



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA  
COORDENADORIA ACADÊMICA  
CURSO AVANÇADO DE COMANDO E ESTADO-MAIOR

EVERTON LENO SANTOS TEIXEIRA, Ten Cel Av

**O emprego do Ciclo OODA na atuação da ASPAER:** um estudo estratégico da importância analítica no processo decisório da estrutura organizacional do Poder Aeroespacial

Rio de Janeiro  
2021

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA  
COORDENADORIA ACADÊMICA  
CURSO AVANÇADO DE COMANDO E ESTADO-MAIOR

EVERTON LENO SANTOS TEIXEIRA, Ten Cel Av

**O emprego do Ciclo OODA na atuação da ASPAER:** um estudo estratégico da importância analítica no processo decisório da estrutura organizacional do Poder Aeroespacial

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso Avançado de Comando e Estado-Maior da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica. Linha de Pesquisa: Poder Aeroespacial. Orientador: Eduardo Sebastião de Paiva Vidual.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicabilidade do Ciclo OODA, de Boyd, como parte do planejamento estratégico da ASPAER nos assuntos ligados ao Congresso Nacional e afetos ao Poder Aeroespacial. O estudo discute a atuação da ASPAER, por meio da Divisão de Relacionamento com o Legislativo, e seus métodos para garantir o cumprimento dos Planejamentos Estratégicos e a missão do COMAER. Através de revisão bibliográfica da Teoria do Poder Aeroespacial, Panorama político e capital social, Gestão e análise estratégicas, Ciclo OODA e verificação regimental da ASPAER, o artigo realiza uma análise sistêmica de como a aplicação dos conceitos de Boyd pode auxiliar na redução de tempo para análise das proposições legislativas. Sejam emendas constitucionais, projetos de lei e outros atos do legislativo que possam restringir, e até mesmo inviabilizar que o COMAER estabeleça o Poder Aeroespacial Brasileiro. Dessa forma, o Ciclo OODA fornece referenciais analíticos e processuais que reduzem o tempo de análise e auxiliam a tomada de decisão das autoridades assessoradas.

**Palavras-chave:** ASPAER; ciclo OODA; poder aeroespacial; gestão estratégica.

## **ABSTRACT**

*This work aims to analyze the applicability of Boyd's OODA Loop as part of ASPAER's strategic planning in matters related to the National Congress and affects to Aerospace Power. The study discusses ASPAER's performance, through the Legislative Relations Division, and its methods to ensure compliance with Strategic Plans and COMAER's mission. Through a bibliographic review of Aerospace Power Theory, Political Panorama and Social Capital, Strategic Management and Analysis, OODA Loop and ASPAER Regiment Verification, the article performs a systemic analysis of how the application of Boyd's concepts can help reduce time for analysis of legislative proposals. Whether constitutional amendments, bills and other legislative acts may restrict, and even make it impossible for COMAER to establish the Brazilian Aerospace Power. In this way, the OODA Loop provides analytical and procedural references that reduce the analysis time and help decision-making by the advised authorities.*

**Keywords:** ASPAER; OODA loop; aerospace power; strategic management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|  |    |
|--|----|
| Figura 1 - Apreciação pelo Plenário da Câmara .....                              | 15 |
| Figura 2 - Congresso Nacional como Sistema Aberto Integrado .....                | 19 |
| Figura 3 - Ciclo OODA de Boyd .....  | 24 |
| Figura 4 - Manchetes de matérias correlatas ao Decreto legislativo 64/2019 ..... | 30 |

## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 - Proposições Verificadas pela ASPAER. .... | 20 |
|--|----|

