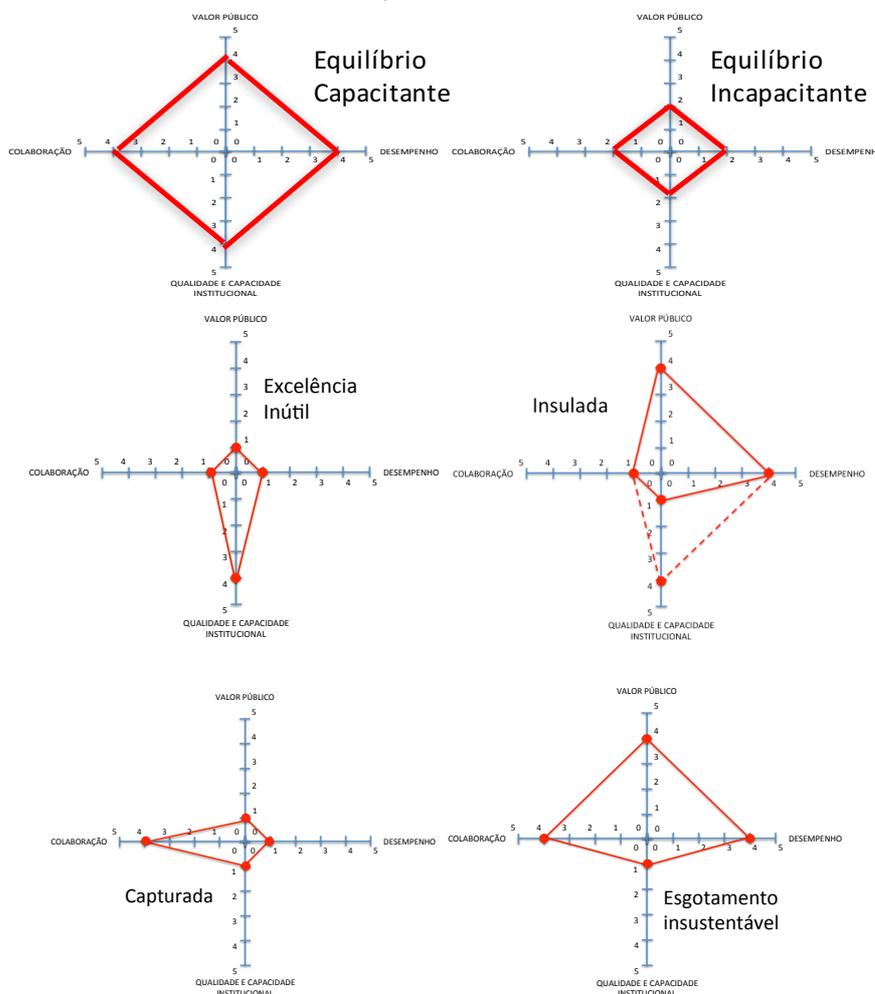
O segundo questionário aplicado na alta administração do Comando de Preparo foi o denominado “Avalie seu Modelo de Governança” (Anexo 2). A intenção desse instrumento era levantar a atuação da organização em quatro elementos que compõe a Cadeia de Governança Pública: qualidade e capacidade institucional, colaboração, desempenho e valor público.

Como base de comparação, faz-se importante apresentar os possíveis resultados esperados a partir da aplicação do questionário, visualizados na Figura 15. Assim, tem-se:

- a) Equilíbrio capacitante – é a situação ideal, em que todos os elementos de governança pública atingem alto índice e em proporção similar;
- b) Equilíbrio incapacitante – apesar de os elementos estarem em equilíbrio, todos apresentam baixo resultado;
- c) Excelência inútil – o órgão possui estrutura bem definida, organizada e com planejamento estratégico consolidado, mas isso não se reflete em atender as expectativas da sociedade nem em resultados que ela necessita;
- d) Insulada – o órgão produz resultados e é reconhecido, mas se isola e não busca parcerias que poderiam potencializar a solução de problemas públicos;
- e) Capturada – o órgão trabalha basicamente para atender às necessidades das parcerias, em detrimento dos resultados e da satisfação da sociedade;

- f) Esgotamento insustentável – o órgão atende às necessidades da sociedade e das parcerias em um nível que deteriora a própria capacidade institucional.

Figura 16 – Possíveis resultados do questionário “Avalie seu Modelo de Governança”

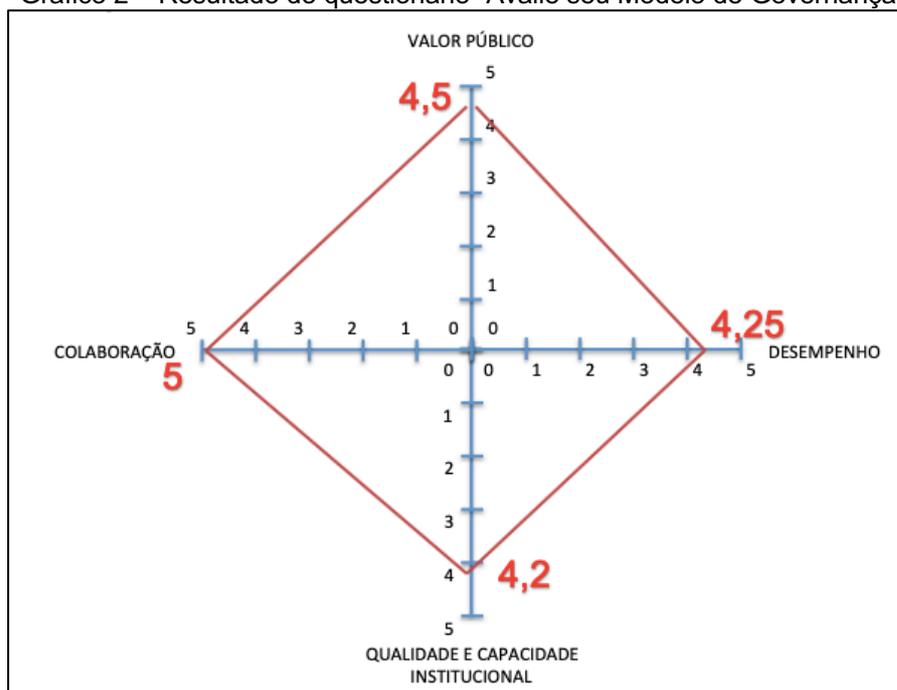


Fonte: Martins e Mota (2018).

De posse do resultado do questionário aplicado no Comando de Preparo, foi obtido o resultado visualizado no Gráfico 2, em que, de maneira geral, foi encontrado o equilíbrio capacitante.

O menor dos valores diz respeito ao elemento qualidade e capacidade institucional, que coincide com a preocupação inicial da pesquisadora, apresentada na justificativa desta pesquisa (item 1.2), quanto ao risco de esgotamento insustentável.

Gráfico 2 – Resultado do questionário “Avalie seu Modelo de Governança



Fonte: Elaboração própria, com base em Martins e Mota (2018).

A alta nota atingida no elemento colaboração pode ser explicada pelo esforço contínuo do COMPREP em realizar reuniões e discussões de alinhamento com os principais *stakeholders* (partes interessadas) de seus macroprocessos. Assim, pode-se citar a realização de:

- a) Quatro *workshops* por ano (de 2017 a 2019) com os comandantes/diretores de todas as organizações militares subordinadas, com a finalidade de divulgar linhas de ação, realinhar a estratégia, levantar dificuldades e verificar resultados atingidos;
- b) Reuniões Doutrinárias anuais com representantes de cada Unidade Aérea, divididos em blocos conforme o modelo de aeronave em comum;
- c) Reuniões Doutrinárias com as Unidades de Infantaria (dois eventos realizados em 2019);
- d) Reuniões Doutrinárias com o Comando de Operações Aeroespaciais (que passaram a ser realizadas mensalmente em 2019) para divulgar as capacidades das Unidades do COMPREP e levantar as necessidades de emprego que poderiam alterar/incluir/intensificar os padrões de treinamento;

- e) Reuniões eventuais com o Comando-Geral de Apoio ou a participação desse ODS nos *wokshops* do COMPREP, para alinhar o planejamento e as capacidades logísticas às necessidades do preparo operacional; e
- f) Participação eventual do Chefe do Estado-Maior do COMPREP no *Workshop* da Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica com os Grupamentos de Apoio, para apresentar as demandas das organizações do Comando de Preparo.

O COMPREP também realizou reuniões frequentes com o Estado-Maior da Aeronáutica, com a finalidade de assessorar sobre assuntos doutrinários no nível da FAB. Para a alta administração do COMPREP, esses foram os maiores exemplos de colaboração, pois o relacionamento com órgãos fora da FAB ocorreram principalmente no momento do emprego (quando o COMAE foi engajado em missões pelo Governo Federal) ou no nível tático das Alas, no dia-a-dia de sua administração local.

Passando para o terceiro questionário (Anexo 3), também aplicado na alta administração do Comando de Preparo, este realizou um diagnóstico amplo da gestão da organização, desde a concepção do planejamento estratégico, passando pelo alinhamento dos processos e das pessoas e, por fim, a sistemática de monitoramento e avaliação.

Este diagnóstico revela-se particularmente importante se for entendido que a governança pública proposta por Martins e Marini (2014) e atualizada por Martins e Mota (2018) trata-se de um processo em prol de melhores resultados e de satisfação para a sociedade.

Assim, para avaliar os estágios de implementação de cada etapa da gestão para resultados, foram considerados os critérios descritos no Quadro 16. Nele, observa-se que os quesitos podiam variar de zero, quando não existia na OM, até a nota 3, se estivesse consolidado na realidade da organização.

Também é importante apresentar a Tabela 1, na qual, para avaliar os resultados finais, as organizações que atingem um resultado geral inferior a 1, encontram-se em nível inicial; entre 1 e 2, nível intermediário; e acima de 2, nível avançado.

Quadro 16 – Quesitos para responder o Questionário de Autoavaliação da Governança para Resultados

Qualificação	Nota
<b>Primário estacionário</b> – não tem nada	0
<b>Primário iniciante</b> – quesito foi iniciado	1
<b>Intermediário</b> – quesito implementado, mais ainda desconexo, incompleto e/ou de qualidade baixa	2
<b>Avançado</b> – quesito está quase consolidado e foi concebido e implantado numa perspectiva integradora	3

Fnte: Martins e Mota (2018).

Tabela 1 – Qualificação dos Modelos de Gestão para Resultados

Nível	Nota
Avançado	> 2
Intermediário	> 1 < 2
Inicial	< 1

Fonte: Martins e Mota (2018).

Desta forma, os resultados das respostas obtidas após a aplicação do questionário na alta administração do COMPREP foram consolidados no Quadro 17. Nele, observa-se que a Agenda Estratégica obteve a maior nota, alcançando 2,8875; a menor refere-se ao Alinhamento da Estrutura Implementadora, que atingiu 2,5717; quanto ao Monitoramento e Avaliação, obteve o valor de 2,6667.

Quadro 17 – Notas do Questionário de Autoavaliação da Governança para Resultados

Instrumento de autoavaliação		
Seção	Blocos	Nota média
Agenda Estratégica	Compreensão do Ambiente Institucional	3
	Estabelecimento do Propósito	2,8
	Definição de Resultados	2,75
	Definição de Esforços de Implementação	3
	Nota média da Agenda Estratégica ( $\sum$ das notas médias dos blocos/4)	2,8875

<b>Instrumento de autoavaliação</b>		
<b>Seção</b>	<b>Blocos</b>	<b>Nota média</b>
Alinhamento da Estrutura Implementadora	Desdobramento da Estratégia	3
	Pactuação Interna	2,8333
	Pactuação Externa	2,4286
	Alinhamento de Processos	3
	Alinhamento de Estrutura	2,25
	Alinhamento de Pessoas	2,1667
	Alinhamento de Lideranças	2,6667
	Alinhamento de Tecnologia da Informação	2
	Alinhamento de Orçamento	2,8
	Nota média do Alinhamento da Estrutura Implementadora ( $\sum$ das notas médias dos blocos/9)	2,5717
Monitoramento e Avaliação	Sistemática de Monitoramento e Avaliação	3
	Prestação de Contas	1,6667
	Correção de Rumo	3
	Benefícios	3
	Nota média do Monitoramento e Avaliação ( $\sum$ das notas médias dos blocos/4)	2,6667
Nota final do Instrumento de Autoavaliação ( $\sum$ das notas médias das seções/3)		2,7086

Fonte: Martins e Mota (2018), com resultados consolidados pela autora.

Considerando a nota final atingida pelo questionário, observa-se que o COMPREP alcançou o patamar de 2,7086; ou seja, um modelo avançado de Gestão para Resultados.

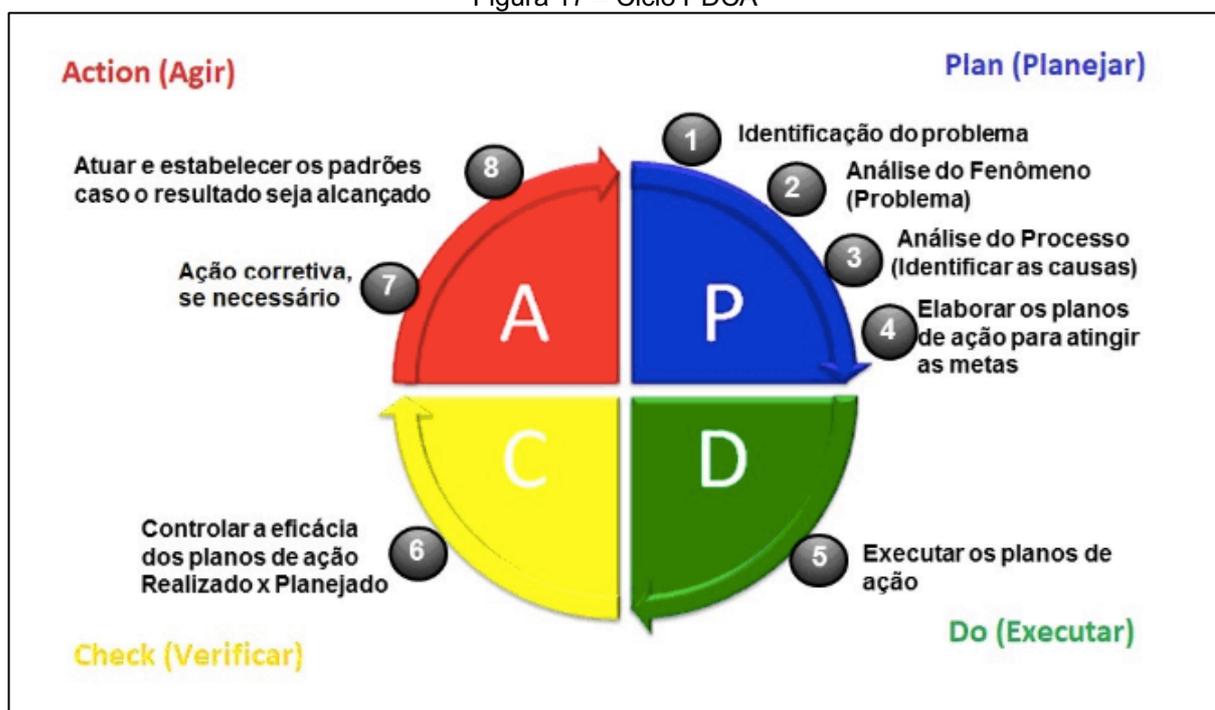
Dentre os itens analisados, destaca-se que o ponto forte da Agenda Estratégica se refere à compreensão do ambiente institucional e à definição de esforços de implementação. Esse item reflete a publicação do Manual do Processo de Planejamento do Preparo Operacional (BRASIL, 2018c), em que foi estabelecida uma metodologia multidisciplinar de análise do ambiente institucional, avaliação de cenários, análise SWOT, levantamento de possíveis riscos e construção de objetivos,

metas e indicadores, para viabilizar a emissão do Plano Setorial. O Manual foi complementado pela Instrução denominada “Orientações para a Elaboração da Gestão de Riscos no Comando de Preparo” (BRASIL, 2018d).

A importância do planejamento para o COMPREP também pode ser observada em diversas atas dos *workshops* do COMPREP com suas organizações subordinadas, em que o Comandante de Preparo enfatizou o tema, em especial, no ano de 2018.

O Ciclo PDCA (Figura 17), amplamente utilizado na administração para descrever as fases da gestão (planejamento, execução, controle e ações corretivas), teve forte presença nos *workshops* do COMPREP, além de ser explicado no mesmo Manual do Processo de Planejamento do Preparo Operacional (BRASIL, 2018c).

Figura 17 – Ciclo PDCA



Fonte: BRASIL (2018c).

Já o ponto de atenção da Agenda Estratégica estava na definição de resultados, uma vez que a estratégia do COMPREP poderia ser explicitada em forma gráfica (mapa estratégico, *roadmap* etc.), expondo as relações de causa e efeito entre seus elementos, conforme sugerido por Martins e Mota (2018). Até 2019, a estratégia constava no Plano Setorial sob a forma textual.

Sobre o Alinhamento da Estrutura Implementadora, menor nota, o destaque ficou no desdobramento da estratégia, decorrente do próprio processo de planejamento citado

no parágrafo anterior e do alinhamento de processos, orientado pela Cadeia de Valor do COMPREP (Figura 9).

O quesito mais preocupante nesse bloco relaciona-se ao alinhamento de Tecnologia da Informação (TI), cuja organização responsável, a Diretoria de Tecnologia da Informação, encontra-se vinculada a outro Órgão de Direção Setorial, o COMGAP. Assim, mostrou-se um desafio fazer o planejamento da TI alinhado com o plano estratégico de forma a contribuir para os objetivos organizacionais.

Hoje, na FAB, existe um Comitê de Governança de TI com a participação dos Órgãos de Direção Geral e Setoriais para definir as prioridades no âmbito do COMAER, mas o processo ainda não se apresentou suficientemente consolidado, ao menos para atender as necessidades do COMPREP, objeto desta pesquisa.

Por fim, os pontos fortes do Monitoramento e Avaliação estavam na própria sistemática de monitoramento e avaliação, na correção de rumo e nos benefícios dela advindos. Ainda em outubro de 2018 foi publicado o Manual do Processo de Controle do Preparo Operacional (BRASIL, 2018c), estabelecendo ciclos de reuniões para análise de indicadores, levantamento de possíveis causas dos problemas e assessoria para a tomada de decisão.

Complementarmente, foi emitida a Norma de Preparo denominada “Processo de Monitoramento e Controle de Indicadores de desempenho do COMPREP” (BRASIL, 2019c), nos quais foram detalhados os indicadores que seriam medidos, desde a sua fórmula, passando pela periodicidade até a associação com as OM subordinadas ou setores do COMPREP, que seriam responsáveis pelo fornecimento dos dados.

O Manual do Processo de Controle do Preparo Operacional (BRASIL, 2018c) ainda trouxe a diferença entre os conceitos de indicadores de esforço (economicidade, excelência e execução) e os de resultado (eficiência, eficácia e economicidade), alinhados aos conceitos de Martins e Marini (2010).

Além disso, estabeleceu os passos a serem seguidos para cumprir as fases C e A do Ciclo PDCA, passando pela apuração dos indicadores, comparação com os resultados esperados, identificação dos problemas, propostas de ações corretivas, tomada de decisão e retroalimentação do ciclo de planejamento.

Assim como o Comandante de Preparo enfatizou o planejamento no ano de 2018, o foco no tema foi apresentado em 2019 e ressaltado em atas do *workshop* do

COMPREP com as OM subordinadas. Afora isso, as reuniões de controle que passaram a acontecer em 2019, em decorrência do Manual, geraram igualmente atas e planos de ação registrados em sistema informatizado, o GPAER. Essa sistemática corrobora os melhores resultados encontrados no questionário de Autoavaliação da Governança para Resultados.

O fator mais fraco do bloco de Monitoramento e Avaliação detectado pelo questionário refere-se à prestação de contas. Cabe a ressalva de que a prestação de contas prevista no Sistema de Controle Interno relacionada ao artigo 74 da Constituição federal (BRASIL, 1988) ocorreu conforme as previsões normativas. Todavia, o que foi avaliado no questionário diz respeito à divulgação de cumprimento de objetivos e de microdados na internet. Esse assunto torna-se sensível, pois a divulgação de quais capacidades de uma Força Armada não estão sendo atingidas pode comprometer a Defesa Nacional.

De posse dos resultados dos três questionários aplicados, conclui-se que o COMPREP, do ponto de vista da alta administração da organização, possui um modelo de gestão com cultura de planejamento estratégico e controle de resultados consolidado, bem como uma estrutura de governança relativamente equilibrada no que diz respeito à colaboração, à qualidade e capacidade institucional, ao desempenho e ao valor público.

Soma-se a isso o equilíbrio entre os modelos administrativos do paradigma burocrático, da governança pública e da Nova Gestão Pública, possuindo mais proximidade a esta em face da própria ruptura que foi a reestruturação da FAB e da adoção de ferramentas e práticas de gestão observadas na iniciativa privada, como aspectos observados nos manuais de planejamento e de controle.

## 5.2 QUALIDADE E CAPACIDADE INSTITUCIONAL

Para definir qualidade e capacidade institucional, Martins e Marini (2014) propuseram que esse elemento da Cadeia de Governança Pública é composto por liderança, domínio de competências, prontidão, potencial e desenho institucional. Como forma de avaliar tal elemento, o bloco 1 do questionário “Avalie seu Modelo de Governança”, de Martins e Mota (2018), passa pelos itens descritos.

No Quadro 18 pode-se verificar os resultados obtidos pelo COMPREP, considerando que o item 1.1 avaliou predominantemente o domínio de competências; o 1.2, a prontidão; o 1.3, o potencial; o 1.4, a liderança e o 1.5, o desenho institucional.

Quadro 18 – Resultado do bloco 1 do questionário ‘Avalie seu Modelo de Governança’ aplicado na alta administração

<b>1. QUALIDADE E CAPACIDADE INSTITUCIONAL</b>	Nota (0-5)
1.1. Competências estão bem desenvolvidas: o quadro funcional <b>detém o conjunto relevante e atualizado de conhecimentos, habilidades e atitudes</b> requeridas para executar a estratégia e atualizá-la.	4
1.2. A organização está <b>alerta em relação às demandas das partes interessadas</b> , no sentido de que as conhece e <b>orientada para respondê-las no tempo certo</b> (por deter recursos e processos estruturados para tal).	4
1.3. A <b>atuação</b> da organização (conforme definida em sua estratégia, no que diz respeito aos produtos que gera e as partes interessadas às quais se endereçam) está <b>condizente com a escala do problema público a ser enfrentado</b> , sendo capaz de fazer diferença no sentido de resolvê-lo, atenuá-lo ou melhor conviver com ele.	5
1.4. O modelo jurídico-institucional define bem o <b>mandato institucional</b> (competências e prerrogativas) e proporciona, de forma adequada, <b>regras de gestão</b> (contratações, compras, controles etc.) <b>que facilitam a execução da estratégia</b> , logrando um nível adequado de <b>autonomia e flexibilidade</b> .	5
1.5. O modelo de gestão constitui um todo harmônico e alinhado, incluindo a estratégia, estrutura, processos, pessoas, tecnologia e recursos orçamentários/financeiros.	3
<b>MÉDIA DO BLOCO 1</b>	4,2

Fonte: Martins e Mota (2018), com resultados consolidados pela autora.

Analisando as capacidades do ponto de vista da Doutrina Básica da FAB, esta define como capacidades essenciais da Força Aérea<sup>7</sup> aquelas as quais, somadas às tarefas básicas e às ações de força aérea, “[...] orientam o preparo dos recursos humanos, das organizações operacionais e dos órgãos de apoio da FAB em proveito da missão militar atribuída ao COMAER” (BRASIL, 2012, p. 42). Para fins de clarificação, são consideradas capacidades essenciais da Força Aérea:

- a) Dominar o ambiente aeroespacial;
- b) Controlar a informação no campo de batalha;

<sup>7</sup> As capacidades essenciais da Força Aérea “[...] têm origem na conjugação das características do Poder Aeroespacial com as habilidades inerentes aos Meios de Força Aérea e traduzem as áreas de especialização do ‘Emprego da Força Aérea’, em campanhas e operações militares, no âmbito de ações independentes, conjuntas ou combinadas” (BRASIL, 2012, p. 42).

- c) Agir com prontidão, mobilidade e precisão;
- d) Proporcionar suporte logístico apropriado e oportuno; e
- e) Proteger o seu poder de combate.

Note-se, assim, que os conceitos de capacidade entre a governança pública e a doutrina da Força Aérea possuem definições distintas, embora tenham a prontidão como item comum.

Nesta pesquisa, conforme delimitado no Capítulo 2, serão investigadas a qualidade e a capacidade institucional apresentadas por Martins e Marini (2014) e como são abordadas na estrutura do COMPREP.

### **5.2.1 Liderança**

A característica da liderança apresenta-se como premissa constante ao longo de toda a carreira militar. Segundo o Plano de Desenvolvimento Estratégico para o Ensino (BRASIL, 2019d), a liderança está intrínseca na doutrina militar e deve constar nos currículos mínimos dos cursos de formação com a abordagem requerida para cada grupo em questão (praça, graduado ou oficial), além de também ser retomada em outros cursos de carreira.

Assim, a liderança é exercitada em atividades práticas como a instrução de ordem unida, exercícios de campanha e instrução de armamento, munição e tiro, bem como ministrada em instruções teóricas sobre o Manual de Liderança da FAB (BRASIL, 2016d) conforme o caso. Nesse Manual, a liderança é tratada como um processo de influência não apenas do líder, mas também dos liderados e entre membros de um grupo.

Correlacionando a abordagem citada no Manual (BRASIL, 2016d) com a instrução militar, entende-se que durante a adaptação à carreira militar desenvolve-se o sentimento de equipe em um grupo, o “espírito de corpo”, que reflete a coesão da tropa, além de serem introjetados os conceitos de hierarquia e disciplina. Segundo o próprio Plano de Desenvolvimento Estratégico para o Ensino (BRASIL, 2019d), trata-se do:

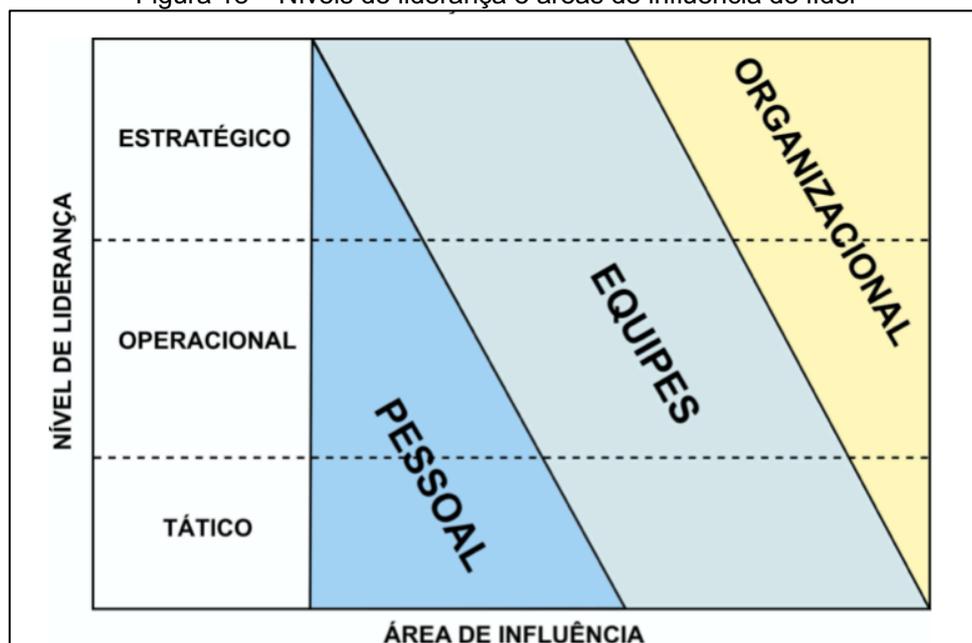
[...] período que visa inculcar no estagiário a identidade militar por meio do estímulo à profissão, ao espírito de corpo, à disciplina e hierarquia, à higiene física, bem como aos valores precípuos da instituição. Assim, as atividades

desenvolvidas no TMB/EAM<sup>8</sup> convergem para a homogeneização dos comportamentos em torno dos pilares do militarismo, sendo considerado como um processo de socialização (BRASIL, 2019d, p. 58-59).

O Manual de Liderança da FAB (BRASIL, 2016d) discorre também sobre a caracterização das atitudes dos indivíduos (liderados e líderes) e dos grupos, propondo formas de atuação conforme cada caso, em prol do atingimento dos objetivos da organização, ultrapassando, assim, os aspectos relacionados exclusivamente à instrução militar.

Nesse sentido, o Programa de Formação e Fortalecimento de Valores (BRASIL, 2016b), apresentado no Quadro 4, funciona como ferramenta de instrução continuada para que as organizações mantenham seus efetivos coesos e motivados. Ressalte-se que o próprio Manual de Liderança (BRASIL, 2016d) considera os valores como componentes das competências dos líderes.

Figura 18 – Níveis de liderança e áreas de influência do líder



Fonte: USAF (2011 *apud* BRASIL, 2016).

Outro aspecto do Manual que possui ligação com esta pesquisa é a atuação da liderança conforme os níveis de decisão na Instituição Militar, citados na Figura 4. Assim, embora esteja presente em todos os níveis, suas características mudam de acordo com a posição, enfatizando quais as competências são mais exigidas em cada caso. Um resumo dessa abordagem pode ser visualizado na Figura 18.

<sup>8</sup> TMB: Treinamento Militar Básico. EAM: Estágio de Adaptação Militar.

Retomando o conceito de hierarquia apresentado no referencial teórico, ela está presente não apenas entre diferentes postos ou graduações, mas também ocorre entre os pares de uma mesma turma, pois há vários critérios para definir quem é o mais antigo e o mais moderno, cabendo ao mais antigo a palavra final quando uma decisão deve ser tomada. Além disso, até os praças, em seu período de recrutamento, assumem a posição de “xerife” e precisam comandar uma fração da turma em certos momentos. E, à medida que novas turmas são incorporadas, as turmas anteriores passam à situação de mais antigas e comumente auxiliam a formação dos novatos.

Quanto aos graduados e oficiais da FAB, a liderança, além de presente nos cursos de formação ou adaptação, é competência exigida e avaliada em suas fichas de conceito anuais. No caso específico dos oficiais, a liderança é o primeiro de seis fatores que são computados para a Lista de Mérito Relativo (liderança, conhecimento, militar, organizacional, interpessoal e comunicação).

Essa Lista, também conhecida como LMR, inclui ainda outros blocos de avaliação, como o desempenho nos cursos de carreira, a proficiência em línguas estrangeiras e o resultado no teste físico. Ressalte-se que a posição do militar na LMR é um dos fatores considerados essenciais às escolhas para comando das organizações do COMAER.

Particularizando o Comando de Preparo, além dos princípios de liderança que dizem respeito a toda a FAB, foi observado, durante o ano de 2019, um forte incentivo para a aplicação do Programa de Formação e Fortalecimento de Valores, por meio de determinações registradas em documentos às OM subordinadas e em ata do *Workshop* do COMPREP.

Afora isso, também foram realizadas reuniões semanais com os graduados e praças, registradas no Quadro de Trabalho Semanal do próprio COMPREP. Cumpre destacar que o PFV também foi incorporado pela FAB como parte do Plano de Integridade da FAB, em atendimento às ações de governança praticadas na Administração Pública federal.

Por fim, visualizou-se que a liderança não apenas é uma competência incentivada na profissão militar; ela é exigida e se utiliza dos pilares da hierarquia e da disciplina, aliados a outros conceitos. No caso do Comando da Aeronáutica, ela é trabalhada por meio de abordagem técnica que valoriza os indivíduos, as equipes e busca o

crescimento da Instituição, sendo cobrada dos graduados e dos oficiais como item de avaliação individual.

### **5.2.2 Domínio de Competências**

O desenvolvimento de competências está apresentado como um dos macroprocessos finalísticos do Comando de Preparo, expresso em sua Cadeia de Valor (Figura 10), bem como no Regimento Interno (BRASIL, 2018) e em seu Plano Setorial (BRASIL, 2019a).

Considerando sua estrutura, compete ao COMPREP desenvolver as competências de suas Unidades Aéreas e Unidades de Infantaria pertencentes às organizações militares subordinadas, bem como planejar a capacitação de outros militares e servidores civis de seu efetivo.

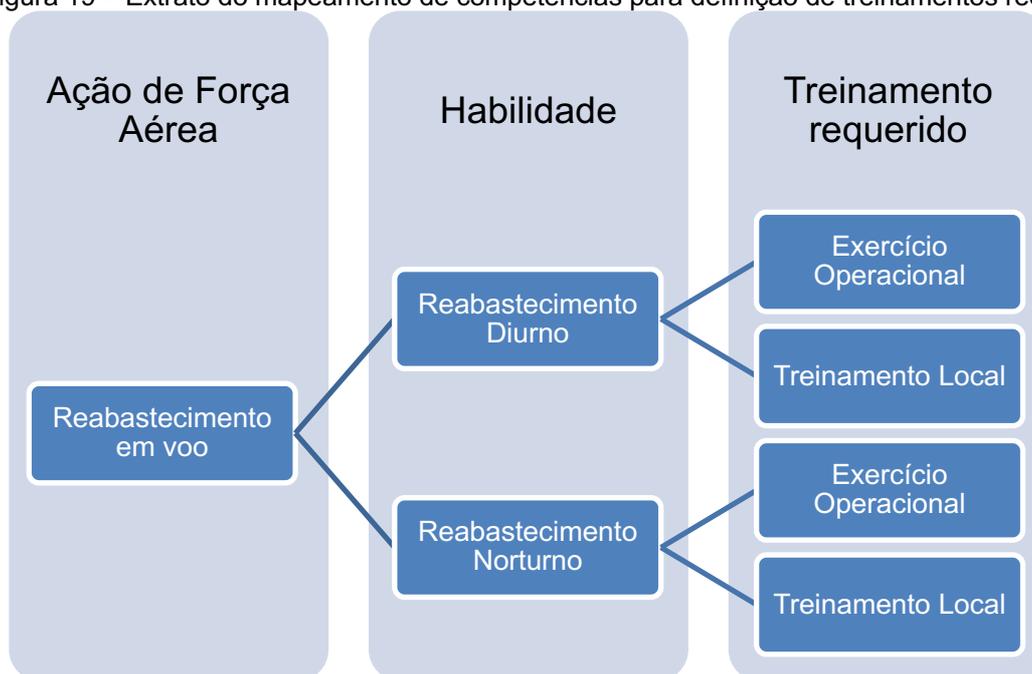
Para estabelecer o processo de competências a serem desenvolvidas na área operacional, o COMPREP efetuou, em 2017, a listagem das ações de força aérea que deveriam ser executadas pelas suas Unidades. Em seguida, foram mapeadas as habilidades que deveriam ser desenvolvidas, os modelos de aeronaves correspondentes e o tipo de treinamento exigido (treinamento de rotina na Unidade Aérea/Unidade de Infantaria, isolado, ou exercício conjunto com outras Unidades).

Desta forma, foi elaborada uma planilha (BRASIL, 2017c) que continha as necessidades de preparo operacional para cada tipo de aviação (Caça, Reconhecimento, Asas Rotativas, Patrulha, SAR, Transporte e ARP) ou Unidade de Infantaria (Defesa Antiaérea, Segurança e Defesa e Operações Especiais). Um exemplo desse estudo está disponível na Figura 19.

Fato que merece ser apontado é de que esse estudo foi realizado no ano de criação do COMPREP (2017), quando foram suspensos os exercícios operacionais até a reavaliação das necessidades e prioridades, por determinação do Comandante de Preparo, conforme documentos emitidos no período.

O trabalho foi desenvolvido pela Subchefia de Avaliação e Doutrina do COMPREP e, conforme apontado na entrevista com um Comandante de Unidade Aérea, essa redefinição do processo de treinamento após a reestruturação da FAB não contou com a participação das OM subordinadas. Assim, tratou-se de uma inovação construída *top-down*.

Figura 19 – Extrato do mapeamento de competências para definição de treinamentos requeridos



Fonte: Elaboração própria, com base em BRASIL (2017c).

Assim como foram mapeadas as habilidades para definir os treinamentos, o mesmo ocorreu com os conhecimentos para o estabelecimento dos cursos que são precisos. Desse modo, para as atividades operacionais, foram listados todos os cursos que deveriam ser realizados pelo seu efetivo, dentro ou fora COMPREP, culminando com a publicação de normas específicas.

Em um segundo passo, foram especificados os cursos essenciais a cada organização militar subordinada, considerando as capacitações que seu efetivo deveria realizar no ano de 2019. No planejamento para o ano de 2020, houve a expansão da Norma para que também abrangesse os cursos necessários ao efetivo do COMPREP alocado nas atividades administrativas, de inteligência, de logística etc., ainda que suas competências fossem de *expertise* de outros órgãos de Direção e Assessoramento do COMAER.

Com relação às Unidades de Infantaria, foram definidas as ações de força aérea que deveriam ser realizadas por cada uma, permitindo assim a delimitação de quais treinamentos e cursos deveriam ser fornecidos ou buscados pelo COMPREP. Entretanto, até o final de 2019, o detalhamento de como funcionariam os Planos de Elevação Operacional, as marcas que deveriam ser atingidas e os indicadores de desempenho ainda estavam em construção.

Para acompanhar se as competências estavam sendo desenvolvidas, em 2019 o COMPREP estabeleceu uma série de indicadores de desempenho, que acompanhavam as capacidades desde o nível tático até a composição de painéis maiores, no nível do próprio ODS. Esses indicadores foram pautados nos documentos que haviam sido aprovados até então, principalmente para as competências relacionadas às Unidades Aéreas. Todavia, os resultados alcançados e apontados pelos indicadores serão abordados no tópico 5.5, relativo ao desempenho.

Assim, apesar do mapeamento de competências ter sido um processo recente, pode-se dizer que ele seguiu uma lógica estruturada no Comando de Preparo, considerando critérios técnicos e não solicitações pessoais ou série histórica. Também se observou que as definições partiram do Comando de Preparo como determinação às OM subordinadas, seguindo diretrizes do Comandante por meio dos documentos emitidos. Todavia, ainda era um processo em construção, visto que foi bem definido para a aviação e estava em processo de finalização para as Unidades de Infantaria.

### **5.2.3 Prontidão**

A prontidão é considerada um dos princípios de guerra, definido como “[...] a capacidade de pronto atendimento das FA<sup>9</sup> para fazer face às situações que podem ocorrer em ambiente de combate” (BRASIL, 2007, p. 40). Ainda segundo a Doutrina Militar de Defesa:

[...] A prontidão fundamenta-se na organização, no adestramento, na doutrina, nos meios e no profissionalismo das forças, consubstanciando-se nas seguintes funções militares: comando, inteligência, planejamento, operações, logística e mobilização.

[...] A prontidão do comando está diretamente ligada à adequada estruturação do processo decisório, à eficaz organização do sistema de C2 e ao alto grau de moral, disciplina, instrução, adestramento e do conhecimento doutrinário de assessores e de chefes militares. (BRASIL, 2007, p. 40-41)

Apesar de a avaliação da prontidão ocorrer no momento do emprego e essas estatísticas serem de acesso restrito, algumas participações de Unidades do COMPREP em operações do governo federal podem ser levantadas.

No ano de 2019, a Ala 7 participou da Operação Acolhida para recepção dos imigrantes venezuelanos e Unidades Aéreas da Aviação de Transporte efetuaram não apenas o transporte de imigrantes para outras regiões do país, mas também

---

<sup>9</sup> Forças Armadas.

auxiliaram o transporte de material e pessoal da área de saúde e de alimentação para Roraima, além de militares de outras Forças Armadas.

Nesse mesmo ano, o Campo de Provas Brigadeiro Velloso foi acionado para hospedar equipes da Operação Verde Brasil, com a finalidade de combate a incêndios na Amazônia, na qual também foram empregadas aeronaves para despejar água e para transporte de pessoas. Retroagindo ao ano de 2018, teve-se, como exemplos, operações de Garantia da Lei e da Ordem em locais distintos do país e a Operação Acolhida, em Roraima, para recepção dos imigrantes Venezuelanos.

Quanto a missões recorrentes, pode-se citar a defesa aérea, com a interceptação de aviões em voo irregular próximos à região de fronteira, e as ações de busca e salvamento acionadas em situações de acidente aéreo, embarcações desaparecidas e outros. Em ambos os casos, há equipes de prontidão e o tempo de resposta é cronometrado, assim como nas missões de transporte de órgãos. Ademais, a prontidão trata-se de uma característica do próprio poder aeroespacial, que possui a habilidade de “[...] reagir, imediatamente, a uma demanda, empregando meios na dimensão adequada, no local preciso e no momento oportuno.” (BRASIL, 2012)

Desta forma, a prontidão para atender às demandas governamentais e atuar em prol da soberania do espaço aéreo brasileiro pode ser encontrada tanto na doutrina militar quanto na doutrina da FAB, sendo considerada uma capacidade essencial de força aérea e presente no cotidiano das Unidades do COMPREP. Contudo, há que se pontuar que a prontidão considera a existência de recursos disponíveis para o atendimento das demandas e, neste quesito, foi encontrado um óbice.

Desde o período da criação do COMPREP e do COMAE, houve momentos em que os meios (principalmente aeronaves) foram disputados entre o preparo e o emprego, registrados tanto em reuniões (análise documental) quanto em entrevistas realizadas nesta pesquisa.

O fato de que o emprego dos meios ocorreu em atendimento às demandas governamentais e, assim, interrompeu por vezes a atividade de preparo, esse item não fez jus à pontuação máxima no questionário de governança, obtendo a nota 4 (no máximo de 5).

#### 5.2.4 Potencial

Para analisar o potencial de atuação das organizações do COMPREP, é preciso primeiramente elencar algumas das características do poder aeroespacial. Assim, como pontos fortes, tem-se o alcance, a flexibilidade e a versatilidade, a mobilidade, a penetração no território inimigo, a pronta-resposta e a velocidade.

Essas características possibilitam um grande potencial de emprego das Unidades Aéreas do COMPREP, pois, de maneira geral, as aeronaves podem percorrer grandes distâncias do extenso território do país e no exterior, bem como transportar rapidamente pessoal e carga de um aeródromo para outro.

Quanto aos pontos fracos do poder aeroespacial, são eles: os custos elevados, a dependência de tecnologia e de infraestrutura, a fragilidade, a permanência limitada, a restrição de carga útil e a sensibilidade às condições meteorológicas. Dentre esses, caberá ênfase aos três primeiros.

As aeronaves, em especial, as militares, possuem alta tecnologia embarcada. Isso faz com que o valor de sua manutenção e suprimento de peças necessite de um alto montante de recursos orçamentários alocados. Além disso, o tempo de vida de grande parte das aeronaves da FAB gira em torno de décadas, o que encarece sua manutenção de forma similar ao que acontece com automóveis antigos.

A limitação orçamentária que tem acompanhado o governo federal do Brasil também tem impactado na disponibilidade logística necessária ao preparo operacional. Considerando que grande parte das aeronaves e dos equipamentos não são de fabricação nacional, a complexidade dos contratos internacionais somou-se aos óbices orçamentários como fator contribuinte para a diminuição dessa disponibilidade no ano de 2019.

Tal assunto foi encontrado em duas atas do *Workshop* do COMPREP em 2019. Cabe ressaltar que as dificuldades logísticas não afetaram homogeneamente todos os modelos de aeronaves, uma vez que os indicadores criados pelo COMPREP para esse acompanhamento demonstraram que alguns projetos foram mais prejudicados do que outros. Ressalte-se mais uma vez que os indicadores do COMPREP não podem ser especificados aqui por serem informações de acesso restrito.

Além da disponibilidade logística, a restrição orçamentária também afetou a realização dos exercícios operacionais nos anos de 2018 e 2019. Considerando especificamente os valores disponíveis para pagamento de diárias, ajuda de custo e passagens aéreas, nem todos os exercícios operacionais puderam ser realizados em cada ano, estabelecendo-se prioridades para o treinamento.

Os mesmos recursos destinados aos deslocamentos para a realização dos exercícios também são destinados à realização de cursos, pois a fonte é a mesma. Assim, a realização dos cursos também passou por uma priorização e houve grande investimento na transformação dos cursos realizados pelo próprio COMPREP para a modalidade EAD, processo ainda em andamento.