## SUMÁRIO

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>1</b>   | <b>INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>8</b>  |
| <b>2</b>   | <b>METODOLOGIA .....</b>   | <b>9</b>  |
| <b>3</b>   | <b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>                                 | <b>9</b>  |
| <b>4</b>   | <b>APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>     | <b>10</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Atuação da ASPAER e a promoção do Poder Aeroespacial.....</b> | <b>10</b> |
| <b>4.2</b> | <b>Gestão Estratégica.....</b>                                   | <b>19</b> |
| <b>4.3</b> | <b>Ciclo OODA.....</b>   | <b>22</b> |
| <b>4.4</b> | <b>Ciclo OODA aplicado à ASPAER.....</b>                         | <b>25</b> |
| <b>4.5</b> | <b>Análise.....</b>  | <b>29</b> |
| <b>5</b>   | <b>CONCLUSÃO .....</b>   | <b>31</b> |
|            | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>33</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A Assessoria Parlamentar da Aeronáutica (ASPAER) é uma organização militar vinculada diretamente ao Comandante da Aeronáutica (CMTAER) para assuntos e relacionamentos interinstitucionais. Dentre as diversas instituições, o Congresso Nacional é a que tem implicações diretas sobre a ordenação jurídica e questões orçamentárias, permeando assim a capacidade do Comando da Aeronáutica (COMAER) estabelecer suas funções em prol da manutenção do Poder Aeroespacial.

Isso porque, o termo Poder Aeroespacial está conectado a uma rede mais ampla que ações diretas de combate, abrangendo essas e expandindo além. Questões ligadas à infraestrutura, a aquisições tecnológicas, ao desenvolvimento técnico-científico e ao adestramento de pessoal, num estado democrático, têm decisões compartilhada entre os três Poderes Constituídos, sobretudo em tempo de paz.

Nesse cenário, a ASPAER, por meio de seus assessores, cumpre as decisões a nível de comando se relacionando com os congressistas e seus assessores parlamentares. A interação entre assessores da ASPAER e membros do Congresso Nacional exige rápidas respostas, ajustes na forma de se expressar, entendimento das narrativas locais, compreensão das diferentes linhas ideológicas, além de proximidade para acompanhamento das pautas e discussões diárias. Isso porque, há um limitante nos recursos orçamentários disponíveis que contrasta com o elevado montante necessário para o planejamento estratégico do COMAER, seja para manutenção do poderio existente ou aquisição de novas tecnologias.

A necessidade de análises rápidas e interações por parte da ASPAER visando manter o COMAER presente e atuante junto ao Congresso Nacional, levou ao objetivo do presente trabalho, cujo mote é analisar a aplicabilidade do Ciclo OODA de Boyd como parte do planejamento estratégico da ASPAER nos assuntos ligados ao Congresso Nacional e afetos ao Poder Aeroespacial. Nesse sentido será primordial entender o conceito de Poder Aeroespacial e a forma de sua condução pelo COMAER, contrastar as pluralidades políticas do país e suas características que podem impactar no Poder Aeroespacial. Compreendidas essas características, será dado enfoque na missão da ASPAER no intuito de entender sua atuação como *Stakeholder* junto ao Poder Legislativo evidenciando-se a importância da Gestão Estratégica e seus

benefícios para o atingimento de objetivos do COMAER. Finalmente será apresentado o conceito do Ciclo OODA desenvolvido por John Boyd durante a Guerra da Coreia, revisando suas teorias e a sua aplicação como ferramenta na ASPAER identificando os possíveis méritos na utilização desse conceito para a fomentação e manutenção das capacidades do Poder Aeroespacial.

## **2 METODOLOGIA**

Quanto à abordagem, trata-se de um trabalho dedutivo, pois organiza premissas através de teorias e leis acerca do assunto. Partiu-se da problematização do uso do Ciclo OODA na atuação da ASPAER junto ao Poder Legislativo, com a hipótese de que o processamento ágil das informações, e, principalmente, das análises, seja um importante instrumento da estrutura do Poder Aeroespacial.