Uma vez que os meios são limitados, o seu acionamento intempestivo ou frequente para o emprego, em alguns momentos, conflitou com a realização do preparo operacional. Esse óbice foi apontado em entrevista com Comandante de Unidade Aérea subordinada ao COMPREP e esteve presente em reuniões doutrinárias realizadas entre o COMPREP e o COMAE.

Em relação ao questionário de governança de Martins e Mota (2018), o item 1.3, referente ao potencial, obteve (do ponto de vista da alta administração) a nota máxima. Considerando-se que o item verifica se a atuação da organização está condizente com a escala do problema público a ser verificado, de fato o potencial é alto. Todavia, pode ser observado que o potencial foi abaixado pela limitação de recursos em determinados momentos, o que deveria abaixar a nota neste quesito. Se recebesse a nota 4, então a média do bloco qualidade e capacidade institucional também passaria a ser 4, ainda mais longe dos demais elementos da governança.

### **5.2.5 Desenho Institucional**

De acordo com Martins e Mota (2018), a estrutura, a estratégia, os processos, as pessoas, a tecnologia e os recursos orçamentários devem estar alinhados de forma harmoniosa.

Foi comentado nos capítulos anteriores que a reestruturação da FAB buscou tornar a gestão mais eficiente ao eliminar níveis intermediários na estrutura organizacional e separar a atividade-fim da atividade meio.

Do ponto de vista doutrinário (macroprocesso finalístico do Comando de Preparo), conforme apontado na entrevista com um representante da Divisão de Doutrina do COMPREP, houve ganho com a concentração das antigas FAE no órgão. Foram padronizados, por exemplo, os fluxos de carreira das diferentes aviações e os treinamentos comuns foram intensificados, substituindo uma diversidade de exercícios menores que ocorriam no âmbito de cada aviação.

Desta forma, o ganho no COMPREP como Órgão de Direção Setorial foi o maior diferencial, uma vez que também se beneficiou da retirada da estrutura de organizações de apoio que eram subordinadas ao COMGAR. Além disso, a separação entre o preparo operacional e o emprego contribuiu para o COMPREP se dedicar ao desenvolvimento de competências e de doutrina, conforme defendido pelo Comandante e pelo Chefe do Estado-Maior em reuniões internas e nos *workshops* com as subordinadas.

Do ponto de vista das organizações militares subordinadas, o fato de não realizarem execução orçamentária, financeira e patrimonial auxiliou para que as OM pudessem concentrar mais esforços na atividade finalística. Nos *workshops* e por meio dos indicadores de desempenho avaliados nas reuniões de controle do COMPREP (análise documental das atas) foi ressaltada a importância de as Seções de Avaliação e Doutrina das OM acompanharem as atividades operacionais e informarem as dificuldades de cumprimento das metas estabelecidas.

Todavia, a redução das atividades administrativas não obteve os índices esperados na concepção da reestruturação, pois as organizações permaneceram como Unidades Gestoras Credoras administrando o orçamento próprio, além de absorver outras atividades de apoio, como a assessoria jurídica de toda a Guarnição e a comunicação social.

Assim, os comandantes das Alas manifestaram que essas atividades tomavam tempo e esforços, que deveriam estar direcionados para o planejamento e controle das atividades operacionais, o que foi pontuado tanto em discussões nos *workshops* quanto na entrevista com um dos chefes de Seção de Gestão Organizacional.

De acordo com os itens previstos no Questionário de Autoavaliação da Governança para Resultados (Anexo 3), os menores valores atingidos referiam-se justamente ao Alinhamento da Estrutura Implementadora, demonstrados no Quadro 17. Nesse

quadro, o pior resultado alcançado estava no alinhamento de tecnologia da informação, que, conforme dito na análise seguinte a ele, depende de uma Diretoria subordinada a outro Órgão de Direção Setorial, o COMGAP.

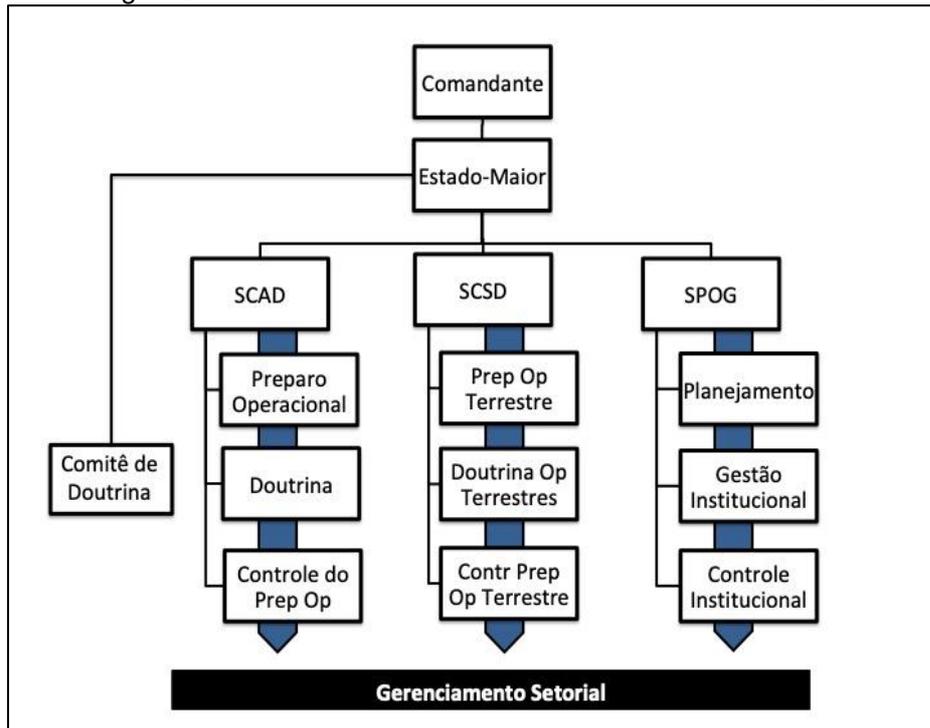
No Quadro 17 também foi apresentado que o alinhamento de pessoas e o próprio alinhamento da estrutura ainda podem melhorar, pois suas notas estavam mais próximas do nível intermediário que do nível avançado de implementação.

Ao se falar de estrutura, cabe uma análise mais aprimorada. Apesar de o organograma tanto do Quartel-General do COMPREP quanto aquele que inclui suas OM subordinadas apresentar o padrão tipicamente hierárquico, em diversas ocasiões o Comandante de Preparo determinou que os setores trabalhassem de forma matricial, conforme registrado em atas de reunião.

Em consequência, o sistema de tramitação de documentos (SIGADAER) foi estruturado de modo a possibilitar despachos laterais, em especial, para os gestores de projetos. Além disso, foi publicado o Manual do Processo de Controle do Preparo Operacional (BRASIL, 2018e), consolidando uma metodologia de solução de problemas em que, com bases em indicadores e riscos detectados mensalmente, os problemas deveriam ser discutidos de forma multidisciplinar. Assim, o processo de solução de problemas passaria por três etapas:

- a) Após a identificação dos problemas (em geral, associados a indicadores baixos) e dos riscos pelos setores competentes, cada Subchefia ou Assessoria do COMPREP teria que analisá-los de forma preliminar na Reunião de Gerenciamento Setorial, buscando as causas prováveis (Figura 20);

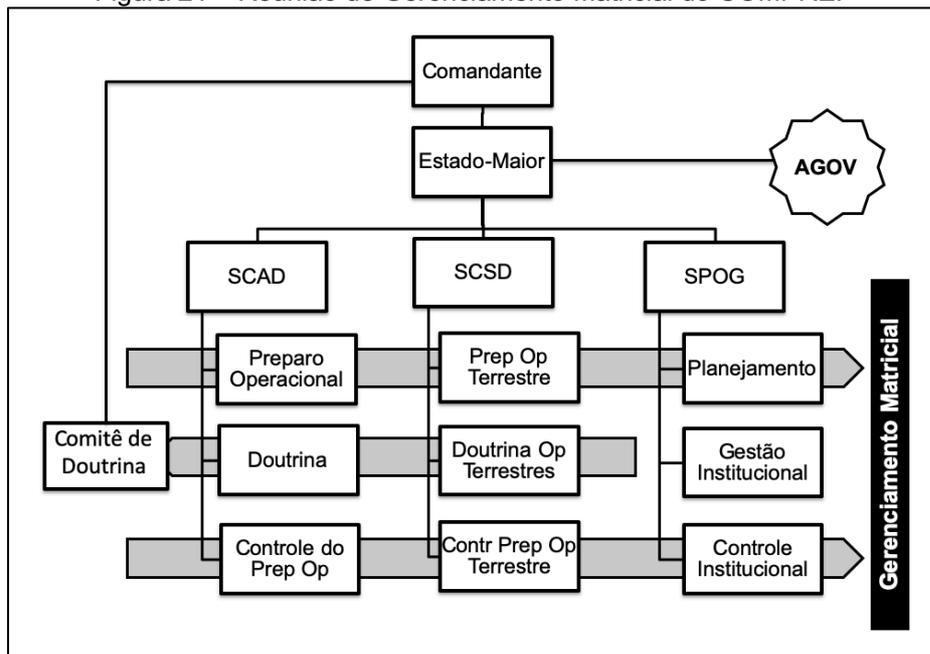
Figura 20 – Reunião de Gerenciamento Setorial do COMPREP



Fonte: ANDRADE (2019).

- b) Após as reuniões setoriais, eram realizadas as Reuniões de Gerenciamento Matricial, em que os problemas deveriam ser analisados com as presenças dos diversos setores (Figura 21); e

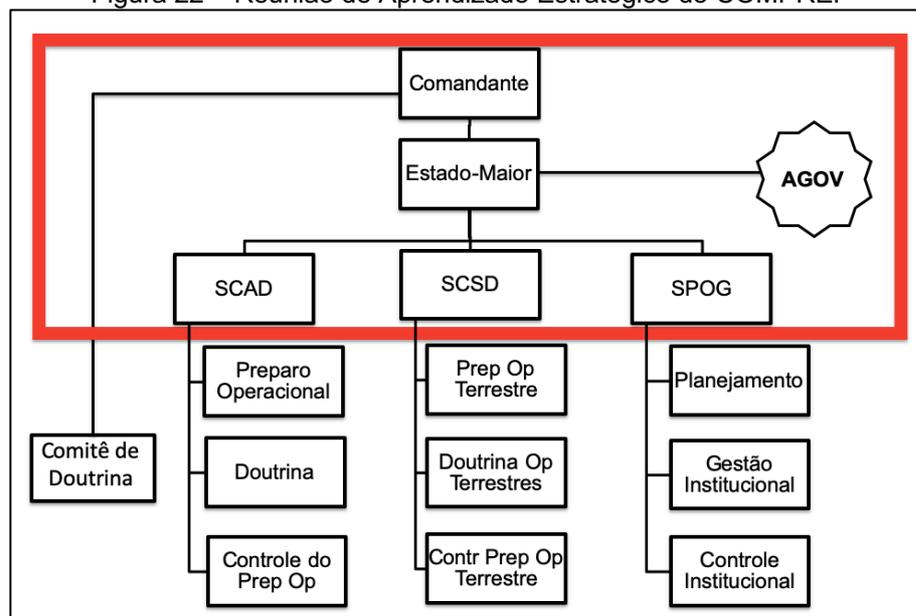
Figura 21 – Reunião de Gerenciamento Matricial do COMPREP



Fonte: ANDRADE (2019).

- c) Para a tomada de decisão pelo Comandante de Preparo, as Subchefias e as Assessorias levavam para a Reunião de Aprendizado Estratégico as propostas de linhas de ação, que expunham o parecer de cada setor (Figura 22).

Figura 22 – Reunião de Aprendizado Estratégico do COMPREP



Fonte: ANDRADE (2019).

Esse modelo de reunião foi adaptado para a estrutura das Organizações Subordinadas e difundido durante um dos *workshops* de 2019. Assim, observa-se que o COMPREP encontrou a alternativa para que os processos funcionassem matricialmente sem desrespeitar a hierarquia presente no seu organograma, trazendo celeridade e qualidade no fluxo de informações.

### 5.2.6 Conclusão sobre qualidade e capacidade institucional

Os itens analisados demonstraram que, de maneira geral, a qualidade e a capacidade institucional do COMPREP, como Órgão de Direção Setorial, e de suas organizações militares subordinadas é alto. A distribuição territorial das organizações, o alcance do vetor aéreo e a versatilidade das aeronaves contribuíram sobremaneira para o cumprimento da missão.

Contudo, dentre os elementos de governança pública propostos por Martins e Marini (2014), a capacidade institucional vem sendo afetada tanto por restrições orçamentárias, que diminuem o potencial de preparo, limitando os deslocamentos

para exercícios e para cursos, e a própria disponibilidade logística. Quanto ao desenho institucional, apesar de ainda necessitar de ajustes na estrutura, o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho matricial regular melhorou o fluxo dos processos e trouxe equilíbrio entre a hierarquia e as decisões laterais.

Assim, reforça-se o resultado apresentado no Gráfico 2, demonstrando que o elemento qualidade e capacidade institucional obteve o menor valor na governança pública, o que alerta para a possibilidade de encaminhamento do órgão para o esgotamento insustentável, catalisado pelo espírito de cumprimento da missão inerente às Forças Armadas.

Por fim, pode-se considerar que a cultura militar favoreceu os itens relacionados à prontidão, ao potencial e a liderança, a qual, segundo Martins e Mota (2018), trata-se de um atributo catalisador que leva a organização a um destino. Já o domínio de competências passou por grande amadurecimento durante e após a criação do COMPREP, enquanto o desenho institucional buscou uma estrutura mais enxuta e objetiva para focar na atividade finalística, ao mesmo tempo em que inseriu o trabalho matricial em sua estrutura hierárquica.

Em outras palavras, tanto o domínio de competências quanto o desenho institucional, apesar de ainda em consolidação, foram modernizados a partir do cumprimento de ordens superiores emanadas pelas diretrizes da reestruturação e pelas determinações do Comandante de Preparo, as quais, por sua vez, buscavam alinhar-se a uma gestão mais técnica e eficiente. Desta forma, as características da Instituição Militar contribuíram para o alto grau percebido nesse elemento de governança pública.

### 5.3 RELACIONAMENTO E COLABORAÇÃO

Os conceitos atuais de governança pública, segundo Martins e Marini (2014) têm partido do princípio de que os problemas públicos são complexos, envolvem diversos atores e não é possível utilizar o método tradicional de resolução de problemas, devido à dificuldade na identificação das relações causais.

Assim, tornou-se importante o estabelecimento de parcerias na solução dos problemas públicos, que adquiriram um padrão de rede, em que se deve encontrar as conexões entre as causas e as consequências para atuar sobre elas. Cabe ressaltar que nem todas as parcerias são formais e, neste caso, a combinação das regras funciona melhor do que sua imposição.

### 5.3.1 Diagnóstico da colaboração

No contexto apresentado, uma das hipóteses desta pesquisa é a de que a estrutura rígida de hierarquia e disciplina pode influenciar o trabalho em redes, restringindo-o. Para levantamento desses dados, inicialmente foi aplicado no Comandante de Preparo o questionário constante no Anexo 2, obtendo, no bloco 2 (Quadro 19) a nota máxima. Ressalte-se que esse grau foi emitido a partir do ponto de vista da alta administração e, para entender a colaboração como um todo, fez-se necessário verificar a percepção das organizações subordinadas ao COMPREP.

Quadro 19 – Resultado do bloco 2 do questionário ‘Avalie seu Modelo de Governança’ aplicado na alta administração

2. COLABORAÇÃO	Nota (0-5)
2.1. O relacionamento com parceiros maximiza a atuação organizacional por meio da formação de rede(s) de governança, estabelecendo <b>laços institucionais</b> com outras <b>organizações governamentais</b> , com <b>organizações não governamentais</b> ou com o <b>setor privado empresarial</b> .	5
2.2. A(s) rede(s) de governança promovem um <b>ambiente de co-produção e co-criação</b> de soluções atuando na <b>formulação, implementação ou monitoramento e avaliação</b> de políticas públicas.	5
2.3. A(s) rede(s) de governança combinam <b>elementos de hierarquia</b> (controles, regras, mecanismos de supervisão e coordenação) e, ao mesmo tempo, de <b>flexibilidade, experimentalismo e improvisação de soluções</b> .	5
2.4. A(s) rede(s) de governança se pautam por um padrão de <b>liderança compartilhada</b> em um ambiente decisório de <b>interlocução e mobilização</b> .	5
MÉDIA DO BLOCO 2	5

Fonte: Martins e Mota (2018), com resultados consolidados pela autora.

Desta forma, foi aplicado o questionário constante no Apêndice 1 aos comandantes ou chefes de Estado-Maior dessas organizações. No total, 11 das 15 organizações subordinadas responderam à pesquisa.

No questionário aplicado às subordinadas, a média do diagnóstico da colaboração obteve a média de 3,52, ou seja, bem abaixo do grau 5 respondido pela alta administração. Valores entre 3 e 4 apareceram em todas as respostas no bloco, demonstrando equilíbrio e reforçando que, para as OM subordinadas, a atuação em rede ainda é um processo de nível intermediário e em consolidação.

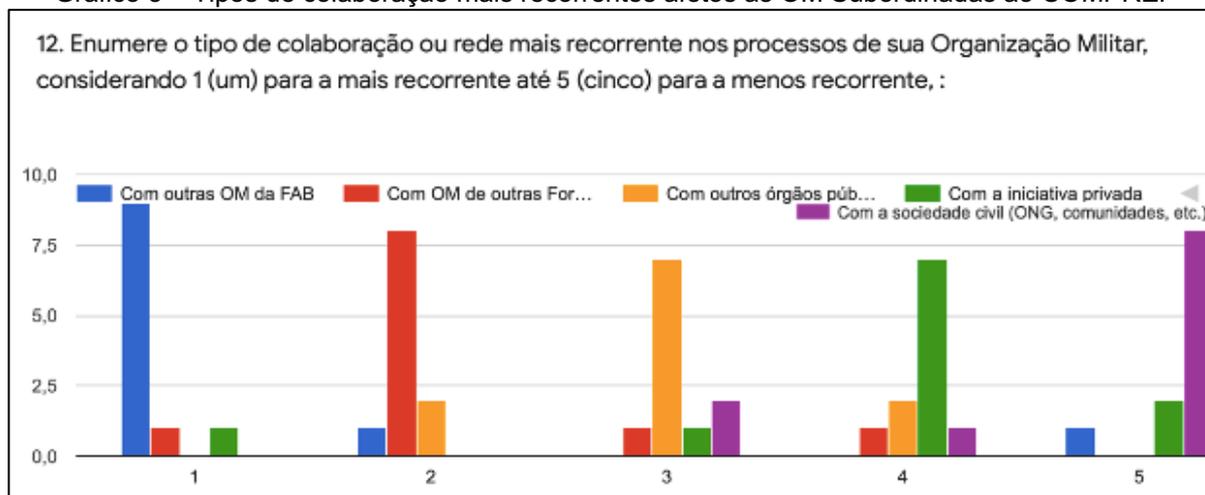
Em complemento, também foi apontado por comandantes/diretores das OM subordinadas que o relacionamento com as demais organizações costuma ser bom,

em particular, naquelas chamadas isoladas, ou seja, localizadas em cidades em que não há a presença de outras Organizações Militares da FAB e precisam relacionar-se diretamente com outros órgãos e com a sociedade civil.

### 5.3.2 Tipos de relacionamento

Outra característica que o questionário referente à colaboração (Apêndice 1) visou identificar quais foram os tipos de relacionamento mais comuns realizados pelas OM subordinadas ao COMPREP. Assim, na consolidação das respostas apresentadas (Gráfico 3), observa-se equilíbrio entre relações com outras OM da FAB, OM de outras Forças Armadas, outros órgãos públicos, iniciativa privada e sociedade civil.

Gráfico 3 – Tipos de colaboração mais recorrentes afetos às OM Subordinadas ao COMPREP



Fonte: Elaboração própria.

Desta forma, a atuação das organizações do COMPREP encaixaram-se no padrão rede, difusa e alinhada à expectativa prevista para a governança pública defendida por Martins e Marini (2014). Essa característica pode ser explicada pelas organizações atuarem em nível tático, em contato mais próximo com os poderes públicos locais, por executarem missões com outras Forças Armadas ou Forças Auxiliares e por cumprirem programas do governo diretamente com a sociedade.

Cabe destacar que, no que se refere às respostas dos questionários pelo Comandante de Preparo, este focou no relacionamento com o COMAE (principal cliente do COMPREP) e no relacionamento com o Estado-Maior da Aeronáutica, que é o órgão central da doutrina da FAB. Essa mesma característica apareceu na entrevista com o representante da Divisão de Doutrina do COMPREP, o que

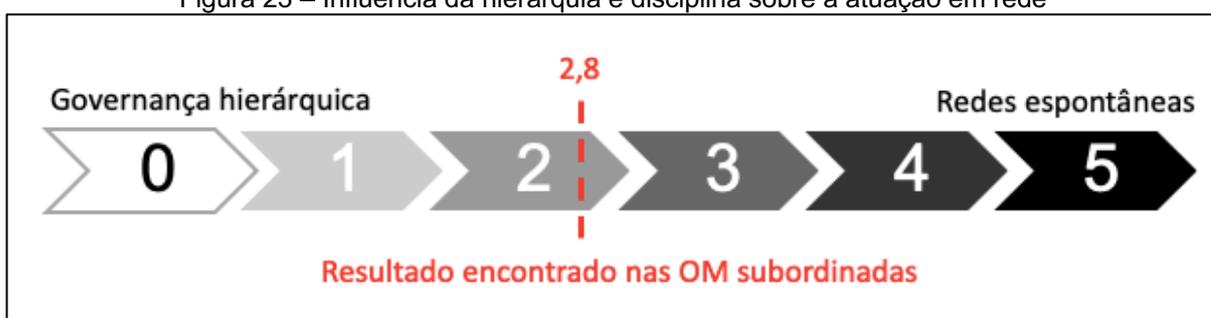
demonstrou a diferença entre os tipos de relacionamentos mais afetos ao Comando Superior (pontuais) da realidade vivida pelas subordinadas (difusa).

Entretanto, no período desta pesquisa, a Força Aérea Brasileira participou de uma rede de governança em que houve representantes do COMPREP e era denominada *Air Domain Study*, com o objetivo de estudar soluções para o domínio do poder aéreo. Também participaram desta rede membros do Ministério da Defesa, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e Ministério da Educação pelo governo brasileiro. Da parte do governo sueco participaram a instituição Inovair, composta por representantes da indústria, Defesa e Força Aérea daquele país. Participaram ainda acadêmicos (universidades) e indústrias de ambos os países.

Essa rede colaborativa analisava cenários prospectivos elaborados pelos acadêmicos, estabelecia necessidades e requisitos, identificava o *gap* de tecnologia com o cenário atual e fazia uma concepção operacional de produto para que a indústria fizesse o desenvolvimento, ensaio, produção e colocasse o produto no mercado. Desta forma, apesar de não estar à frente desse projeto, o Comando de Preparo participou de uma típica rede de governança com representantes de diversas áreas na busca de soluções para problemas públicos.

### 5.3.3 Influência da Hierarquia e Disciplina sobre as redes

Figura 23 – Influência da hierarquia e disciplina sobre a atuação em rede



Fonte: Elaboração própria.

No bloco que buscou identificar as influências da hierarquia e da disciplina na atuação em rede e colaborativa para as organizações militares subordinadas, obteve-se a média 2,8 em um máximo de 5, o que demonstra posição intermediária, conforme apontado na Figura 23.

O questionário apontou que a hierarquia e a disciplina restringiram principalmente a autonomia para a alocação de recursos (grau 1,63) e para a estruturação das regras da colaboração (grau 2,63), o que foi corroborado pelas respostas livres ao final do mesmo questionário, em que alguns comandantes e diretores relataram a dificuldade da aprovação superior e a rigidez das regras para a realização de determinadas parcerias, bem como a escassez de recursos humanos e materiais que seriam empregados nesse fim.

Ficou evidente, também, a predominância dos valores hierárquicos sobre os valores colaborativos (grau 2), confirmando a importância desses valores para a execução das tarefas da instituição.

Em contrapartida, outra observação registrada foi que as organizações buscam cada vez mais a realização de parcerias como solução para os problemas cotidianos, independentemente de determinação superior.

Nas entrevistas realizadas, tais valores não dificultaram a atuação em rede para o chefe da Seção de Gestão Organizacional de uma Ala, mas, paralelamente, a falta da representação regional que era exercida pelos antigos Comandos Aéreos Regionais dificultou a coordenação com outras organizações militares na área, por mais que tivessem sido nomeados comandantes de Guarnição em cada localidade. Já na percepção do militar da Divisão de Doutrina do COMPREP, a hierarquia e a disciplina não dificultaram o trabalho em rede, enquanto, para um Comandante de Unidade Aérea, foram indiferentes.

Outra questão abordada nas entrevistas foi se a doutrina de Comando Conjunto prevista nas normas do Ministério da Defesa facilitou o relacionamento com outros órgãos, em especial, as outras Forças Armadas. Neste caso, não houve consenso entre as respostas, que levantaram desde a contribuição até a necessidade de o Ministério da Defesa avançar na integração entre as Forças.

Por fim, apesar da cadeia hierárquica rígida, o estabelecimento dos processos e reuniões matriciais na rotina do COMPREP, embora internas, demonstraram avanço para a cultura da atuação em redes, na qual os parceiros devem buscar entendimento, não impor as regras. Esse esforço também foi observado na realização periódica de reuniões com o COMAE (cliente) e com o COMGAP (provedor de logística).

### **5.3.4 Conclusão sobre a atuação em redes e colaboração**

A atuação colaborativa apresentou um processo mais consolidado para o Quartel-General do Comando do Preparo (por meio de reuniões periódicas com outros grandes comandos ou pelas suas reuniões matriciais internas) do que para as organizações subordinadas, que se deparam com óbices, como, por exemplo, a falta de autonomia para definir regras e alocar recursos.

Todavia, a variedade de relações do comando foi bem menor do que a realidade vivida pelas subordinadas, que atuaram diretamente com a sociedade e com outros órgãos na busca de soluções para os problemas comuns, ainda que o COMPREP tenha participado de alguns casos bem relevantes, como o *Air Domain Study*.

Apesar dos óbices, pode-se concluir que a hierarquia e a disciplina não tiveram grande influência sobre a atuação em rede das organizações do COMPREP, que aconteceram independentemente desses fatores e de forma mais recorrente nas subordinadas.

## **5.4 INOVAÇÃO**

### **5.4.1 Diagnóstico de Inovação**

Dentre os elementos da cadeia de governança pública para resultados, a inovação é o único que não está presente no questionário constante no Anexo 2, que avalia o modelo de governança, pois também ainda não estava presente no referencial de Martins e Marini (2014), tendo sido acrescentada por Martins e Mota (2018) para destacá-la como habilitante das capacidades e alavancadora do desempenho.

Assim, o questionário de inovação proposto por Martins e Mota (2018) foi utilizado como base para o bloco Diagnóstico de Inovação do questionário constante no Apêndice 2, com ligeiras adaptações apenas em algumas expressões para que pudessem ficar mais familiares aos comandantes e diretores das organizações subordinadas. Após sua aplicação, a média geral resultou em 3,3 (Quadro 20), indicando que a colaboração ainda era um processo em nível intermediário.

Quadro 20 – Resultado do bloco Diagnóstico de Inovação do questionário Inovação e Colaboração aplicado nas organizações militares subordinadas

<b>DIAGNÓSTICO DE INOVAÇÃO</b>	<b>Nota (0-5)</b>
1. Há uma cultura e um ambiente de estímulo e acolhimento de novas ideias que incentiva a inovação.	3,91
2. Novas ideias são geradas e efetivamente colocadas em prática.	3,55
3. As inovações são referenciadas à solução de problemas relevantes (seja em produto, processo, serviço, tática etc.), alinhados com a estratégia (Diretriz Força Aérea 100, PEMAER, PLANSET, PTA etc.).	3,91
4. Existe referência ao tema inovação na estratégia (seja por documentos formais ou em declarações/discurso do Comando) que estabelece a inovação como uma prioridade institucional. Ou seja, há uma percepção de que inovação é uma responsabilidade e compromisso de todos e não de alguns.	3,27
5. O processo de inovação envolve debates, validações, experimentações e aperfeiçoamentos.	3,36
6. Há tolerância com erros, inclusive por parte dos setores de controle, na medida em que estes são essenciais ao aprendizado e melhoria.	3,55
7. Há mecanismos formais ou informais de inovação colaborativa (com outros órgãos, iniciativa privada, sociedade civil etc.), permitindo a combinação de ideias internas e externas.	2,63
8. Há espaços para registro/troca de informações voltadas para inovação, tais como grupos ou setores de práticas, bancos de dados de ideias etc.	1,91
<b>MÉDIA DO BLOCO</b>	<b>3,3</b>

Fonte: Martins e Mota (2018), com resultados consolidados pela autora.

Quanto a propostas de inovações pelas subordinadas, na entrevista com o representante da Divisão de Doutrina este entendeu que houve muito espaço para que as Unidades Aéreas propusessem inovações em táticas, técnicas e procedimentos, especialmente nas reuniões doutrinárias.

Em contrapartida, o Comandante de uma Unidade Aérea alegou o contrário em sua entrevista, uma vez que o COMPREP estava ocupado em redefinir todos os processos após a grande mudança que foi a reestruturação. Já entre os chefes de Seção de Gestão Organizacional, estes também entenderam que houve espaço para propor inovações, ainda que um deles tenha pontuado não ter havido abertura em um momento inicial.

Retomando os resultados obtidos na aplicação do questionário, os valores mais baixos referiram-se à falta de espaço para a troca de informação voltadas para a inovação (grau 1,9) e de mecanismos de inovação colaborativa que permitissem a combinação de ideias internas e externas (grau 2,63). Ou seja, as organizações subordinadas demonstraram que a inovação carecia de uma estrutura que a suportasse como processo. Nesse sentido, ao menos para a atividade finalística, o sistema ESPADA, destinado a discussões doutrinárias, poderia ter suprido tal necessidade, mas, nas entrevistas, foi evidenciado pouco incentivo.

Uma surpresa revelada pelo questionário foi a percepção de tolerância com os erros (grau 3,5), que são considerados inerentes ao processo de criação, mas usualmente rechaçados na cultura militar, o que, inclusive, foi citado por um dos comandantes/diretores no campo de respostas livres do questionário. Apesar dessa colocação pontual, nas entrevistas realizadas ocorreu unanimidade em afirmar que houve tolerância com os erros na inovação e na construção dos novos processos e procedimentos após a reestruturação, criação do COMPREP e implantação da governança.

#### **5.4.2 Inovação no COMPREP**

O conceito de inovação, apesar de normalmente ser associado à ciência e tecnologia, já foi estendido para processos, serviços e outras áreas. Assim, na implantação da governança no COMPREP, diversos processos foram estruturados de forma inovadora, como o ciclo das reuniões de controle anteriormente comentado e a modernização do método de realização de inspeções nas OM Subordinadas.

Este, em particular, passou de uma lista de perguntas subjetivas para um modelo objetivo baseado em *check list*, inserido em sistema eletrônico e associado a um indicador gerado automaticamente. Assim, a OM inspecionada passou a ter ciência do seu desempenho imediatamente após a conclusão da inspeção, com o diagnóstico em tempo real de seus pontos fortes e pontos de atenção.

Todavia, voltando a falar sobre ciência, tecnologia e inovação, o COMPREP possui, como subordinado um instituto atuante nessa área, o IAOp. Esse Instituto, segundo a entrevista com um representante da Divisão de Doutrina do COMPREP, faz a ligação entre a ciência pura de provas conceituais e de desenvolvimento de protótipos feitos

na área acadêmica, com o fomento de governo<sup>10</sup> na área de defesa pelo próprio COMPREP e, por fim, com o desenvolvimento pela indústria.

Por realizar pesquisa aplicada, o IAOp inova desde a criação de ferramentas e equipamentos que suportem as próprias pesquisas, até na contribuição para a alteração da doutrina, uma vez que o Instituto procura identificar as técnicas mais eficientes para a utilização das aeronaves, armamentos etc.

Esse aspecto é particularmente importante, pois, segundo o entrevistado, uma força aérea com tecnologia inferior pode obter vantagem em ambiente hostil devido ao uso inovador de doutrinas, o que também foi apontado por ROSA (2014) em casos ocorridos na história das guerras.

Aqui foram citados um exemplo de inovação na área operacional e um exemplo na área administrativa, mostrando que a inovação no COMPREP não ocorreu pontualmente.

#### **5.4.3 Influência da hierarquia e da disciplina na inovação**

Considerando que uma das hipóteses dessa pesquisa era de que a hierarquia e a disciplina pudessem restringir o processo de inovação (em especial, das OM Subordinadas), foi elaborado um questionário dedicado a esclarecê-la, presente no segundo bloco do Apêndice 1.

As perguntas 9 e 10 do questionário foram elaboradas com base na pesquisa bibliográfica apresentada no referencial teórico deste trabalho, buscando identificar os principais indutores e barreiras à inovação para as OM Subordinadas.

Em relação aos indutores, as respostas à pergunta 9 do questionário demonstraram que os principais indutores à inovação para as organizações são o incentivo do comando (superior ou do próprio comandante) ao lado das características pessoais do efetivo (experiência, qualificação profissional, criatividade e/ou motivação), cada um com 36,4% do total de respostas.

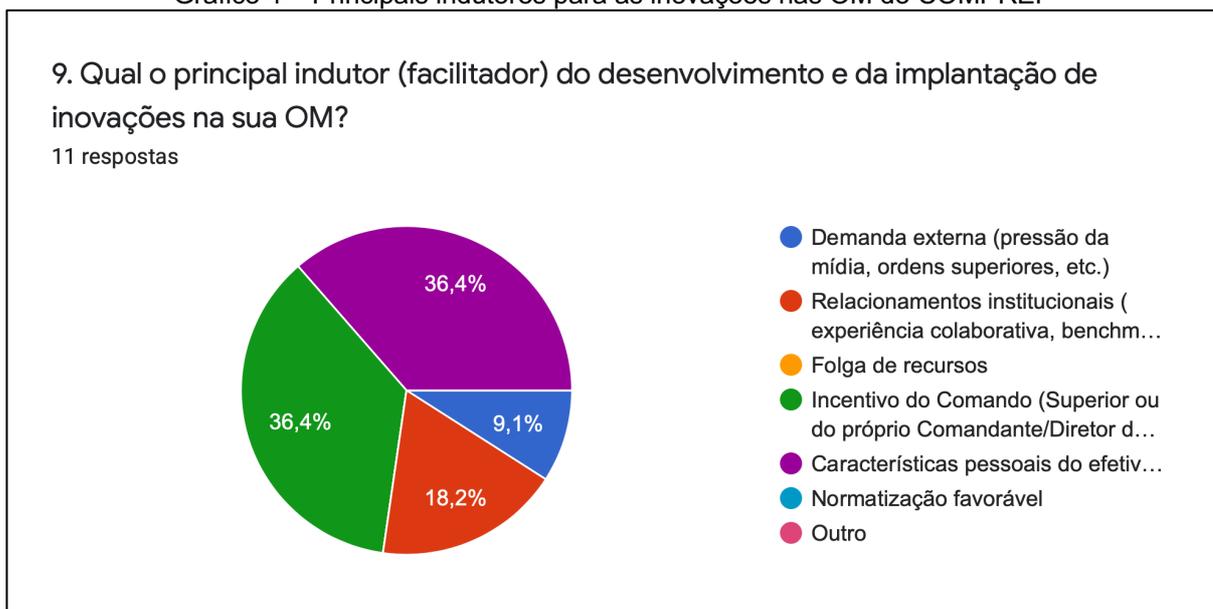
Desta forma, a cadeia hierárquica despontou como influência positiva no processo de inovação, contrariando a expectativa levantada pela hipótese de pesquisa. Ainda apareceram, como fatores indutores, os relacionamentos institucionais (18,2%) –

---

<sup>10</sup> Consoante com a teoria de Estado empreendedor de MAZZUCATO (2014), citado no referencial teórico.

reforçando a teoria de que as ideias são construídas pelo compartilhamento de conhecimento – e a demanda externa (9,1%), a qual também pode, eventualmente, ser gerada pela cadeia de comando. Todas essas informações estão agrupadas no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Principais indutores para as inovações nas OM do COMPREP

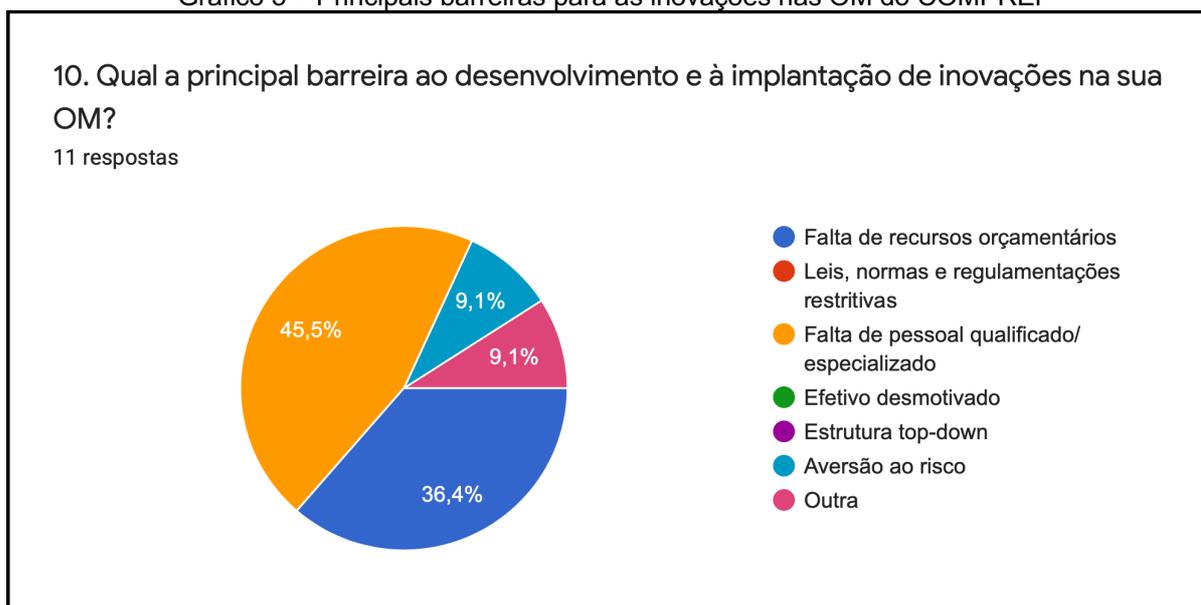


Fonte: Elaboração própria.

Nas entrevistas realizadas foi apontado, de maneira geral, que a inovação teve boa aceitação e incentivo pelo Comando Superior. Nas respostas livres do questionário também foi considerado que uma inovação será facilmente implantada nas OM Subordinadas quando ocorrer a sua designação pelo escalão superior. Somente o comandante de Unidade Aérea apontou que não houve espaço para propor inovações, uma vez que o COMPREP estava construindo um conceito totalmente novo após a reestruturação.

Quanto às principais barreiras, o fator mais citado foi a falta de pessoal qualificado ou especializado, que alcançou quase a metade das respostas (45,5%), seguido pela falta de recursos orçamentários (36,4%). Nas respostas livres, foi citado que existem boas ideias, mas falta pessoal qualificado para colocá-las em prática. A compilação das respostas está disponível no Gráfico 4, que ainda citou a aversão ao risco e as leis e normas restritivas (9,1% cada).

Gráfico 5 – Principais barreiras para as inovações nas OM do COMPREP



Fonte: Elaboração própria.

#### 5.4.4 Conclusão sobre a inovação

O processo de inovação ainda está amadurecendo no COMPREP, o que também se justifica se forem correlacionadas as respostas encontradas ao fato de o órgão estar em transição entre o paradigma burocrático e a governança pública, estando hoje com o padrão predominante da Nova Gestão Pública, conforme apontado no item 5.1 desta pesquisa.

Ocorreram inovações no COMPREP por diversas motivações: devido à própria reestruturação, considerada disruptiva (em razão do nível de profundidade e do curto prazo de implantação) e típica da Nova Gestão Pública; à implantação da governança pública e à busca na eficiência dos processos; e às próprias características do poder aeroespacial ligadas à tecnologia e versatilidade.

Nesse contexto, verificou-se tolerância à tentativa e erro e incentivo por parte do comando às inovações. Assim, a hierarquia e a disciplina foram consideradas influência positiva no processo de inovação, mas este fora limitado pela carência de pessoal qualificado e de recursos orçamentários.

#### 5.5 DESEMPENHO

O conceito de desempenho foi defendido por Martins e Marini (2014) como um somatório entre esforços e resultados, que englobam um conjunto de indicadores, também chamados de “6E”. Segundo os autores, os esforços são medidos por meio

dos indicadores de economicidade, excelência e execução, enquanto os indicadores de resultados incluem a eficiência, a eficácia e a efetividade.

Figura 24 – Indicadores de desempenho



Fonte: Martins e Mota (2018).

Assim, para análise dos resultados obtidos pelo COMPREP, no questionário Avalie seu Modelo de Governança (Anexo 2), o bloco 3 permitiu um diagnóstico preliminar desse elemento de governança pública, conforme consolidado no Quadro 21.

Quadro 21 – Resultado do bloco 3 do questionário 'Avalie seu Modelo de Governança'

3. DESEMPENHO	Nota (0-5)
3.1. A organização desenvolve um nível satisfatório de <b>esforço</b> : <b>executa</b> satisfatoriamente sua estratégia pautada por práticas de <b>excelência</b> e de forma <b>econômica</b> .	5
3.2. O nível de esforço organizacional não <b>subutiliza</b> nem <b>esgota</b> sua capacidade operacional.	3
3.3. A organização alcança os resultados definidos pela estratégia: gera os produtos previstos (é <b>eficaz</b> ), produz os impactos visados (é <b>efetiva</b> ) mediante uma boa relação de custo-benefício (é <b>eficiente</b> ).	4
3.4. O nível de desempenho organizacional tem sido <b>melhorado e otimizado ao longo do tempo</b> .	5
MÉDIA DO BLOCO 3	4,25

Fonte: Martins e Mota (2018), com resultados consolidados pela autora.

De posse dos valores obtidos, observa-se mais uma vez que o menor grau (3) está na tendência do esforço realizado pelo órgão esgotar a sua capacidade institucional, corroborando o que também fora levantado no item 5.2.6 desta pesquisa.

Aliado a esses dados, o Questionário de Autoavaliação de Governança para Resultados (Anexo 3) demonstrou que a sistemática de monitoramento e avaliação está implantada em nível avançado, assim como a correção de rumo e os benefícios dela decorrentes. Assim, o ciclo de reuniões de controle implantado pelo COMPREP para avaliar os resultados dos indicadores e do monitoramento dos riscos e dos projetos, conforme apresentado no item 5.2.5, permitiu a análise mais aprofundada dos indicadores implantados.

Os indicadores foram estabelecidos pelo COMPREP por meio da NOPREP ADM 01 (BRASIL, 2019c), cujos indicadores estão consolidados no Quadro 22.

Quadro 22 – Grupos de indicadores do COMPREP

TIPO DE INDICADOR	ASPECTOS MEDIDOS
INSUMOS	Disponibilidade logística (aeronaves, material bélico, sistemas e equipamentos de apoio)
EXCELÊNCIA	Índice em inspeções do COMPREP nas organizações militares subordinadas
EXECUÇÃO	Cumprimento dos Programas de Especialização Operacional e de Elevação Operacional Realização de atividades de prevenção (segurança de voo) Execução orçamentária Monitoramento dos projetos Execução estratégica
EFICÁCIA	Capacitação operacional desenvolvida Documentos doutrinários produzidos / revisados

Fonte: Elaborado pela autora.

O primeiro grupo de indicadores refere-se apenas aos insumos – e não economicidade ou eficiência – porque os recursos não foram associados às atividades realizadas ou aos produtos gerados. Nos indicadores estabelecidos, apenas é medida a quantidade de meios disponíveis em relação à quantidade necessária para a realização do preparo operacional. Todavia, fez-se necessário o estabelecimento

desse grupo de indicadores pois a disponibilidade logística representava o principal óbice no atingimento dos resultados, conforme verificado em atas das reuniões de controle. Mais uma vez, reforça-se a preocupação com a capacidade institucional.