Como técnica de pesquisa, além das revisões bibliográficas, foram realizadas análises documentais em Regulamentos do COMAER e das reuniões de pauta da ASPAER, de onde o dado estatístico quantitativo de proposições dos congressistas foi retirado. A amostragem das proposições legislativas analisadas pela ASPAER foi dos anos de 2016 a 2020, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, em números absolutos. Os dados acerca do tempo que a proposição leva entre a apresentação e a publicação final da Lei pela Casa Legislativa, também foram analisados quantitativamente. Nesse caso, o site do Congresso Nacional exibe essa tramitação.

Na construção da ideia principal, optou-se por utilizar na composição o método comparativo e funcionalista. O primeiro, porque permite analisar o Ciclo OODA, deduzindo dos seus elementos constituintes a investigação de aplicações gerais e específicas. O segundo, pois o estudo trabalha acerca de grupos sociais e interações das instituições, proporcionando análise das funções desempenhadas em relação ao comportamento grupal, sobretudo no que tange ao Congresso Nacional e suas múltiplas conexões.

## **3 REFERENCIAL TEÓRICO**

O trabalho foi alicerçado sobre quatro bases gerais: teóricos do Poder Aeroespacial; Panorama político e capital social; Gestão e análise estratégicas; e Ciclo OODA.

Sobre Poder aeroespacial foi debatido os limites do conceito de Poder Aeroespacial de autores como Meilinger, Schneider e Grinter, Almeida e Murillo Santos. Rosa embasa a ideia mais ampla de Teoria do Poder Aéreo.

Para contrastar as pluralidades políticas envolvidas no direcionamento de recursos, financeiros e humanos, para a melhoria das capacidades do COMAER, foram considerados Madruga, Maciel, Alarcon e Gimenes. Dentro do mesmo tema e evidenciando a questão do capital social foram adotados os conceitos de Ladinho Junior e Dufloth, bem como Máximo, Reis e Silva.

No que tange ao processo decisório, os conceitos de Gestão Estratégica, teoria dos *stakeholders* e análises de informação foram coletados de António Santos e Freeman.

Já as teorias que embasam o Ciclo OODA, uma vez que Boyd não deixou livros ou artigos publicados, partiram da releitura clássica de Fadok. Optou-se por utilizar o estudo de Plehn como suporte, pois o autor embasa cientificamente o uso do Ciclo OODA com referências psicossociais.

O trabalho também se apoia sobre os Regulamentos, Planos e Diretrizes do COMAER. Isso porque além de direcionar o olhar para o tema Poder Aéreo, também fornece as bases de atuação da ASPAER.

## **4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

### **4.1 Poder Aeroespacial e atuação da ASPAER**

#### **4.1.1 Poder Aeroespacial**

Tratar de Poder Aeroespacial no século XXI é entender que o assunto não está mais restrito aos cenários das batalhas, muito menos a simplificação de escopo de um combate aéreo. Isso porque, o cenário mundial se tornou interconectado, com multiplicidade de atores exponenciais, sobretudo interligados diretamente à opinião pública como cerne de um debate democrático. É nesse novo tabuleiro que o Poder Aeroespacial está em jogo e faz parte do braço que fortalece uma nação.

No que tange aos componentes, muito se tem estudado a teoria de um poder aeroespacial como pontuou Rosa (2020, p.113), pois "...há uma demanda pelo resgate da discussão sobre teoria do poder aéreo em um ambiente que se tem preocupado mais com questões pragmáticas e de cunho tecnológico". Soma-se a essa nova abordagem, questões clássicas já pontuadas por Murillo Santos em que colocam as questões de Poder Aéreo como

[...] um fenômeno composto dos seguintes elementos:

- 1) *desenvolvimento tecnológico* de veículos aéreos e espaciais, bem como de toda a infra-estrutura decorrente;
- 2) *recursos humanos*, que os dirijam, operem e sobre eles pensem e raciocinem; e,
- 3) *idéias, conceitos e doutrinas*, que descrevam o que o Poder Aéreo pode e deve fazer. (MURILLO SANTOS, 1989, p.16)