A excelência foi definida por Martins e Marini (2010) como a conformidade aos critérios e padrões de qualidade estabelecidos. Assim, a aderência às normas e demais ordens emitidas foram medidas durante as inspeções do COMPREP nas organizações militares subordinadas. Os resultados obtidos logo após as inspeções realizadas em 2019 atingiram um percentual acima de 90%. Com o acompanhamento das ações corretivas realizadas, o resultado ultrapassou 99%.

Comparando-se as inspeções realizadas em 2018, primeira vez após a criação do COMPREP, com as realizadas em 2019, percebeu-se melhoria em cada OM inspecionada nos itens relacionados diretamente à governança, o que demonstrou amadurecimento na implantação desse processo. Esse dado foi corroborado pelas entrevistas com chefes de SGO, que relataram o aumento crescente da conscientização sobre a importância dos processos de governança.

Por sua vez, a grande quantidade de indicadores de execução demonstra uma forte preocupação do órgão com o controle sobre as ações realizadas pelas organizações subordinadas, típica de uma instituição hierárquica. O forte controle também está presente no Decreto que trata sobre a governança na administração pública federal (BRASIL, 2017). Esses indicadores foram utilizados para detecção mensal de problemas que estivessem dificultando o atingimento das metas.

Dentre os indicadores de execução, os menores valores encontrados diziam respeito aos recursos liquidados, pouco mais de 50%. Isto foi causado pelo empenho de grande parte dos recursos ter ocorrido nos últimos meses do ano, o que, conseqüentemente, posterga o recebimento dos produtos ou serviços. Reforça-se que as licitações e os empenhos foram efetuados pelos Grupamentos de Apoio, os quais não são subordinados ao COMPREP. Os gargalos no relacionamento das OM do COMPREP com os GAP foi tema abordado em diversas reuniões, conforme atas registradas e em documentos emitidos ao EMAER.

Em se tratando dos processos finalísticos, os indicadores referentes ao cumprimento dos Programas de Especialização Operacional e de Elevação Operacional, bem como

à capacitação operacional desenvolvida, apresentaram resultados elevados<sup>11</sup>, à despeito de problemas específicos decorrentes da disponibilidade logística de determinadas aeronaves, material bélico ou sensores. Isso refletiu que o resultado geral alto compensou os óbices pontuais. Por motivo de representar informação de acesso restrito, os valores não serão citados aqui.

Quanto à revisão doutrinária, esta não apresentou um índice alto, pois, devido à reestruturação, o estabelecimento de novos processos e a padronização de procedimentos que antes eram distintos entre as aviações demandou uma quantidade grande de documentos revisados ou documentos novos emitidos. Contudo, prevista para atingir 100% em um período de até quatro anos, o que justifica que a velocidade de realização da tarefa estivesse de acordo com o estipulado.

Deve ser destacado que o COMPREP não estabeleceu indicadores de efetividade, os quais, segundo Martins e Mota (2018), são os mais difíceis de serem medidos. Essa ausência deveu-se ao processo de apuração de indicadores ter sido efetivamente implantado em 2019, necessitando de esforço por parte dos setores envolvidos, validação e eventuais ajustes. Além disso, a construção de indicadores de efetividade dependia de um alinhamento e parceria com o COMAE, o que ainda não havia ocorrido.

Por fim, a Taxa de Execução Estratégica, que acompanhou a velocidade do andamento das atividades relacionadas aos objetivos setoriais, apresentou resultado considerado ótimo, acima de 90%.

De posse dos valores coletados por meio dos indicadores, o monitoramento mensal e as avaliações dos resultados eram realizados nas reuniões de controle. Nessas ocasiões, foram identificados os problemas e suas causas e elaboradas as propostas de ações corretivas, culminando com a tomada de decisão do Comandante de Preparo. Essas decisões eram, em seguida, registradas em atas e em planos de ação eletrônicos, que monitoravam o cumprimento tanto pelo efetivo do QG do COMPREP quanto pelas OM subordinadas. Nos meses subsequentes, a alta administração era informada quanto ao andamento das ações.

Uma vez que a decisão do Comandante de Preparo era registrada e divulgada, na sequência passava a ser aplicada, exceto em casos que apresentaram fatores novos,

---

<sup>11</sup> Para o resultado ser considerado satisfatório, deve estar acima de 70% no referido indicador.

os quais entraram na análise dos ciclos subsequentes de controle, conforme registrado nas atas das reuniões. Também foi relatado em entrevista com chefe de SGO que houve engajamento direto do comandante da organização subordinada na aplicação das ações corretivas. Conforme apresentado no item 2.2, o cumprimento de ordens no ambiente militar é um valor básico. Assim, pode-se dizer que a hierarquia e a disciplina tiveram uma influência positiva no cumprimento da estratégia e da correção de rumo.

### **5.5.1 Conclusão sobre o desempenho**

O Comando de Preparo consolidou o processo de monitoramento e avaliação no ano de 2019, estabelecendo uma série de indicadores de esforço e de resultado, alimentados principalmente pelas OM subordinadas. O controle periódico, a técnica multidisciplinar de identificação de problemas e as ações corretivas registradas em planos de ação contribuíram para os altos índices alcançados nos resultados. Mesmo com alguns óbices detectados no esforço, o preparo operacional, medido principalmente pelas competências desenvolvidas, obteve bom desempenho.

Desta forma, o esforço investido no processo de controle foi impulsionado pelas ordens emitidas pela alta administração e pelo respectivo cumprimento pelos setores responsáveis, decorrentes da hierarquia característica da instituição e da disciplina das subordinadas em acatar às determinações.

## **5.6 VALOR PÚBLICO**

### **5.6.1 Diagnóstico sobre o valor público**

O valor público pode ser medido pela satisfação e confiança que o público beneficiário recebe do poder público (MARTINS; MOTA, 2018). Nesse sentido, o diagnóstico do bloco correspondente no questionário Avalie seu Modelo de Governança (Anexo 2) obteve o grau 4,5, quando respondido pela alta administração (Quadro 23).

Quadro 23 – Resultado do bloco 3 do questionário ‘Avalie seu Modelo de Governança’

4. VALOR PÚBLICO	Nota (0-5)
4.1. O atual padrão de desempenho <b>satisfaz visões, expectativas, demandas e interesses das principais partes interessadas</b> (destacadamente os beneficiários diretos).	4
4.2. O nível de <b>confiança</b> na organização é <b>crecente</b> .	5
MÉDIA DO BLOCO 4	<b>4,5</b>

Fonte: Martins e Mota (2018), com resultados consolidados pela autora.

Dentre as perguntas que compõem o bloco, obtive o grau máximo quando se referiu ao nível de confiança crescente na organização. Essa evidência foi corroborada pelas pesquisas sobre confiança nas instituições realizadas em 2019 pelo Instituto de Pesquisas Datafolha (2019a), em que as Forças Armadas foram consideradas as instituições mais confiáveis, e pelo Ibope Inteligência (2019), que as citou entre as quatro primeiras posições, com percentual superando o ano anterior.

Na outra pergunta do bloco, foi levantado se “[...] atual padrão de desempenho satisfaz as partes interessadas, destacadamente os beneficiários diretos”, tendo recebido o grau 4 segundo a alta administração. Para analisar esse ponto, foi necessário também verificar a percepção do maior cliente do COMPREP, o Comando de Operações Aeroespaciais.

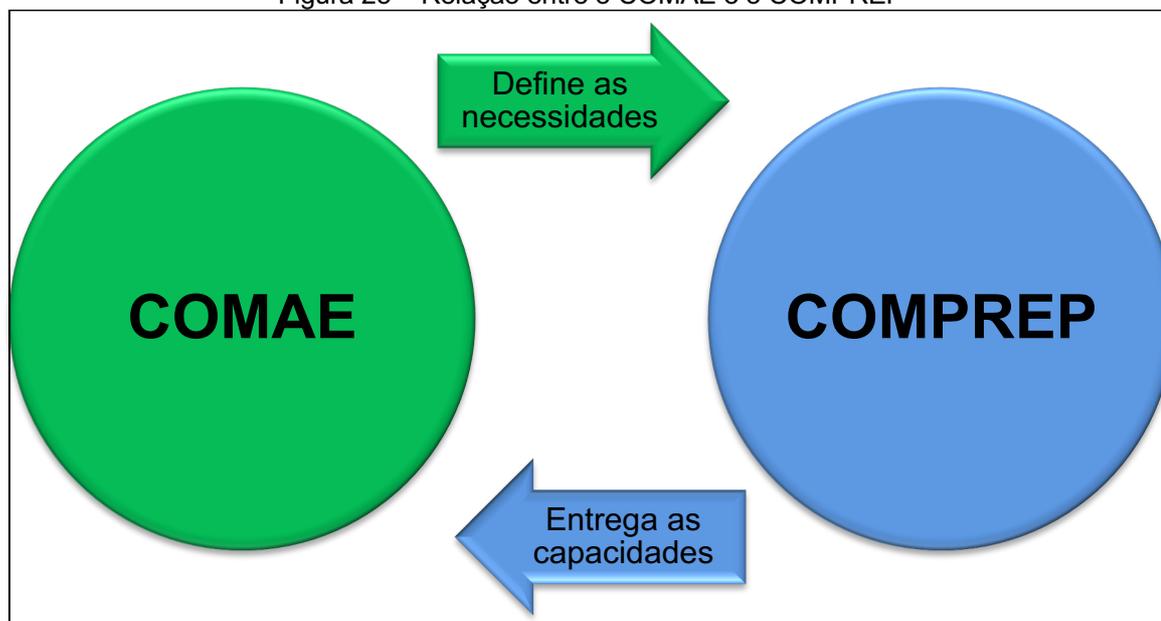
### 5.6.2 Percepção do cliente (COMAE)

Ao entrevistar um representante do COMAE que atuava diretamente sobre o emprego dos meios, o mesmo afirmou que “[...] as capacidades necessárias ao emprego de um sistema aeroespacial são muito amplas” e que a restrição orçamentária limitava o alcance de todas essas capacidades, principalmente devido à disponibilidade logística (que já foi citada em outros momentos desta pesquisa). O entrevistado citou, no que diz respeito especificamente ao preparo operacional, que determinadas capacidades requeridas não foram realizadas pela falta de equipagem capacitada, o que gerou demanda ao COMPREP e o treinamento providenciado posteriormente. Esse tipo de ocorrência também foi apontado na entrevista com um militar da Divisão de Doutrina do COMPREP, demonstrando a busca de alinhamento entre os dois comandos.

Ao passo que a entrevista com o representante do COMAE apontou casos específicos – assim como com o representante da Divisão de Doutrina do COMPREP – foi

indagado se o COMAE possuía estatísticas quanto a eventuais falhas no processo de preparo operacional que dificultassem o emprego dos meios de força aérea. Nessa pergunta, a resposta foi negativa, ressaltando que as capacidades necessárias eram discutidas na reuniões doutrinárias entre os dois órgãos.

Figura 25 – Relação entre o COMAE e o COMPREP



Fonte: Elaborado pela autora.

Para entender o limite de atuação entre ambos, o Comandante de Preparo assim definiu a relação, conforme descrito em atas de reunião: o COMAE era o responsável por definir as necessidades (para o emprego) e o COMPREP por entregar as capacidades, ilustrado na Figura 24.

Todavia, o maior óbice no relacionamento entre o COMPREP e o COMAE apontado nas entrevistas realizadas, não estava em capacidades não desenvolvidas ou diferentes das necessidades, mas sim no conflito quanto à adjudicação de meios (passagem do controle operacional das Unidades Aéreas e Unidades de Infantaria ao COMAE). O acionamento de missões inopinadas (normalmente requeridas pelo governo federal) exigiu diálogo e consenso quanto às prioridades, uma vez que a própria interrupção no preparo poderia levar à perda de capacidades necessárias ao emprego, além de ser fator de influência na segurança de voo.

Apesar de não ter encontrado indicadores específicos sobre esse ponto em nenhum dos comandos, o representante do COMAE relatou na entrevista que não houve impacto relevante no emprego.

Cabe destacar aqui que o relacionamento entre esses órgãos funcionou muito mais pautado em colaboração do que em hierarquia, conforme visualizado nos relatos.

Analisando os aspectos apresentados de que o COMAE demandou casos pontuais de necessidades que deveriam ser desenvolvidas pelas Unidades do COMPREP, que os momentos de conflito de adjudicação não impactaram o emprego e que houve esforço do COMPREP em receber as demandas (realizando reuniões doutrinárias) e fazer os ajustes (por vezes, determinando a realização de exercícios para desenvolver as competências), corrobora-se o grau 4 obtido no diagnóstico citado no item 5.6.1.

### **5.6.3 Valor para a sociedade**

Martins e Marini (2014) também relacionaram o valor público a valores cívicos e republicanos. Nesse caso, em se tratando da instituição militar, o patriotismo e o civismo estão presentes em regulamentos militares como, por exemplo, no Programa de Formação e Fortalecimento de Valores (Quadro 4) e no próprio Estatuto dos Militares (BRASIL, 1980), o qual ainda destaca como dever do militar o culto aos Símbolos Nacionais.

Também se pode citar a integridade, um valor igualmente presente no Estatuto dos Militares (BRASIL, 1980) e no Programa de Formação e Fortalecimento de Valores (Quadro 4), que foi incorporada às ações de governança pública do governo federal, conforme o Plano de Integridade da Força Aérea Brasileira (BRASIL, 2018f). Todos esses valores são continuamente ensinados durante o período de formação ou adaptação àqueles que são incorporados à caserna, além de serem revisitados durante a aplicação do PFV, na rotina das organizações.

Essas características ajudam a explicar a percepção da sociedade sobre as Forças Armadas, conforme as pesquisas apontadas no item 5.6.1.

Para aprofundar a percepção da sociedade sobre a atuação das Unidades do COMPREP, que representam uma amostra expressiva da FAB na atividade finalística, os serviços prestados foram analisados. Nesse sentido, o Livro Branco de Defesa Nacional (2012a), elaborado em rodas de discussão entre civis e militares, tratou do desenvolvimento de programas sociais para a aproximação com esse setor, além do cumprimento de “[...] ações subsidiárias e complementares, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento nacional e a defesa civil” (BRASIL, 2012a). Assim,

o apoio à defesa civil em situações de emergência e o transporte de órgãos são exemplos de ações que contribuíram para a imagem positiva da Instituição, realizados principalmente por organizações subordinadas ao COMPREP, que também atuaram nos programas sociais comentados.

#### **5.6.4 Conclusão sobre valor público**

O valor público da FAB é alto, conforme demonstrado nas pesquisas de opinião. As Unidades do COMPREP, por serem parte expressiva da atividade finalística da Força, estão inseridas nessa percepção, principalmente, por participarem diretamente de programas sociais criados pelo governo federal e em ações subsidiárias e complementares. Essas atividades geram confiança na Instituição, associadas aos valores cívicos e de patriotismo inerentes à profissão militar.

Quanto ao beneficiário direto dos produtos do preparo operacional, o COMAE, o relacionamento é predominantemente bom e baseado na colaboração e não na hierarquia.

Desta forma, pode-se dizer que os valores militares influenciam positivamente o valor público (perante a sociedade), mas não influenciam o relacionamento com seu cliente direto.

#### **5.7 Síntese da influência das características militares na governança**

Ao longo deste capítulo, foram analisadas as influências da hierarquia e da disciplina, bem como de outras características militares, sobre o processo de governança pública implantado no Comando de Preparo. Desta forma, os resultados apresentados foram sintetizados na Figura 26, ressaltando que não foram constatadas influências negativas sobre os elementos da cadeia de governança pública.

Figura 26 – Influência das características militares na cadeia de governança pública



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Martins e Mota (2018).

## 6 CONCLUSÃO

O Comando de Preparo, responsável pelo desenvolvimento de competências e da doutrina de suas organizações militares subordinadas, foi criado no ano de 2017, a partir da transformação do antigo Comando-Geral de Operações Aéreas, durante o período de reestruturação do Comando da Aeronáutica. Essa readequação teve como objetivo a racionalização da estrutura, a modernização da gestão e o fortalecimento da atividade finalística.

A implantação da governança pública no COMPREP teve início como uma boa prática de gestão, antes mesmo da publicação do Decreto que trata sobre o tema (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, esta pesquisa teve o objetivo de analisar como as particularidades de uma organização militar influenciam o processo de implantação da governança pública na estrutura hierarquizada do Comando de Preparo da Força Aérea Brasileira, por meio de pesquisa bibliográfica, análise documental, aplicação de questionários e entrevistas.

Os dados coletados foram cruzados e organizados de acordo com as categorias de análise oferecidas na Cadeia de Governança Pública, quais sejam: i) qualidade e capacidade institucional, ii) relacionamento e colaboração, iii) inovação, iv) desempenho, v) valor público.

No que se refere à implantação do Modelo de Governança, pôde-se verificar que, no caso do COMPREP, foram utilizadas várias ferramentas consagradas na iniciativa privada até então, como a gestão de projetos e as técnicas de planejamento estratégico, corroborando que a administração do órgão esteja mais próxima do paradigma da Nova Gestão Pública. A inovação disruptiva, que foi a reestruturação do COMAER, afetando profundamente as organizações do Comando de Preparo, também reforça esse padrão.

Todavia, a proximidade dos graus atribuídos aos outros dois paradigmas (burocrático e governança pública) demonstra que o órgão encontrou o equilíbrio propriamente dito entre sua estrutura hierarquizada e rígida e as novas demandas da era da sociedade-

rede, ou seja, entre a governança baseada em controles, fruto do Decreto nº 9.203 (BRASIL, 2017) e a governança pública para resultados.

O equilíbrio também foi encontrado no diagnóstico do Modelo de Governança, cujo resultado, do ponto de vista da alta administração, foi reforçado em maior ou menor grau durante as pesquisas documentais, questionários e entrevistas com representantes das organizações militares subordinadas, com militares do próprio COMPREP e com representante do Comando de Operações Aeroespaciais.

Sobre os elementos da Cadeia de Governança Pública, iniciando-se pela qualidade e capacidade institucional, não foram encontradas influências substanciais da hierarquia e da disciplina, mas de outras características da profissão militar, como a liderança e a própria doutrina de emprego, a qual inclui a prontidão e a variedade de aeronaves para cumprir as missões. Até mesmo o desenho institucional, que segue o tradicional padrão hierárquico, foi conciliado com uma sistemática de processos e reuniões matriciais, fato inovador na instituição.

No que diz respeito ao elemento relacionamento e colaboração, pode-se considerar que a influência da hierarquia e a da disciplina foi neutra e, independentemente, as organizações militares do Comando de Preparo atuaram em rede com outras organizações públicas, com a iniciativa privada e até mesmo com a sociedade civil.

Quanto à capacidade de gerar inovações, novamente a hierarquia e a disciplina não se apresentaram como barreiras, julgando-se a falta de pessoal qualificado e especializado e de recursos orçamentários como as principais das barreiras citadas. Na verdade, o incentivo do comando superior ou do próprio comandante (ou diretor), ao lado da experiência e da qualificação profissional do efetivo, foram considerados os maiores facilitadores. Desta forma, o elemento inovação foi caracterizado como processo de nível intermediário a alto, que recebe influência positiva da cadeia de comando e ocorre principalmente no Quartel-General do COMPREP e no IAOp, instituto dedicado a pesquisas operacionais.

Já o desempenho, como elemento de governança, obteve altos índices. Embora alguns indicadores tenham apresentado valores mais preocupantes, esses foram compensados por outros indicadores de resultado mais alto, elevando os índices globais. No conjunto, o processo de monitoramento e avaliação foi considerado de nível avançado, com estrutura consolidada de apuração de indicadores, identificação

de problemas, proposta de ações corretivas de forma matricial e tomada de decisão retroalimentando o planejamento. Nesse quesito, o cumprimento de ordens se mostrou necessário para a solidificação do processo e para o sucesso da correção de rumos, aumentando os índices nos meses subsequentes.

Por fim, o elemento valor público foi analisado tanto sob o ponto de vista do Comando de Operações Aeroespaciais, seu beneficiário direto, quanto da sociedade. Em relação ao COMAE, o valor gerado pelo COMPREP foi considerado bom, pois houve esforço entre as partes para alinhamento sobre o desenvolvimento das capacidades. Nessa relação, a colaboração – e não a hierarquia – foi o fator preponderante. Por sua vez, para a sociedade, as pesquisas sobre confiança nas instituições apontaram as Forças Armadas dentre as mais confiáveis, cujo patriotismo e civismo colaboraram para esse resultado.

De posse dos resultados da pesquisa, por um lado, não foi confirmada a primeira hipótese, ou seja, a estrutura hierarquizada, a formalidade e a rigidez disciplinar de uma organização militar não dificultaram a adoção de inovações e a atuação em rede e colaborativa. Por outro lado, em relação à segunda hipótese, a liderança, a integridade e a obediência às normas potencializaram quanto à geração de capacidade e de qualidade institucional, ao desempenho e ao valor público.

Consolidando os resultados da pesquisa, visualiza-se que, predominantemente, as características da instituição militar influenciaram de modo positivo a implantação da governança pública no Comando de Preparo.

Assim, as categorias de desempenho e de inovação são impactadas positivamente pela hierarquia e disciplina, típicas das organizações militares. Por outro lado, notou-se que as categorias relacionamento e colaboração e valor público não se mostraram influenciadas pela hierarquia e disciplina. Destaca-se que outras características das organizações militares, como a doutrina de prontidão e liderança e, ainda, a colaboração, foram responsáveis pelos resultados positivos nas categorias qualidade e capacidade institucional e valor público, respectivamente.

Analisando a governança como processo de implementação de uma agenda estratégica voltada a gerar valor público, pode-se afirmar que tal processo foi implantado com êxito do Comando Preparo, principalmente no âmbito do próprio Comando, devendo-se investir esforços para facilitar a inovação nas organizações

subordinadas e na atuação em rede em nível regional, bem como para o alinhamento da estrutura de tecnologia da informação às necessidades.