E ainda, como bem pontua Almeida

O poder aeroespacial pode ser definido como uma extensão dos postulados da teoria do poder aéreo, formulada pelo general italiano Giulio Douhet, para o espaço exterior. Esse poder é a expressão integrada de todos os instrumentos aeroespaciais (bases, sistemas de defesa, aeronaves, satélites) de que dispõem uma nação, acionados pela vontade nacional, para a conquista e a manutenção dos objetivos político-estratégicos. [...] O poder aeroespacial combina e define, de forma inequívoca, a base de poder nacional, militar, econômico, tecnológico e científico, em íntima ligação aos centros de investigação e desenvolvimento e às instituições militares. (ALMEIDA, 2006, p.7)

No tocante ao Poder Aeroespacial Brasileiro, a interlocução dessas falas remete a congregação de alguns setores como a Aviação Civil, a Infraestrutura Aeroespacial, o Comando da Aeronáutica e sua ligação ao Ministério da Defesa, o Parque Industrial Aeroespacial, o Complexo Científico-Tecnológico Aeroespacial e todas as adjacências dessas instâncias. (ALMEIDA, 2006)

É natural pensar que as Forças Armadas sejam as únicas responsáveis pela definição das metas e, principalmente, da cadência do desenvolvimento do Poder Aeroespacial. De certa forma, foi o que ocorreu nos anos do regime militar, em que se estabeleceu a prioridade um pensamento bélico-estratégico, como diz Almeida

No caso do Brasil, embora houvesse um lento progresso na construção e na pesquisa aeronáutica, desde os anos 30, e trabalhos no campo espacial, a partir dos anos 50, foi somente durante o regime militar (1964-1985) que o campo aeroespacial recebeu mais atenção por parte do governo, em virtude do projeto Brasil-Potência. Esse desenvolvimento aeroespacial vai se processar por meio do surgimento e fortalecimento de várias instituições como o CTA, o ITA, o INPE, a Embraer, programas como Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), Veículo Lançador de Satélites (VLS) e o satélite de sensoriamento remoto CBERS (cooperação Brasil-China). (ALMEIDA, 2006, p.8)

Esse fato é consenso entre os pensadores do Poder Aeroespacial, que entendem o aporte financeiro a projetos estratégicos como o grande propulsor de uma nação como potência. Meilinger traz essa premissa, dizendo que

Uma coleção de aviões não é igual ao poder aéreo, e quase todos os teóricos perceberam isso. Já em 1921, Mitchell escreveu sobre a importância de uma

forte indústria de aviação civil, o papel do governo na construção dessa indústria e sobre a importância de inculcar uma “mente aérea” nas pessoas. Seus escritos posteriores tornaram esses pontos ainda mais enfáticos. Sentimentos semelhantes foram ecoados por Alexander Seversky e, mais recentemente, por líderes aéreos que falavam dos Estados Unidos - o inventor do avião - como uma “nação aeroespacial”. (MEILINGER, 1995, p. 61-62, **tradução nossa**)

Contudo, nos Estados democráticos em que orçamentos e funções são repensados, sobretudo em tempos de paz, a manutenção das capacidades desse poderio passa pelas tratativas com os diversos atores sociais envolvidos, em especial o Congresso que é partícipe direto do processo decisório financeiro, mas que não se limita a isso. Nações como esse *establishment* bélico consolidado, enfrentam reformulações, conforme aponta Smith

[...] como a Força Aérea é compelida no futuro próximo a reduzir sua estrutura de força sob a pressão de reduções orçamentárias, haverá uma forte tendência de preservar aquelas forças que dominaram o espectro de missões no passado, em vez daquelas que podem dominar no futuro. Para ser explícito, haverá uma tendência natural de preservar as forças de caças e bombardeiros em detrimento das forças de apoio [. . .] esta tensão entre tendências institucionais e percepções do futuro ilustra a importância deste último para a teoria da evolução do poder aéreo. (SMITH, 2014, p.221, **tradução nossa**)