### **6.1 Possibilidades de estudos futuros**

Com base nos resultados alcançados nesta pesquisa, sugere-se o desenvolvimento de estudos que possam complementar as contribuições oferecidas:

- a) Criação de indicadores de impacto para o Comando de Preparo, cujos dados seriam fornecidos pelo Comando de Operações Aeroespaciais;
- b) Análise da viabilidade de gerenciamento do risco de esgotamento insustentável do órgão, estabelecendo métricas de limite de esforço cuja proximidade dispare o gatilho para alerta às instâncias superiores;
- c) Realização do diagnóstico do modelo de governança de outras organizações militares, seguido da apuração de eventuais pontos positivos e negativos de cada elemento, bem como a comparação com os resultados encontrados no COMPREP, para levantamento de possíveis padrões gerais no órgão;
- d) Comparação entre as diferenças da cultura da liderança na administração militar com a administração civil, considerando que essa característica está enraizada no âmbito da caserna em todos os níveis desde o ingresso na instituição, o que não se percebe na burocracia relacionada aos demais órgãos; e
- e) Levantamento de características diferenciadas da Forças Armadas que podem contribuir para o aprimoramento da literatura sobre a governança.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Antonio Carlos Egito do. **Organização COMPREP e OM Subordinadas.ppt**. 2018. 61 slides.

ANDRADE, Susan Kelly Prado. **Manual do Controle – v5.ppt**. 2019. 36 slides.

BOMFIM, William Augusto Ferreira. **Governança para resultados na administração pública: uma autoavaliação do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal**. 2017. 81 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2017.

BRANDÃO, Soraya Monteiro; BRUNO-FARIA, Maria de Fátima. Inovação no setor público: análise da produção científica em periódicos nacionais e internacionais da área de administração. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n.1, p. 227-248, jan./fev. 2013.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969**. Código Penal Militar. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm). Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969a**. Código de Processo Penal Militar. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del1002.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1002.htm). Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 76.322, de 22 de setembro de 1975**. Aprova o Regulamento Disciplinar da Aeronáutica (RDAER). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1970-1979/D76322.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D76322.htm). Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 6.880, de 09 de dezembro de 1980**. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6880.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880.htm). Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988a Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. **Lei complementar nº 97, de 09 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm). Acesso em: 1º out. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comissão de Promoção de Oficiais. **Avaliação de Desempenho de Oficiais da Aeronáutica: ICA 36-4**. Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 113 /SPEAI/MD, de 1º de fevereiro de 2007**. Dispõe sobre a Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04. Brasília: DF, 2007. 52 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 660-MD, de 19 de maio de 2009**. Aprova o Regulamento de Continências, Honras, Sinais de Respeito e Cerimonial Militar das Forças Armadas. Brasília: DF, 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Regimento Interno do Comando da Aeronáutica**: RICA 20-36. Brasília, 2009a.

BRASIL. **Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. 2009b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6834.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6834.htm). Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira**: DCA 1-1. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012. Brasília, 2012a. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/livrobranco.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf). Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012b. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste, 57 p. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. **Glossário da Forças Armadas**: MD35-G-01. 5. ed. Brasília: DF, 2015. 292 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando-Geral de Operações Aéreas. **Regimento Interno do Quinto Comando Aéreo Regional**: RICA 21-198. Brasília, 2015a.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília: DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Concepção Estratégica - Força Aérea 100**: DCA 11-45. Brasília, 2016a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Programa de Formação e Fortalecimento de Valores (PFV)**: MCA 909-1. Brasília, 2016b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira**: DCA 11-53. Brasília, 2016c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Manual de Liderança da FAB**: MCA 2-1. Brasília, 2016d.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Transferência do 3º ETA para a Ala 12 e desativação do 4º ETA**: DCA 11-89 - Brasília, 2016e.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Manual de Criação dos GAP**: MCA 21-1. Brasília, 2016g.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Departamento de Ensino da Aeronáutica. **Plano de Modernização do Ensino da Aeronáutica**: PCA 37-11. Brasília, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Presidência da República. 2017c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm). Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.077, de 8 de junho de 2017**. Altera o Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e o Decreto nº 5.144, de 16 de julho de 2004, que regulamenta os §§ 1º, 2º e 3º do art. 303 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, que dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica, no que concerne às aeronaves hostis ou suspeitas de tráfico de substâncias entorpecentes e drogas afins, e dispõe sobre a estrutura do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro – SISDABRA. 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9077.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9077.htm#art1). Acesso em: 12 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Regimento Interno do Comando de Preparo**: RICA 20-38. Brasília, 2017b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **GT\_EXOP-planilha\_consolidada.xls**. Brasília, 2017c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Regimento Interno do Comando de Preparo**: RICA 20-38. Brasília, 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018a. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Plano Setorial do Comando de Preparo**: PCA 11-242. Brasília, 2018b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Manual do Processo de Planejamento do Preparo Operacional**: MCA 11-4. Brasília, 2018c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Orientações para a Elaboração da Gestão de Riscos no Comando de Preparo**: ICA 16-3. Brasília, 2018d.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Manual do Processo de Controle do Preparo Operacional**: MCA 11-5. Brasília, 2018e.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Plano de Integridade da Força Aérea Brasileira**: DCA 16-3. Brasília, 2018f.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica - Volume 1 - Planejamento**: DCA 11-1. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Plano Setorial do Comando de Preparo**: PCA 11-242. Brasília, 2019a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Regimento Interno da Ala 2**: RICA 20-307. Brasília, 2019b.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Comando de Preparo. **Processo de Monitoramento e Controle de Indicadores de Desempenho do COMPREP**: NOPREP ADM 001. Brasília, 2019c.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Diretoria de Ensino. **Plano de Desenvolvimento Estratégico para o Ensino**: PCA 37-17. Brasília, 2019d.

CAVALCANTE, Pedro; CAMÕES, Marizaura. INOVAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: uma visão geral de seus tipos, resultados e indutores. In: Pedro Cavalcante *et al.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org.). **Inovação no Setor Público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1ed. Brasília: Enap: Ipea, 2017, p. 119-149.

CAVALCANTE, Pedro; CUNHA, Bruno Queiroz. É Preciso Inovar no Governo, Mas Por Quê? In: Pedro Cavalcante *et al.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org.). **Inovação no Setor Público**: teoria, tendências e casos no Brasil. 1ed. Brasília: Enap: Ipea, 2017, p. 15-32.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela. Are Governance Arrangements Alike? a tentative typology based on bureaucratic relationships and skills. In: **III Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**. Natal: ANEPCP, 2019.

CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto Rocha C. Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. **Boletim de Análise Político-institucional**, Brasília, n. 19, p.9-15, dez. 2018. Semestral.

CUNHA, Bruno Queiroz; SEVERO, Willber da Rocha. Introdução. In: Pedro Cavalcante *et al.* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Org.). **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: Enap: Ipea, 2017, p. 9-13.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar um projeto de pesquisa**. 5. ed. São Paulo. Ed. Atlas, 2002.

GIRARDI, Jeferson. **A operacionalização da política de governança na administração pública federal**. 2019. 121f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

IBOPE INTELIGÊNCIA. **Brasileiro está mais confiante nas instituições**. 2019. Pesquisa: Índice De Confiança Social - ICS 2019. Disponível em: <https://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/brasileiro-esta-mais-confiante-nas-instituicoes/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISAS DATAFOLHA (São Paulo). **Brasileiros veem Forças Armadas como instituição mais confiável**. 2019. Pesquisa: Grau de Confiança nas Instituições. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/04/1987746-brasileiros-veem-forcas-armadas-como-instituicao-mais-confiavel.shtml>. Acesso em: 19 abr. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISAS DATAFOLHA (São Paulo). **Forças Armadas têm maior grau de confiança entre instituições**. 2019a. Pesquisa: Grau de Confiança nas Instituições. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2019/07/1988221-forcas-armadas-tem-maior-grau-de-confianca-entre-instituicoes.shtml>. Acesso em: 12 jun. 2020.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Teoria da firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p.87-125, abr/jun. 2008. Trimestral.

KOOIMAN, Jan (Org.). Social-Political Governance: Introduction. In: KOOIMAN, Jan *et al.* (Org.). **Modern Governance: New Government - Society Interactions**. London: Sage, 1993. Cap. 1. p. 1-6.

LEINER, Piero de Camargo. **Meia-volta volver**: um estudo antropológico sobre a hierarquia militar. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1997. 124p.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um Guia de Governança para Resultados na Administração Pública**. Brasília: Instituto Publix, 2010.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, p. 42-53, maio/ago. 2014.

MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João. **IDP - Gestão Pública Contemporânea 2018-2** – Profs. Humberto Falcão Martins e João Paulo Mota.pptx. 2018. 42 *slides*.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio Penguin, 2014. 314 p.

PFALTZGRAFF, Alexandre Werneck. Agencificação no Comando da Aeronáutica. **Revista Seiva**: Revista da Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica, Brasília, n. 11, p. 16-25, out. 2018.

PIRES, Roberto Rocha C; GOMIDE, Alexandre. Governança e capacidades estatais a partir da abordagem dos arranjos e instrumentos de políticas públicas. **Boletim de Análise Político-institucional**, Brasília, n. 19, p.25-32, dez. 2018. Semestral.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide)**. 6th ed. [s.l.]: PMI, 2018.

ROSA, Carlos Eduardo Valle. **Poder Aéreo**: guia de estudos. Rio de Janeiro: Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2014. 468 p.

SILVA, Joana Braconi da. **O conceito de governança como contribuição à análise das transformações organizacionais**. 2010. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Engenharia da Produção, Coppe, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

SORDI, José Osvaldo de. **Gestão por Processos**: uma abordagem moderna da administração. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

THOMAZI, Robson Luis Marques. **A hierarquia e a disciplina aplicadas às instituições militares**: controle e garantias no regulamento disciplinar da Brigada Militar, Porto Alegre, 2008. 13 f. Dissertação (Mestrado), Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

## APÊNDICE 1 QUESTIONÁRIO: INOVAÇÃO E COLABORAÇÃO

### **GOVERNANÇA PÚBLICA**

Este questionário é integrante da pesquisa de Mestrado da Major Intendente SUSAN KELLY PRADO ANDRADE sobre a implantação da governança pública em uma instituição hierarquizada (estudo de caso do Comando de Preparo da Força Aérea Brasileira).

O projeto de pesquisa foi elaborado com aprovação do Comandante de Preparo em outubro/2019 e tem por finalidade verificar a influência das características da estrutura e da cultura militar na implantação da governança pública.

### **AMBIENTE DE INOVAÇÃO**

#### Entendendo a inovação

A atual era de intensa evolução tecnológica levou a gestão pública a modernizar-se e, assim, buscar não apenas novas formas de melhorias em seus processos, mas também em sua relação com a sociedade.

A revolução digital pode remeter à impressão equivocada de que a inovação é uma característica reservada à iniciativa privada. Entretanto, tecnologias revolucionárias que hoje estão inseridas no cotidiano de grande parte da população mundial foram financiadas por governos, tais como:

- Internet - Departamento de Defesa dos EUA
- GPS - Programa NAVSTAR dos militares americanos

Fonte: Mazzucato (2014).

Várias razões podem levar o Estado a inovar, dentre elas a escassez (como a dessalinização da água do mar para abastecimento de regiões secas); a necessidade de enfrentamento de problemas públicos; as missões e as ambições (por exemplo, a ida do homem à lua); as urgências ou emergências; as oportunidades etc. Assim, o Estado pode assumir o papel de agente da inovação não apenas fomentando a ciência e a tecnologia, mas também inovando na própria forma de prestar o serviço público ou até mesmo em seus processos internos.

### Questionário

Avalie cada um dos quesitos e atribua uma nota que varia de zero a cinco, considerando que, na gradação, a nota 0 (zero) significa “discordo plenamente” e a nota 5 (cinco) aplica-se a “concordo plenamente”.

<b>DIAGNÓSTICO DE INOVAÇÃO</b>	<b>Nota (0-5)</b>
1. Há uma cultura e um ambiente de estímulo e acolhimento de novas ideias que incentivam a inovação.	
2. Novas ideias são geradas e efetivamente colocadas em prática.	
3. As inovações são referenciadas à solução de problemas relevantes (seja em produto, processo, serviço, tática etc.), alinhados com a estratégia (Diretriz Força Aérea 100, PEMAER, PLANSET, PTA etc.).	
4. Existe referência ao tema inovação na estratégia (seja por documentos formais ou em declarações/discurso do Comando) que estabelece a inovação como prioridade institucional. Ou seja, há a percepção de que inovação é responsabilidade e compromisso de todos e não de alguns.	
5. O processo de inovação envolve debates, validações, experimentações e aperfeiçoamentos.	
6. Há tolerância com erros, inclusive por parte dos setores de controle, na medida em que estes são essenciais ao aprendizado e à melhoria.	
7. Há mecanismos formais ou informais de inovação colaborativa (com outros órgãos, iniciativa privada, sociedade civil etc.), permitindo a combinação de ideias internas e externas.	
8. Há espaços para registro/troca de informações voltadas para a inovação, tais como grupos ou setores de práticas, bancos de dados de ideias etc.	
<b>MÉDIA DO BLOCO</b>	

Nas questões 9 e 10, marque a opção que mais se aplica à realidade de sua OM.

<b>BARREIRAS E FACILITADORES DA INOVAÇÃO</b>	
9. Qual o principal indutor (facilitador) do desenvolvimento e da implantação de inovações na sua OM?	
	Demanda externa (pressão da mídia, ordens superiores etc.)
	Relacionamentos institucionais (experiência colaborativa, <i>benchmarking</i> com outros órgãos etc.)
	Folga de recursos
	Incentivo do Comando (Superior ou do próprio Comandante/Diretor da OM)
	Características pessoais do efetivo (experiência, qualificação profissional, criatividade e/ou motivação)
	Normatização favorável
	Outro
10. Qual a principal barreira ao desenvolvimento e à implantação de inovações na sua OM?	
	Falta de recursos orçamentários
	Leis, normas e regulamentações restritivas
	Falta de pessoal qualificado/especializado
	Efetivo desmotivado
	Estrutura <i>top-down</i>
	Aversão ao risco
	Outro
11. Explique as principais facilidades e dificuldades na implantação de inovações na sua OM.	

## **REDES E COLABORAÇÃO**

A atual era de intensas transformações tecnológicas e sociais levou a gestão pública a buscar novas formas de melhoria em sua relação com a sociedade.

Verifica-se hoje a complexidade dos problemas públicos, os quais possuem diversas causas interconectadas e cujas propostas de soluções podem desencadear consequências novas e inesperadas. Além disso, fica evidente a dificuldade encontrada pelos governos quanto à capacidade para gerir e resolver todos os problemas públicos que se apresentam. Assim, cada vez mais, faz-se necessário o trabalho em colaboração e redes com outros órgãos, iniciativa privada, sociedade civil etc. (governança em rede).

### **Questionário**

Visando identificar as características da governança em rede no âmbito do Comando de Preparo, responda o questionário a seguir tendo em mente as possíveis parcerias que sua OM (Organização Militar) participa.

<b>TIPO DE COLABORAÇÃO/REDE MAIS RECORRENTE</b>	
12. Enumere o tipo de colaboração ou rede mais recorrente nos processos de sua Organização Militar, considerando 1 (um) para a mais recorrente até 5 (cinco) para a menos recorrente:	
	Com outras OM da FAB
	Com OM de outras Forças
	Com outros órgãos públicos (Prefeitura, Judiciário, Infraero etc.)
	Com a iniciativa privada
	Com a sociedade civil (ONG, comunidades etc.)

Fonte: Elaboração própria.

Avalie cada um dos quesitos e atribua uma nota que varia de zero a cinco, considerando que, na gradação, a nota 0 (zero) significa “discordo plenamente” e a nota 5 (cinco) aplica-se a “concordo plenamente”.

<b>DIAGNÓSTICO DE COLABORAÇÃO</b>	<b>Nota (0-5)</b>
13. O relacionamento com parceiros maximiza a atuação organizacional por meio da formação de rede(s) de governança, estabelecendo laços institucionais com outras organizações governamentais, com organizações não governamentais ou com o setor privado empresarial.	
14. A(s) rede(s) de governança promovem um ambiente de coprodução e cocriação de soluções para problemas públicos, atuando na sua formulação, sua implementação ou no seu monitoramento e avaliação.	
15. A(s) rede(s) de governança combinam elementos de hierarquia (controles, regras, mecanismos de supervisão e coordenação) e, ao mesmo tempo, de flexibilidade, experimentalismo e improvisação de soluções.	
16. A(s) rede(s) de governança se pautam por um padrão de liderança compartilhada em um ambiente decisório de interlocução (diálogo) e mobilização.	
<b>MÉDIA DO BLOCO</b>	

Fonte: Martins e Mota (2018), adaptado.

<b>INFLUÊNCIAS NAS REDES E COLABORAÇÃO</b>	<b>Nota (0-5)</b>
17. A OM busca cada vez mais solucionar os problemas cotidianos utilizando-se de parcerias como alternativa às restrições orçamentárias e outros óbices ao cumprimento da missão.	
18. Os relacionamentos em rede ou colaboração surgiram a partir de problema/necessidade comum identificado pelas partes, sem determinação superior.	
19. As partes tiveram autonomia para estruturação das regras (formais ou informais) da rede ou colaboração, independentemente da aprovação superior.	

20. A OM possui autonomia para alocar os recursos necessários ou a cadeia hierárquica possui disponibilidade em prover recursos (humanos, orçamentários, tecnológicos, instalações etc.) para os trabalhos em rede ou colaborativos.	
21. Nas redes de governança, os valores colaborativos (cooperação, participação, interação, mobilização, articulação, solidariedade, negociação, corresponsabilidade, visão sistêmica etc.) predominam sobre os valores hierárquicos (comando, controle, coordenação, subordinação, competição, imposição de estilos, responsabilização individual etc.).	
MÉDIA DO BLOCO	

Fonte: Elaboração própria.

22. Explique as principais facilidades e dificuldades enfrentadas pela sua OM na implantação e condução de redes e colaboração.

Fonte: Elaboração própria.

## APÊNDICE 2

### ENTREVISTA: DIVISÃO DE DOCTRINA DO COMPREP

A presente entrevista diz respeito ao período 2017 a 2019, após a reestruturação, à criação do COMPREP e à implantação da Governança.

As perguntas foram direcionadas a um militar participante da Divisão de Doutrina do COMPREP e os áudios transcritos abaixo.

#### PERGUNTAS DA PESQUISADORA:

1. O Senhor entende que, no período objeto desta pesquisa, houve espaço para que as Unidades Subordinadas pudessem propor inovações em táticas, técnicas, procedimentos ou processos? Se elas puderam fazer propostas, qual foi o nível de aceitação do Comando Superior?
2. Qual o papel desempenhado pelo Sistema SPADA e pelas Reuniões Doutrinárias com as Unidades para a propositura de inovações? O Senhor pode explicar um pouco sobre como funcionam?
3. O Senhor entende que houve tolerância com tentativa/erro inerente ao processo de inovação?
4. O Senhor entende que os valores de hierarquia e disciplina dificultaram o relacionamento com outros órgãos (dentro ou fora da FAB)?
5. A doutrina de Comando Conjunto contribuiu para que os militares trabalhassem em rede ou parcerias?
6. Em relação ao relacionamento com o COMAE, principal cliente do COMPREP, como ocorreu o alinhamento de objetivos?

### APÊNDICE 3

#### ENTREVISTA: UNIDADE AÉREA

A presente entrevista diz respeito ao período 2017 a 2019, após a reestruturação, à criação do COMPREP e à implantação da Governança.

As perguntas são direcionadas a um Comandante de Unidade Aérea do COMPREP.

#### PERGUNTAS DA PESQUISADORA:

1. O Senhor entende que, no período objeto desta pesquisa, houve espaço para que as Unidades Aéreas pudessem propor inovações em táticas, técnicas, procedimentos ou processos? Se elas puderam fazer propostas, qual foi o nível de aceitação do Comando Superior?
2. Qual o papel desempenhado pelo Sistema SPADA e pelas Reuniões Doutrinárias com as Unidades para a propositura de inovações? O Senhor pode explicar um pouco sobre como funcionam?
3. O Senhor entende que houve tolerância com tentativa/erro inerente ao processo de inovação?
4. O Senhor entende que os valores de hierarquia e disciplina dificultaram o relacionamento com outros órgãos (dentro ou fora da FAB)?
5. A doutrina de Comando Conjunto contribuiu para que os militares trabalhassem em rede ou parcerias?
6. Em relação ao COMAE, principal cliente do COMPREP, como ocorreu o processo de adjudicação de meios? Na percepção do Senhor, as demandas do COMAE estavam alinhadas às determinações do COMPREP?

#### APÊNDICE 4

#### ENTREVISTA: SEÇÃO DE GESTÃO ORGANIZACIONAL

A presente entrevista diz respeito ao período 2017 a 2019, após a reestruturação, à criação do COMPREP e à implantação da Governança.

As perguntas são direcionadas a um Chefe da Seção de Gestão Organizacional de uma Organização Militar Subordinada ao COMPREP.

1. O Senhor entende que, no período objeto desta pesquisa, houve espaço para que as Organizações Militares pudessem propor inovações em processos, projetos ou procedimentos? Se elas puderam fazer propostas, qual foi o nível de aceitação do Comando Superior?
2. O Senhor entende que houve tolerância com tentativa/erro inerente ao processo de inovação?
3. O Senhor entende que os valores de hierarquia e disciplina dificultaram o relacionamento com outros órgãos (dentro ou fora da FAB)?
4. A doutrina de Comando Conjunto contribuiu para que os militares trabalhassem em rede ou parcerias?
5. Na percepção do Senhor, as demandas do COMAE (principal cliente do COMPREP) estavam alinhadas às determinações do Comando de Preparo?
6. Como a Organização Militar percebeu a evolução dos processos de Governança nos últimos anos (houve entendimento e aceitação ou resistência às mudanças)?

## APÊNDICE 5 ENTREVISTA: EFETIVIDADE PARA O CLIENTE

### Sobre a pesquisa

Esta entrevista é integrante da pesquisa de Mestrado da Major Intendente SUSAN KELLY PRADO ANDRADE sobre a implantação da governança pública em uma instituição hierarquizada (estudo de caso do Comando de Preparo da Força Aérea Brasileira).

O projeto de pesquisa foi elaborado com a aprovação do Comandante de Preparo em outubro/2019 e tem por finalidade verificar a influência das características da estrutura e da cultura militar na implantação da governança pública.

### Entendendo a governança pública

O conceito de governança pública apresenta a necessidade de uma nova forma de governar não para a sociedade, mas com ela, em uma rede interativa, com fortalecimento das capacidades governamentais e em busca de melhoria do desempenho em prol da geração de valor público.