Somando ao que Meilinger chamou de pensamento aéreo, outros teóricos colocaram como ponto crucial esse debate para o entendimento dos objetivos futuros. Schneider e Grinter (1998, p.168, **tradução nossa**) incluem essa proposição quando destacam as novas tecnologias na guerra cibernética e afirmam o quanto “É essencial, então, que o presidente<sup>1</sup> e o Congresso deem atenção séria e sustentada à guerra cibernética, guerra da rede e guerra de informação”. No Brasil, Rosa (2020, p.122) ilustra isso quando defende uma teoria ligada ao Poder Aéreo e assinala a importância dessa conexão, “especialmente, no caso de forças aéreas que estão contidas em significativos limites orçamentários, que restringem as suas capacidades, tanto em termos quantitativos como qualitativos”.

Na ordenação desse processo, e direcionando as prioridades, o Comando da Aeronáutica (COMAER) trabalha em diversas frentes para articular e manter o Poder Aeroespacial Brasileiro. Para isso, além da infraestrutura instalada, órgãos administrativo-operacionais, o COMAER planeja e projeta objetivos em curto, médio e longo prazo, tudo em publicações específicas.

---

<sup>1</sup> No texto original, os autores fazem referência ao Presidente dos Estados Unidos da América.

A estrutura normativa do COMAER é organizada em linhas de ação hierárquica, produzindo efeito a partir das Diretrizes do Comando da Aeronáutica (DCA), como documento estratégico e político, até os Planos e Ordens do Comando da Aeronáutica (PCA e OCA), com perfis mais determinativos.

A DCA 1-1, que traça a Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira, traz a Política do COMAER nos campos de ação essenciais ao desenvolvimento da Aeronáutica e ao fortalecimento e emprego do Poder Aeroespacial quando define Poder Aeroespacial como

A projeção do Poder Nacional resultante da integração dos recursos de que a Nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os objetivos nacionais. (BRASIL, 2020c, p.11)

Estabelece também a linha de ação do COMAER focada no escopo militar, compreendendo a Força Aérea, suas Bases e as estruturas de Comando e Controle constituintes do Poder Aeroespacial. Essa mesma Diretriz (Brasil, 2020c, p.28) compreende o COMAER como “responsável por gerar as condições para o preparo e emprego do Poder Aeroespacial, atuando em diversas áreas, como logística, pessoal, engenharia, saúde, ensino, etc.”.

Há uma tendência em acreditar que o Poder Aeroespacial está limitado às ações em combate ou preparativas para tal. Contudo, os princípios da guerra, citados inclusive na DCA 1-1 elencam elementos como economia de forças ou meio, moral, objetivo, prontidão, segurança, simplicidade e unidade de comando entre outros. É nessa condição que toda a estrutura do COMAER trabalha, coadunando esforços para manter a soberania do Estado com pronto emprego.

Um fator de ressalva, apontado inclusive no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), é o espaço orçamentário para garantir os meios, principalmente depois da Emenda Constitucional nº 95, em 15 de dezembro de 2016, que implementou o teto para os gastos e investimentos públicos federais. Assim, dialogando com os vários atores sociais para demonstrar as demandas e traduzir conceitos estratégicos, a ASPAER, órgão ligado à estrutura do Comando da Aeronáutica, está disposta no cerne dos debates políticos do país, na casa onde leis e orçamentos são debatidos e recebem pesos sob ordenação popular: o Congresso Nacional. (BRASIL, 2018)

#### 4.1.2 Panorama Democrático

O Congresso Nacional é antes de tudo um cenário de alta complexidade que um país de dimensões continentais suscita. A multifacetada origem social brasileira é traduzida na pluralidade de pensamentos políticos, especialmente após a abertura democrática dos anos oitenta.