Figura 1 - Cadeia de Governança Pública



Fonte: Martins e Marini (2014) e Martins e Mota (2018)

Martins e Marini (2014) e Martins e Mota (2018) propuseram que a governança pública deve ser entendida como um processo, cuja cadeia de elementos pode ser observada na Figura 1.

Considerando que a pesquisa busca fazer o diagnóstico dos elementos da Cadeia de Governança Pública no Comando de Preparo, cujo cliente de seus processos finalísticos é o COMAE, faz-se necessário avaliar se os resultados produziram o impacto desejado no período de 2017 a 2019. Caso os dados referentes à resposta das perguntas sejam de caráter restrito, a mesma não precisa ser respondida.

PERGUNTAS DA PESQUISADORA:

1. Os resultados do processo de preparo operacional (desenvolvimento de competências e desenvolvimento de doutrina) atenderam às necessidades para o emprego dos meios? Caso parcialmente ou negativo, foram solicitados ajustes no processo?
2. Há no COMAE estatísticas que identifiquem se falhas no processo de preparo operacional dificultaram no emprego dos meios de Força Aérea? É possível divulgar qual foi o principal óbice?
3. Os valores de hierarquia e disciplina, bases da Instituição Militar, influenciaram o processo de adjudicação de meios? Ou a solução desenhada não sofreu interferência desses fatores?

APÊNDICE 6  
ENTREVISTA COMPLEMENTAR: DIVISÃO DE DOCTRINA DO COMPREP

IAOP COMO AGENTE DE INOVAÇÃO

Sobre a pesquisa

Esta entrevista é integrante da pesquisa de Mestrado da Major Intendente SUSAN KELLY PRADO ANDRADE sobre a implantação da governança pública em uma instituição hierarquizada (estudo de caso do Comando de Preparo da Força Aérea Brasileira).

Este projeto de pesquisa foi elaborado com a aprovação do Comandante de Preparo em outubro/2019 e tem por finalidade verificar a influência das características da estrutura e da cultura militar na implantação da governança pública.

PERGUNTA DA PESQUISADORA:

1. Fale sobre o papel do IAOp como agente de inovação para o COMPREP.

## ANEXO 1

## QUESTIONÁRIO: EM QUAIS PARADIGMAS VOCÊ TRABALHA?

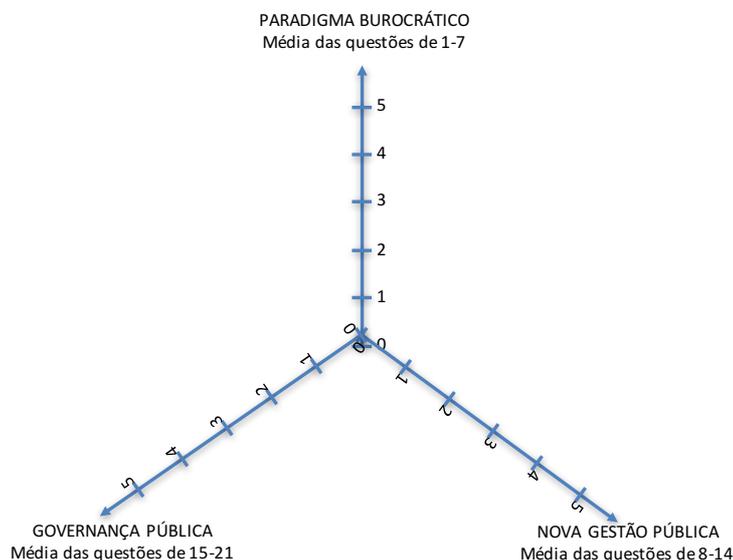
Avalie os itens tomando como referência a sua organização e atribuindo nota 0 (zero) para “discordo totalmente” ou 5 (cinco) para “concordo totalmente”.

Itens	Nota
1. Nossa atuação é quase que exclusivamente no sentido de seguir, implementar, operacionalizar as políticas públicas e diretrizes emanadas do topo do Governo e/ou sistema político	
2. Buscamos regulamentar ao máximo nossa atuação para que nosso mandato institucional, jurisdição e competências sejam exclusivos e resembram inequivocamente claros	
3. Nossa atuação sobre determinados problemas públicos é exclusiva e/ou preponderante	
4. Centralização e padronização são princípios essenciais para se assegurar os devidos controles de procedimentos e formalidades	
5. O cumprimento integral das regras leva ao alcance dos objetivos	
6. Impessoalidade e meritocracia baseadas em conhecimentos, experiência e obediência às regras predominam na formação e avaliação das equipes	
7. Controles formais, procedimentais (conformidade) bastam para responsabilizar os agentes públicos	
8. Nossa atuação é tanto no sentido de implementar as políticas públicas e diretrizes emanadas do topo do Governo e/ou sistema político, mas também no sentido de identificar o que a sociedade quer e propor ao topo do Governo e/ou sistema político	
9. Buscamos regulamentar nossa atuação de modo que eventuais sobreposições sejam explicitadas e solucionadas à base de competição	
10. Nossa atuação sobre problemas públicos é sobretudo regulamentar, buscando incentivar os agentes privados a atuar melhor sobre eles, por meio de privatização, terceirização e parcerias	
11. Descentralização e flexibilização são princípios essenciais para se assegurar o alcance de resultados	
12. Pactuação, incentivos e controles (estrito monitoramento e avaliação levam) ao alcance de objetivos	
13. Impessoalidade e meritocracia baseadas em comportamento empreendedor e eficiência predominam na formação e avaliação das equipes	
14. Controles formais para resultados, de órgãos oficiais e da sociedade, muito mais que procedimentais e regulamentares (conformidade) são essenciais para responsabilizar agentes públicos	

15. Nossa atuação é tanto no sentido de implementar as políticas públicas e diretrizes emanadas do topo do Governo e/ou sistema político, mas também no sentido de articular com outros agentes, identificar o que é melhor para a sociedade e propor ao topo do Governo e/ou sistema político	
16. Buscamos atuar em conjunto e colaboração com outros agentes públicos e privados, dentro e na fronteira regulamentar de nossa atuação, que também atuam sobre o problema público objeto da nossa missão	
17. Nossa atuação conjunta sobre problemas públicos é em rede, buscando capacitar, empoderar, cooperar e colaborar com outros agentes podendo isto implicar num aumento ou diminuição das estruturas estatais	
18. O relacionamento diferenciado, algumas vezes na fronteira da informalidade, com parceiros públicos e privados, é essencial para garantir atuação efetiva	
19. Interdependência, visão compartilhada, liderança compartilhada são essenciais para o alcance de resultados 5	
20. Meritocracia baseada em impessoalidade e informalidade humanizada predominam na formação e avaliação das equipes e conjuntos de parceiros 4	
21. Controles formais e informais, de órgãos oficiais e da sociedade, para princípios e resultados, muito mais que procedimentais e regulamentares (conformidade) são essenciais para responsabilizar agentes públicos 4	

Agora, plote o resultado no gráfico radar abaixo. Atente para os números das questões. Reflita e debata as questões:

- Qual é o paradigma predominante?
- Quais são os principais eventuais problemas/limitações disto?
- Quais são as principais vantagens disto?



## ANEXO 2

## QUESTIONÁRIO AVALIE SEU MODELO DE GOVERNANÇA

O propósito deste exercício é provocar uma reflexão sucinta e simplificada sobre o modelo de governança da sua organização a partir dos 4 elementos que compõem seu conceito: qualidade e capacidade institucional; colaboração; desempenho; e valor público.

Analise cada quesito tendo em mente a sua organização, não a sua área específica. Procure fazê-lo a partir dos dados objetivos de que eventualmente dispõe, mas também a partir da sua própria percepção da realidade organizacional.

Avalie cada um dos 19 quesitos agrupados em 4 blocos e atribua uma nota que varia de zero a cinco. Marque cinco para “concordo plenamente” e zero para “discordo plenamente”.

Calcule a média de cada bloco e plote o resultado no gráfico radar ao final.

1. QUALIDADE E CAPACIDADE INSTITUCIONAL	Nota (0-5)
1.1. Competências estão bem desenvolvidas: o quadro funcional <b>detém o conjunto relevante e atualizado de conhecimentos, habilidades e atitudes</b> requeridas para executar a estratégia e atualizá-la.	
1.2. A organização está <b>alerta em relação às demandas das partes interessadas</b> , no sentido de que as conhece e <b>orientada para respondê-las no tempo certo</b> (por deter recursos e processos estruturados para tal).	
1.3. A <b>atuação</b> da organização (conforme definida em sua estratégia, no que diz respeito aos produtos que gera e as partes interessadas às quais se endereçam) está <b>condizente com a escala do problema público a ser enfrentado</b> , sendo capaz de fazer uma diferença no sentido de resolvê-lo, atenuá-lo ou melhor conviver com ele.	
1.4. O modelo jurídico-institucional define bem o <b>mandato institucional</b> (competências e prerrogativas) e proporciona de forma adequada <b>regras de gestão</b> (contratações, compras, controles etc.) <b>que facilitam a execução da estratégia</b> , logrando um nível adequado de <b>autonomia e flexibilidade</b> .	
1.5. O modelo de gestão constitui um todo harmônico e alinhado, incluindo a estratégia, estrutura, processos, pessoas, tecnologia e recursos orçamentários/financeiros.	
MÉDIA DO BLOCO 1	

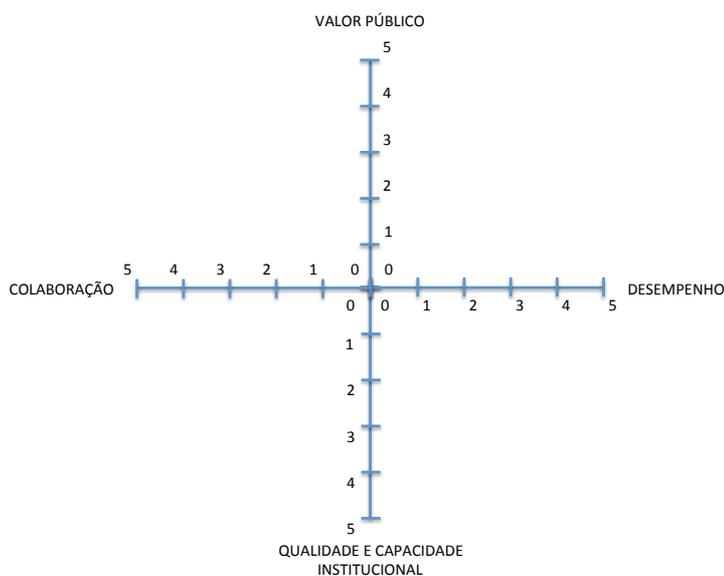
2. COLABORAÇÃO	Nota (0-5)
2.1. O relacionamento com parceiros maximiza a atuação organizacional por meio da formação de rede(s) de governança, estabelecendo <b>laços institucionais</b> com outras <b>organizações governamentais</b> , com <b>organizações não governamentais</b> ou com o <b>setor privado empresarial</b> .	

2.2. A(s) rede(s) de governança promovem um <b>ambiente de co-produção e co-criação</b> de soluções atuando na <b>formulação, implementação ou monitoramento e avaliação</b> de políticas públicas.	
2.3. A(s) rede(s) de governança combinam <b>elementos de hierarquia</b> (controles, regras, mecanismos de supervisão e coordenação) e, ao mesmo tempo, de <b>flexibilidade, experimentalismo e improvisação de soluções</b> .	
2.4. A(s) rede(s) de governança se pautam por um padrão de <b>liderança compartilhada</b> em um ambiente decisório de <b>interlocução e mobilização</b> .	
MÉDIA DO BLOCO 2	

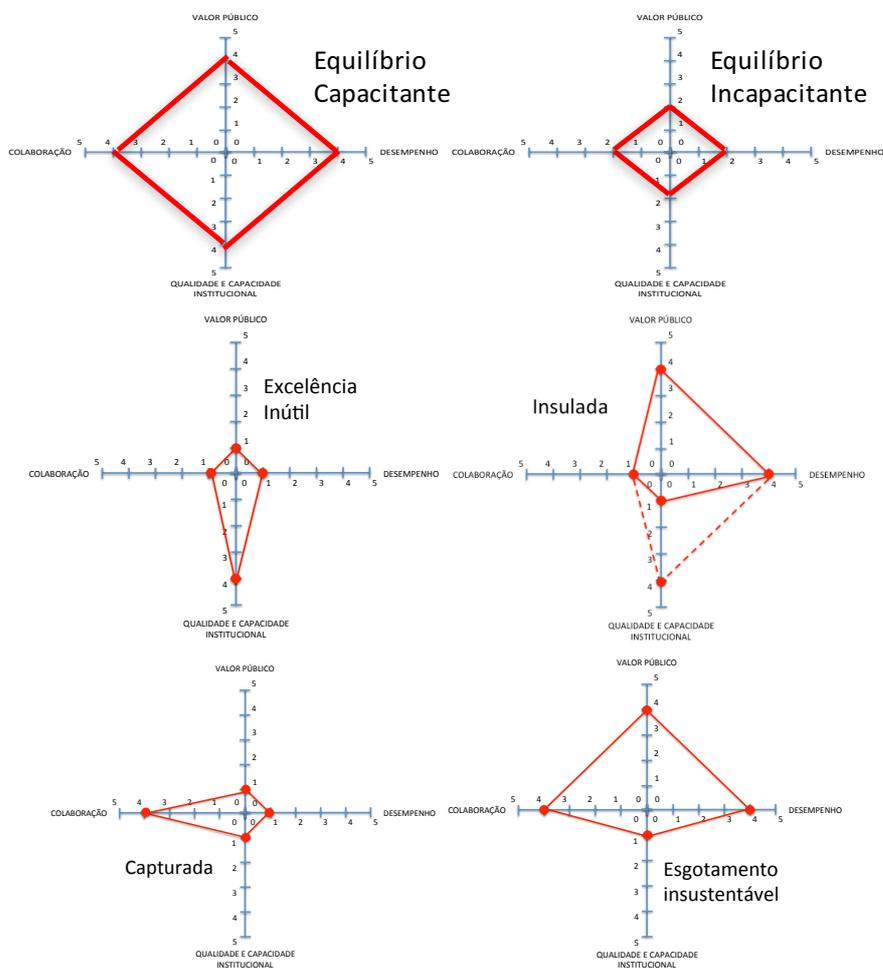
<b>3. DESEMPENHO</b>	Nota (0-5)
3.1. A organização desenvolve um nível satisfatório de <b>esforço: executa</b> satisfatoriamente sua estratégia pautada por práticas de <b>excelência</b> e de forma <b>econômica</b> .	
3.2. O nível de esforço organizacional não <b>subutiliza</b> nem <b>esgota</b> sua capacidade operacional.	
3.3. A organização alcança os resultados definidos pela estratégia: gera os produtos previstos (é <b>eficaz</b> ), produz os impactos visados (é <b>efetiva</b> ) mediante uma boa relação de custo-benefício (é <b>eficiente</b> ).	
3.4. O nível de desempenho organizacional tem sido <b>melhorado e otimizado ao longo do tempo</b> .	
MÉDIA DO BLOCO 3	

<b>4. VALOR PÚBLICO</b>	Nota (0-5)
4.1. O atual padrão de desempenho <b>satisfaz visões, expectativas, demandas e interesses das principais partes interessadas</b> (destacadamente os beneficiários diretos).	
4.2. O nível de <b>confiança</b> na organização é <b>crecente</b> .	
MÉDIA DO BLOCO 4	

Plote o resultado no gráfico radar abaixo.



Refleta sobre a extensão na qual o padrão de governança da sua organização se assemelha a alguns dos modelos abaixo.



## ANEXO 3

### QUESTIONÁRIO DE AUTOAVALIAÇÃO DE GOVERNANÇA PARA RESULTADOS

#### **1. Instruções para aplicação do modelo**

A aplicação do modelo está baseada no instrumento/questionário de autoavaliação. Ele permite a geração de uma avaliação de governança para resultados, uma medida que indica a extensão na qual as práticas de uma determinada organização se qualificam com uma experiência de gestão para resultados conforme o modelo da gestão matricial para resultados – se as práticas gerenciais para construção da agenda estratégica, do alinhamento da estrutura implementadora e da sistemática de monitoramento & avaliação refletem padrões ideais e são integradas entre si.

O questionário é composto por uma parte inicial de caracterização da organização e por três seções de análise. Cada uma destas seções é dividida em blocos e estes são subdivididos em quesitos. Cada quesito de avaliação ensejará uma nota que varia de 0 a 3. A seguir, apresenta-se a estrutura de seções e blocos:

- Agenda estratégica
  - Compreensão do Ambiente Institucional
  - Estabelecimento do Propósito
  - Definição de Resultados
  - Definição de Esforços de Implementação
- Alinhamento da Estrutura Implementadora
  - Desdobramento da estratégia: os alinhamentos vertical e horizontal
  - Pactuação interna
  - Pactuação externa
  - Alinhamento de processos
  - Alinhamento de estrutura
  - Alinhamento de pessoas
  - Alinhamento de Tecnologia da Informação
  - Alinhamento de Orçamento

- Monitoramento & Avaliação

Deve-se ler atentamente as instruções para preenchimento e qualificação. Considerações para avaliação dos quesitos:

- A escala qualifica os sistemas de gestão para resultados conforme seu estágio de implementação;
- Todos os quesitos foram formulados de maneira a poderem ser respondidos conforme a qualificação do quadro a seguir.

Quadro 1 – Tabela de qualificação dos quesitos

Qualificação	Nota
Primário estacionário – não tem nada	0
Primário iniciante – quesito foi iniciado	1
Intermediário – quesito implementado, mais ainda desconexo, incompleto e/ou de qualidade baixa	2
Avançado – quesito está quase consolidado e foi concebido e implantado numa perspectiva integradora	3

Ao final de cada bloco deverá ser calculada uma nota média. A consolidação das notas de cada seção é estabelecida a partir da média das notas médias dos blocos. Há uma tabela de consolidação que se encontra ao final do instrumento.

## 2. QUESTIONÁRIO DE AUTOAVALIAÇÃO

### 2.1. SEÇÃO 1: CONSTRUÇÃO DA AGENDA ESTRATÉGICA

A agenda estratégica é um conjunto de definições sobre os propósitos, sobre os resultados a serem alcançados e sobre como alcançá-los. Governos como um todo, organizações públicas e suas unidades em particular, programas, políticas, projetos, todas essas categorias devem buscar construir suas agendas de modo sistemático. O processo de construção e revisão da agenda estratégica deve incorporar elementos da análise dos ambientes externo e interno da organização.

#### 2.1.1. *Compreensão do Ambiente Institucional*

Este bloco trata da compreensão do ambiente institucional na qual a organização opera e com a qual estabelece inúmeras interações, o que constitui atividade fundamental para a construção da agenda estratégica.

Quesitos	0	1	2	3
1. Identificam-se as forças e fraquezas, assim como as oportunidades e ameaças da organização (análise SWOT) como forma de compreender os ambientes internos e externos da organização para formulação/revisão das estratégias.				
2. Existe elaboração de cenários, ambientes futuros, dos quais situações hipotéticas podem emergir e implicar em redirecionamentos estratégicos.				
3. Realiza-se a gestão de <i>stakeholders</i> (partes interessadas), que compreende um conjunto de atividades que busca identificar, qualificar, avaliar e melhorar o relacionamento com as diversas partes interessadas, inclusive informações periódicas sobre a opinião e satisfação dos usuários referentes aos serviços oferecidos pela organização.				
4. Existem análises que buscam compreender o universo de política pública na qual a organização opera, seus princípios, diretrizes, orientações, resultados e disposições programáticas (em planos setoriais, governamentais, plurianuais etc.).				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4)</b>				

### 2.1.2. Estabelecimento do Propósito

O estabelecimento de propósito engloba três grandes definições: missão, visão e valores. A missão é um conceito utilizado que pretende exprimir a razão de ser da organização, podendo expressar o que gera, para que gera, principalmente, como gera e para quem gera. A visão representa o sonho, o que a organização quer ser no futuro, o objetivo é gerar convergência e fornecer um ideal para o direcionamento dos esforços organizacionais. Os valores são princípios ou crenças que servem de guia para comportamentos, atitudes e decisões das pessoas no exercício das suas responsabilidades.

Quesitos	0	1	2	3
1. A organização possui uma definição clara do seu propósito, informando sua razão de ser, seus produtos e os impactos visados aos seus beneficiários.				

Quesitos	0	1	2	3
2. A agenda estratégica estabelece uma visão de longo prazo a partir da construção de um ideal transformador do contexto no qual está inserida.				
3. Existe uma declaração de valores que serve de referência para a retórica (discursos, apresentações etc.) e as práticas organizacionais.				
4. O propósito da organização é amplamente difundido internamente. Realizam-se campanhas de sensibilização (palestras, <i>workshops</i> etc.) para orientar e motivar os servidores quanto aos propósitos da organização.				
5. O propósito da organização é sistematicamente divulgado à sociedade. A organização executa estratégias de comunicação às demais partes interessadas (cidadãos, governo, organizações parceiras etc.).				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/5)</b>				

### 2.1.3. Definição de Resultados

A definição de resultados deve se basear na formulação de objetivos, muitas vezes dispostos em um mapa estratégico, ou outras categorias programáticas (projetos, programas etc.), relacionados a impactos (efetividade), produtos (eficácia) e à relação entre insumos e produtos (eficiência), seus indicadores (métricas que proporcionam informações e permitem a avaliação do desempenho da organização) e metas.

Quesitos	0	1	2	3
1. A programação estratégica (o conjunto de objetivos ou projetos, programas etc.) está alinhada com a visão, representando seu desdobramento.				
2. A estratégia da organização está explicitada (preferencialmente por meio de um mapa estratégico, <i>roadmap</i> ou outra forma gráfica), expondo as relações de causa e efeito entre seus elementos.				
3. Há um conjunto minimamente significativo de indicadores e metas de eficiência (relação entre os produtos/serviços gerados com os insumos empregados), eficácia (quantidade e qualidade de produtos/serviços entregues ao usuário) e efetividade (impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos) que buscam mensurar os elementos programáticos da estratégia (objetivos, projetos etc.).				
4. Há um razoável grau de realismo e desafio das metas, tendo em conta a escala dos problemas e demandas das partes interessadas e a disponibilidade de recursos (materiais, humanos, financeiros etc.)				

Quesitos	0	1	2	3
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4)</b>				

#### **2.1.4. Definição de Esforços de Implementação**

Os esforços de implementação, usualmente sobre a forma de iniciativas representam tudo que tem que ser feito para a estratégia acontecer. As iniciativas costumam ser de três tipos: processos, projetos e eventos.

Quesitos	0	1	2	3
1. Há um conjunto minimamente significativo de iniciativas estratégicas definidas para proporcionar o alcance das metas fixadas.				
2. As iniciativas estratégicas são detalhadas em ações com prazos, responsáveis e marcos críticos.				
3. Há um razoável equilíbrio nos níveis de detalhamento das iniciativas em termos de abrangência (cobrindo todas as metas).				
4. Há um razoável equilíbrio nos níveis de detalhamento das iniciativas em termos de profundidade (sem sub ou super-especificação).				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4)</b>				

#### **2.2. Seção 2: Alinhamento da Estrutura Implementadora**

As estruturas implementadoras devem ser compreendidas como unidades de uma ou mais organizações que possuem a função de realizar a estratégia. Não contemplam apenas a estrutura organizacional, mas também os processos e a força de trabalho.

##### **2.2.1. Desdobramento da estratégia: os alinhamentos vertical e horizontal**

Desdobrar a estratégia significa definir a contribuição de cada unidade executora para sua implementação. Uma matriz de contribuição que cruze os elementos programáticos da estratégia com as unidades executoras deve permitir que as iniciativas sejam endereçadas de modo que: a) distintas unidades executoras que contribuem para cada iniciativa possam trabalhar de forma integrada (alinhamento vertical); e b) cada unidade executora possa se alinhar ao conjunto de contribuições devidas a diversas iniciativas (alinhamento horizontal).

Quesitos	0	1	2	3
1. Existe o cruzamento dos elementos da estratégia (objetivos, metas, indicadores, iniciativas e ações) com os elementos da estrutura implementadora (unidades organizacionais) por meio de uma matriz de contribuição.				
2. Para cada elemento programático da agenda estratégica existe o alinhamento das diversas unidades que as implementam, estabelecendo-se meios de atuação integrada.				
3. Para cada unidade executora existe o alinhamento das diversas iniciativas que deve realizar, relacionadas a diversos elementos programáticos da estratégia, direcionando seus processos decisórios, a alocação de recursos e proporcionando foco e priorização.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/3)</b>				

### 2.2.2. Pactuação interna

É a pactuação do desdobramento mediante a celebração de instrumentos próprios (termos de compromisso, contratos de gestão etc.), que visam vincular as contribuições definidas (para cada unidade executora e/ou para cada elemento programático da agenda) à incentivos (meritórios e ou pecuniários), por meio do estabelecimento de notas. A pactuação possui dois caracteres: a) transacional, onde o essencial é fazer valer o incentivo se a contribuição for conforme; e b) relacional, onde o essencial é (mesmo na ausência de incentivos significativos) manter um clima de direcionamento, verificações e facilitações (que pode passar pela concessão de flexibilidades e ampliação de autonomia).

Quesitos	0	1	2	3
1. Existe o estabelecimento de pactuação vertical – pactuação dos resultados entre a liderança da organização (“contratante”) com os responsáveis pelo alcance de cada elemento da estratégia (“contratado”).				
2. Existe o estabelecimento de pactuação horizontal – pactuação de contribuições entre a liderança da organização (“contratante”) e as unidades executoras (“contratadas”).				
3. As pactuações dispõem e efetivamente asseguram os meios para o alcance dos resultados e realização das contribuições.				

Quesitos	0	1	2	3
4. Há iniciativas de inteligência <i>anti-gaming</i> para redução do potencial de manipulação na pactuação (usualmente relacionada a indicadores viesados, subestimação de metas e adulteração de dados), seja na negociação ou verificação, e da assimetria informacional (o relativo maior conhecimento do objeto pactuado por parte do contratado).				
5. Existe um escritório de contratos que facilita a negociação e realiza o monitoramento e avaliação das pactuações, proporcionando direcionamento, controle, aprendizado, transparência e responsabilização.				
6. Existem incentivos meritórios (reconhecimento ou censura pública) e financeiro (ônus, bônus e remuneração variável) para o alcance das metas pactuadas.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/6)</b>				

### 2.2.3. Pactuação externa

É a pactuação de resultados mediante o estabelecimento de termos de parceria ou congêneres com organizações extra governo (organizações não governamentais, parcerias público-privada etc.).

Quesitos	0	1	2	3
1. Os resultados e esforços (contribuições) objetos da pactuação estão claramente definidos por meio de indicadores objetivos e respectivas metas desdobradas.				
2. Os resultados e esforços (contribuições) objetos da pactuação são consistentes e alinhados com a agenda estratégica.				
3. As pactuações dispõem e efetivamente asseguram os meios para o alcance dos resultados e realização das contribuições.				
4. A relação entre contratante e contratado é baseada na cobrança dos resultados pactuados na parcerização e não em intervenções e ingerências.				
5. Há iniciativas de inteligência <i>anti-gaming</i> para redução do potencial de manipulação na pactuação (usualmente relacionada a indicadores viesados, subestimação de metas e adulteração de dados), seja na negociação ou verificação, e da assimetria informacional (o relativo maior conhecimento do objeto pactuado por parte do contratado).				
6. Existe um escritório de contratos que facilita a negociação e realiza o monitoramento e avaliação das pactuações, proporcionando direcionamento, controle, aprendizado, transparência e responsabilização.				

Quesitos	0	1	2	3
7. Existem incentivos para o alcance das metas pactuadas.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/7)</b>				

#### **2.2.4. Alinhamento e otimização dos processos de trabalho**

Processos abrangem uma dimensão fundamental do modelo de gestão para resultados, na medida em que constituem arranjos estruturados (sujeitos a regras e requisitos) de atividades que geram e entregam os produtos (bens ou serviços, tangíveis ou não) de uma organização, programa ou projeto aos devidos beneficiários. Por se constituírem uma categoria vital de iniciativas e um elemento essencial do modelo de gestão das unidades executoras (muito embora muitos processos perpassem diversas unidades executoras), processos de trabalho devem ser objeto de iniciativas de alinhamento (a definição de requisitos e padrões de desempenho condizentes com os resultados da agenda estratégica) e otimização (a melhoria contínua) como parte do processo de alinhamento.

Quesitos	0	1	2	3
1. Há uma identificação e priorização dos processos críticos baseada no impacto destes para a execução da agenda estratégica.				
2. Os processos críticos são objeto de alinhamento e otimização.				
3. As iniciativas de alinhamento e otimização de processos estão integradas à gestão de recursos humanos (dimensionamento de força de trabalho, gestão de competências etc.) e à gestão de tecnologia da informação e de comunicações (automação, interoperabilidade etc.)				
4. Existem iniciativas de melhoria contínua e de acompanhamento da implementação dos planos de ação dos processos redesenhados e da relação destes com as melhorias de resultados da organização.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4)</b>				

#### **2.2.5. Alinhamento e otimização da estrutura organizacional**

Estruturas são um conjunto recorrente de relacionamentos (de autoridade, de subordinação, de responsabilidade e de jurisdições sob determinados temas, como representados no organograma) que organizam o trabalho entre os membros de uma ou várias organizações (caso de estruturas extraorganizacionais, arranjos em rede que envolvem parceiros e outras partes interessadas relevantes na organização do trabalho). A função da estrutura é realizar a estratégia. Esta função deve ser objeto

de alinhamentos (buscando-se melhorar o desenho organizacional, tornando-o mais funcional e conducente à estratégia) e otimizações (buscando-se eliminar redundâncias desnecessárias, paralelismos, sobreposições, excessos e outras disfunções, já que estruturas também são custos de transação).

Quesitos	0	1	2	3
1. Há diagnósticos periódicos da estrutura organizacional, buscando-se avaliar o desenho organizacional, o grau de flexibilidade requerido e a incidência de disfunções.				
2. Há iniciativas de alinhamento e otimização da estrutura, que levam em conta a matriz de contribuição (um sinalizador da carga de trabalho sobre as unidades executoras) e as competências essenciais (com parcerias ou contratações para competências acessórias), eliminando redundância, paralelismos, sobreposições e excessos.				
3. As iniciativas de alinhamento e otimização de estruturas estão integradas à gestão de recursos humanos (dimensionamento de força de trabalho, gestão de competências etc.) e à gestão de parcerias (pactuação externa) e aquisições (terceirizações).				
4. As unidades de suporte (administrativo, técnico e corporativo) estão alinhadas às demandas das unidades finalísticas e, sobretudo, pautadas pela agenda estratégica.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4)</b>				

### 2.2.6. Alinhamento de Pessoas

Alinhar pessoas significa orientá-las para o alcance dos objetivos estratégicos da organização. Para isso, são necessárias várias iniciativas para atrair e reter talentos, desenvolver lideranças, promover valores e o desenvolvimento de competências e promover e direcionar o estímulo ao trabalho. Alinhar pessoas também implica no alinhamento das funções de gestão de pessoas no sentido de proporcionar um tratamento mais amplo, integrado e alinhado com a estratégia.

Quesitos	0	1	2	3
1. As pessoas são selecionadas para o preenchimento de cargos e funções em consonância com as estratégias, os objetivos e a missão da organização.				
2. A distribuição de pessoas é otimizada a partir da relação entre processos, competências e estrutura, segundo estudos de dimensionamento inercial (aposentadorias) e projetado (processos e carga de trabalho).				

3. Há mecanismos de alinhamento do perfil de competências das pessoas – identificando e desenvolvendo os conhecimentos, as habilidades e as atitudes requeridas para a execução e geração de resultados a partir dos processos e da agenda estratégica.				
4. Os programas de capacitação e desenvolvimento seguem trilhas de aprendizagem que, ao mesmo tempo, otimizam o ajuste das possibilidades individuais de desenvolvimento com as necessidades da organização, e aproveitam conhecimento interno por meio de seu registro, sistematização e compartilhamento.				
5. O desempenho dos colaboradores é gerenciado de forma a estimular o desenvolvimento profissional, atingimento das metas, o aprendizado e a cultura de excelência.				
6. Os resultados do trabalho individual, de equipes e organizacional (metas, objetivos) são recompensados com alternativas financeiras e não-financeiras, privilegiando o reconhecimento a qualidade de vida no trabalho.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/6)</b>				

### 2.2.7. Alinhamento de Lideranças

Sabe-se que os Líderes são os catalizadores do processo de mudança organizacional. Alinhar Lideranças significa priorizar seu desenvolvimento e sua atuação coordenada para que a estratégia organizacional aconteça conforme o esperado. Alinhar Lideranças também auxilia a promover a integração entre o desempenho individual, de equipes e organizacional, na medida em que os Líderes orientam indivíduos, conduzem equipes e viabilizam a estratégia. Para que isso aconteça, é importante que haja mecanismos estruturados para identificar, desenvolver, acompanhar e potencializar sua atuação.

Quesitos	0	1	2	3
1. Os Líderes da organização são selecionados por meio de processo estruturado e transparente, observando-se os requisitos de competências essenciais aos cargos gerenciais e priorizando-se os planos de sucessão internos.				
2. Os Líderes são submetidos a programa de nivelamento de capacidades, de maneira continuada, para que todos tenham o mesmo grau de capacitação esperado para a gestão.				
3. A estratégia organizacional é elaborada de maneira participativa entre os Líderes, observando-se o alinhamento de objetivos, a redução de sobreposições ou conflitos de ideias, promovendo a cooperação e o sincronismo organizacional.				

Quesitos	0	1	2	3
4. Os Líderes permanecem em suas posições em função da demonstração de resultados e de patamares de desempenho esperados, previamente acordados.				
5. As posições de liderança são vistas como oportunidades de conduzir e desenvolver equipes para resultados desejados, e não como postos de poder e influência hierárquica.				
6. A organização estimula, por meio de sistemáticas estruturadas, o diálogo e o feedback construtivo por parte dos Líderes para gerar maior coesão e convergência de esforços na realização da estratégia.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/6)</b>				

### 2.2.8. Alinhamento de TI

Alinhar a TI é buscar proporcionar um adequado tratamento à questão da informação e comunicações de forma a suportar e apoiar as decisões estratégicas da organização.

Quesitos	0	1	2	3
1. Existe planejamento da tecnologia da informação. Este planejamento da TI encontra-se alinhado com o plano estratégico de forma a contribuir para os objetivos organizacionais.				
2. Existe mecanismos informacionais para coleta, tratamento e guarda de informações para apoiar as operações diárias, acompanhar as estratégias e o progresso dos planos de ação e subsidiar a tomada de decisão em todos os níveis e áreas da organização.				
3. Comunica e provê serviços <i>on-line</i> aos servidores, cidadãos e partes interessadas.				
4. Existe análise de custo-benefício, retorno sobre investimento ou qualquer outra medida de valor para os projetos de tecnologia da informação.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/4)</b>				

### 2.2.9. Alinhamento de Orçamento

A principal função do orçamento é dimensionar e bem alocar os recursos necessários à execução da estratégia.

Quesitos	0	1	2	3
1. A proposta de alocação orçamentária envolvendo os investimentos programados está alinhada com a estratégia organizacional.				
2. A proposta de orçamento destinada ao custeio está alinhada com as necessidades e com os investimentos previstos na estratégia.				
3. Existe um programa de qualidade do gasto que reavalia constantemente os resultados gerados pelos recursos aplicados e oportunidades de melhoria.				
4. Realiza-se monitoramento da execução orçamentária e financeira, prevendo o realinhamento entre orçamento, estratégias e objetivos.				
5. O grau de flexibilidade para alocação/relocação dos recursos é suficiente.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/5)</b>				

### 2.3. Seção 3: Sistema de Monitoramento e Avaliação

Monitoramento e avaliação são mecanismos de controle e correção, que permitem verificar a extensão na qual a agenda estratégica é pertinente e está sendo realizada, além de averiguar se os esforços empreendidos estão direcionados para ela. O ponto crítico em relação a sistemas de monitoramento e avaliação é gerar e disponibilizar informações de forma clara e expedita para proporcionar correções no momento oportuno e, por conseguinte, aprendizado.

#### 2.3.1. Sistemática de M&A

Quesitos	0	1	2	3
1. Existe uma unidade responsável pelo M&A, monitorando esforços e resultados e integrando outros escritórios da organização				
2. Há uma definição clara do processo de monitoramento e avaliação a partir do estabelecimento da forma e do <i>timing</i> como os dados serão obtidos, tratados e, principalmente, disponibilizados.				
3. Existe um processo de comunicação definido com a concepção de painéis de controle ( <i>webpages</i> , <i>banners</i> , monitores, displays, cartazes e/ou sistemas informatizados) para disponibilização de um conjunto de informações relevantes e necessárias sobre o desempenho e que possam ser repassadas às partes interessadas.				
4. As necessidades de informação e os formatos de disponibilização são tratados de maneira customizada para cada ator.				

Quesitos	0	1	2	3
5. Existe um processo de verificação da qualidade e confiabilidade dos dados e informações coletados, a partir de auditorias internas e externas, de maneira que as informações sobre o desempenho sejam igualmente confiáveis.				
6. A organização possui reuniões formais e periódicas de aprendizado e avaliação do desempenho e, principalmente, levantamento de ações corretivas para os objetos críticos, com mecanismos de inteligência anti-gaming.				
7. A organização periodicamente realiza análises de melhoria na própria sistemática de M&A, para que a sistemática de avaliação do desempenho seja cada vez mais fidedigna.				
8. Existe engajamento da alta administração para a promoção e patrocínio do modelo de M&A na instituição.				
9. Existem indivíduos formalmente instituídos e responsabilizados pela coleta dos dados de desempenho com confiabilidade e tempestividade.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/9)</b>				

### 2.3.2. Prestação de Contas, Accountability, dados abertos e transparência

Quesitos	0	1	2	3
1. Os dados e informações de monitoramento e avaliação dos objetivos e metas estão à disposição dos cidadãos na internet, de maneira inteligível, organizada e, em alguma extensão, com disponibilização dos micro dados.				
2. Os gestores da instituição são responsabilizados pelo desempenho obtido, seja positivo ou insuficiente, no exercício de sua função.				
3. A organização possui estratégias de comunicação das informações do desempenho alcançado às partes interessadas, tanto para uso endógeno quanto exógeno.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/3)</b>				

### 2.3.3. Correção de Rumo

Quesitos	0	1	2	3
1. Existem critérios e procedimentos institucionalizados que são aplicados para analisar e corrigir o descumprimento dos esforços e resultados.				

2. As informações fornecidas pelo M&A são utilizadas para a tomada de decisão e são empregadas na reformulação dos programas estratégicos e subsidia as decisões de alocação de orçamento.				
<b>Nota média do bloco (somatório dos quesitos/2)</b>				

### 2.3.4. Benefícios

Quesitos	0	1	2	3
1. A sistemática de M&A demonstra impacto positivo na instituição, por meio de evidências de aprendizado, melhoria e criação de uma cultura voltada para resultados.				
<b>Nota média do bloco (quesito anterior)</b>				

## 3. CONSOLIDAÇÃO DA PONTUAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 3.1. Consolidação da Pontuação

A tabela de pontuação a seguir deverá ser utilizada para consolidar as notas do instrumento.

Instrumento de autoavaliação		
Seção	Blocos	Nota média
Agenda Estratégica	2.1.1. Compreensão do Ambiente Institucional	
	2.1.2. Estabelecimento do Propósito	
	2.1.3. Definição de Resultados	
	2.1.4. Definição de Esforços de Implementação	
	Nota média da Agenda Estratégica ( $\sum$ das notas médias dos blocos/4)	

Instrumento de autoavaliação		
Seção	Blocos	Nota média
Alinhamento da Estrutura implementadora	2.2.1. Desdobramento da Estratégia	
	2.2.2. Pactuação Interna	
	2.2.3. Pactuação Externa	
	2.2.4 Alinhamento de Processos	
	2.2.5. Alinhamento de Estrutura	
	2.2.6. Alinhamento de Pessoas	
	2.2.7. Alinhamento de Lideranças	
	2.2.8. Alinhamento de TI	
	2.2.9. Alinhamento de Orçamento	
	Nota média do Alinhamento da Estrutura Implementadora ( $\sum$ das notas médias dos blocos/9)	
Monitoramento e Avaliação	2.3.1. Sistemática de M&A	
	2.3.2. Prestação de Contas	
	2.3.3. Correção de Rumo	
	2.3.4. Benefícios	
	Nota média do Monitoramento e Avaliação ( $\sum$ das notas médias dos blocos/4)	

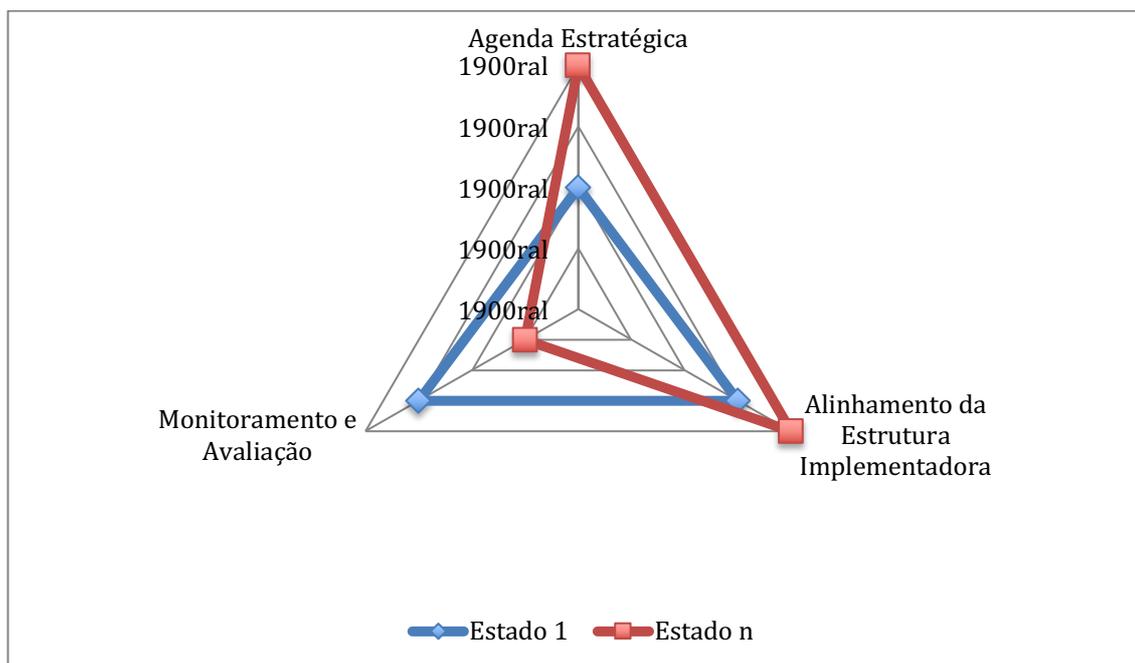
Instrumento de autoavaliação		
Seção	Blocos	Nota média
Nota final do Instrumento de autoavaliação ( $\sum$ das notas médias das seções/3)		

A seguir apresentam-se uma qualificação para avaliação final do modelo de gestão para resultados (em três níveis: avançado, intermediário e inicial) e uma forma gráfica (gráfico radar) para análise dos resultados.

### **3.2. Qualificação dos Modelos de Gestão para Resultados**

Nível	Nota
Avançado	> 2
Intermediário	> 1 < 2
Inicial	< 1

### 3.3 Instrumento de Análise Gráfica para os Resultados (exemplo)



Por fim, adicionalmente à análise a partir do sistema de pontuação, é recomendável que se realize uma análise puramente qualitativa, a partir da identificação de pontos nos quais as organizações se destacam (e que, portanto, necessitam ser mantidos), de aspectos que requerem melhoria e, sobretudo, de iniciativas prioritárias que permitam o contínuo aperfeiçoamento do modelo de gestão para resultados.

**3.4. Análise Qualitativa dos Elementos de Gestão para Resultados**

<b>Seção do Questionário</b>	<b>O que se destaca de forma positiva?</b>	<b>O que precisa melhorar?</b>	<b>Iniciativas prioritárias: O que falta fazer?</b>
<b>Agenda Estratégica</b>			
<b>Alinhamento da Estrutura Implementadora</b>			
<b>Sistema de Monitoramento e Avaliação</b>			