Hoje o país conta com 33 partidos políticos registrados em atuação no cenário político<sup>2</sup> e dessa pluralidade emana algumas questões, sobretudo de ordem ideológica, como pontuam Maciel, Alarcon e Gimenes, pois

[...] mesmo entre especialistas houve dificuldade de classificação de parte dos partidos no espectro ideológico, o que implica inferirmos que, ainda que para uma parcela composta por legendas com menor representatividade no Legislativo, não é clara a possibilidade de diferenciação ou de classificação de todos os mais de trinta partidos brasileiros, mesmo por parte de especialistas. (MACIEL, ALARCON & GIMENES, 2017, p.79)

Ainda falando na complexidade do sistema político brasileiro, soma-se a proporcionalidade em lista aberta para preenchimentos das cadeiras no Poder Legislativo. Reis e Silva (2017) discutem esse quadro, demonstrando que o pluralismo enfraquece as agremiações partidárias e incentiva a formação de alianças fundadas em objetivos meramente eleitorais. Situação essa, que, passada a eleição, pode gerar problemas complexos de governança e, conseqüentemente, de representatividade.

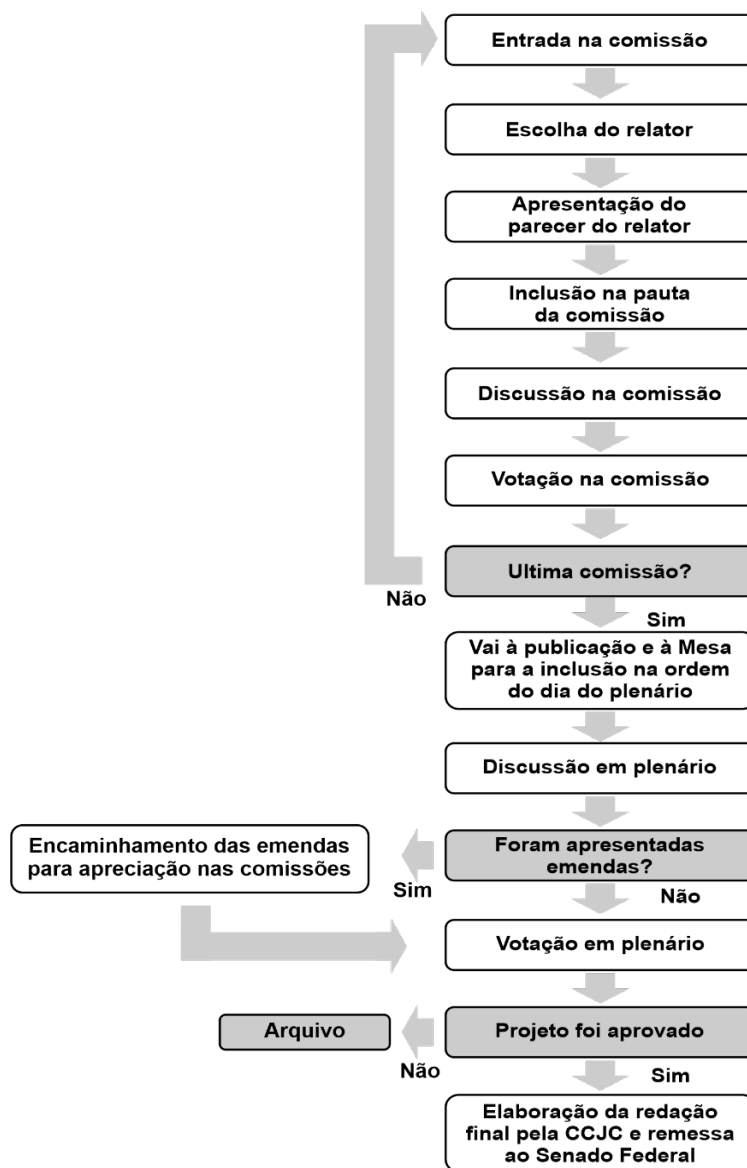
Ademais, o Poder Legislativo tem características muito peculiares que o diferem dos outros dois poderes, como a paridade na hierarquia de funcionamento. Soma-se a isso, a duplicidade de casas legislativas, que tem parte das competências compartilhadas e parte distintas, sendo que ambas, Senado Federal e Câmara dos Deputados, têm representantes ligados às unidades da Federação. Os processos e produtos que o legislativo realiza são diversos, espalhados e extensos, o que embaraça o acompanhamento do dia a dia. Tempos e sessões ordinárias ou extraordinárias, projetos de lei, emendas constitucionais. Existem Comissões Parlamentares, permanentes ou temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, tais como a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência, Comissão Mista de Orçamento, Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, somando mais de 70 comissões.

---

<sup>2</sup> TSE - <https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos>

Toma-se como exemplo, um trâmite simples de proposições pelo regime ordinário da Câmara, conforme a figura 1.

**Figura 1** – Apreciação pelo plenário da Câmara.



**Fonte:** Bernardi (2009, p. 203).

Por um lado, com o sistema de coligações, a partir de 1988, o Executivo passou a dividir os ministérios com várias legendas, que vêm a formar as bancadas no Congresso. Por outro, a Constituição proporcionou algumas inclusões do Executivo no Legislativo, como a proposição do orçamento para votação no Congresso, solicitação do regime de urgência em alguma pauta, a edição de Medidas Provisórias e a formação de Comissões.

A heterogeneidade dos partidos também é refletida na diversidade de pensamentos e interesses dentro do Congresso, mesmo que não haja tantas linhas

ideológicas quanto as legendas partidárias o são. Nesse caso, a identificação popular com um representante é coadunada mais pelo prestígio individual que pelo partido político. Como discorrem Maciel, Alarcon e Gimenes

No que tange ao eleitorado, estudos de opinião pública apontam que a maior parte dos eleitores dispõe de baixa sofisticação política e cognitiva, o que dificulta o estabelecimento de laços partidários e mesmo a utilização das legendas como atalhos para o posicionamento da população na política de modo geral e no momento eleitoral, aos moldes do modelo da escolha racional. (MACIEL, ALARCON & GIMENES, 2017, p.73)

Contudo, um ponto de mudança é perceptível após processos de inclusão digital, sobretudo com as redes sociais digitais, como explicam Ladinho Junior e Dufloth

A Internet potencializa de forma significativa e eficiente as possibilidades de contato entre os cidadãos e o governo, abrindo a oportunidade para a criação de espaços de discussão e deliberação das questões públicas. As TICs<sup>3</sup> podem tanto atrair a participação de pessoas, que antes ficariam alheias à vida política, como as TICs podem, também, facilitar a participação de pessoas já engajadas politicamente. (LADINHO JUNIOR E DUFLOTH, 2020, p.491)

E nesse ponto a discussão entre política e participação popular ganha um elemento muito importante a ser analisado durante os debates: o capital social das instituições. Não é foco desse estudo o aprofundamento do tema, mas o entendimento como variável importante dentro do processo político. Isso porque, capital social se reverte em prestígio político e quantificado em votos. Nesse sentido, a imagem que uma pessoa ou instituição tem perante a sociedade tem valia nas negociações parlamentares. Vale lembrar que as Forças Armadas, nas mais diversas pesquisas, são apontadas frequentemente como uma das instituições mais confiáveis dos brasileiros, quando não é a número um<sup>4</sup>.

Reis e Silva (2017) apontam que a pluralidade de partidos políticos, especialmente daqueles de menor expressão no cenário nacional, pode gerar distorção das funções constitucionais e, como consequência, o enfraquecimento de todo o sistema partidário. Contudo, em época de informação síncrona e redes sociais,

---

<sup>3</sup> Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs)

<sup>4</sup> O Índice de Confiança Social (ICS), medido pelo IBOPE Inteligência até 2020, apontavam que as Forças Armadas eram a quarta instituição depois do Corpo de Bombeiros, Polícia Federal e Igreja com média de 71 pontos. Na parte de baixo da mesma pesquisa, as duas últimas posições são do Congresso Nacional e Partidos Políticos. Outras pesquisas apontam como a mais confiável, em <https://diariodopoder.com.br/destaques-home/pesquisa-forcas-armadas-sao-campeas-em-confianca-senado-e-camara-estao-na-lanterna>

esses pequenos partidos tem voz e produzem conteúdos midiáticos que podem repercutir. Esse agendamento pode, inclusive, direcionar discursos políticos, como explica Máximo

Perspectivas recentes falam não só do poder midiático de agendar temas nas mentes do público, como também da apreensão social dos seus enquadramentos. Chamam a atenção, assim, para a importância das escolhas acerca da construção narrativa de determinadas notícias. (MÁXIMO, 2013, p.9)

É papel de parlamentares legislar sobre assuntos diversos, como serviços sociais, impostos, orçamento, entre muitos outros, e a opinião pública pode afetar o posicionamento de um político referente a um determinado assunto. Quando o tema se refere à Defesa Nacional e matéria militar, não é raro ser desconhecido da população e carente de opiniões técnicas por parte da imprensa. Conforme pontua Máximo (2013, p.13), “[...] os agentes políticos preenchem de significado suas decisões legislativas e, portanto, como as citações que fazem à mídia contribuem para essas tomadas de decisão”, demonstrando que mídia e decisões políticas podem ser contíguas.

É dentro dessa realidade complexa, multifacetada e por vezes hostil, como as opiniões públicas sem parecer técnico podem ser, que a ASPAER opera.

#### 4.1.3 ASPAER

A Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica (ASPAER) é uma Organização do Comando da Aeronáutica subordinada diretamente ao Comandante da Aeronáutica. Sua finalidade está ligada diretamente às “as ações concernentes às relações institucionais do Comando da Aeronáutica junto aos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Órgãos que exercem as funções essenciais à justiça” (BRASIL, 2020a, p.9).

Dentre suas competências, estão:

- I - assessorar o Comandante da Aeronáutica nos assuntos atinentes à sua esfera de competência, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nos Órgãos que exercem as funções essenciais à Justiça;
- II - atuar em prol da consecução dos interesses do Comando da Aeronáutica nas matérias em tramitação nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nos Órgãos que exercem as funções essenciais à Justiça;
- IV - acompanhar, analisar e processar todas as matérias de interesse do Comando da Aeronáutica nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nos Órgãos que exercem as funções essenciais à Justiça;
- V - obter, junto aos Órgãos competentes da estrutura do Comando da Aeronáutica, as informações necessárias ao atendimento das consultas e

requerimentos externos, bem como os pareceres necessários à elaboração de Notas Técnicas e das linhas de ação a serem adotadas para o adequado trato das matérias em tramitação nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nos Órgãos que exercem as funções essenciais à Justiça;

VI - planejar e executar as linhas de ação voltadas à obtenção de resultados favoráveis ao Comando da Aeronáutica, no trâmite das diversas matérias tratadas no âmbito dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nos Órgãos que exercem as funções essenciais à Justiça;

VII - encaminhar toda a matéria de interesse do Comando da Aeronáutica, que tramita nos Três Poderes da República ao EMAER para emissão de nota;

VIII - atuar em coordenação com o Centro de Comunicação Social da Aeronáutica (CECOMSAER) e a outros Órgãos da estrutura do Comando da Aeronáutica, no sentido de aprimorar as relações de credibilidade e confiança com os membros dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, bem como nos Órgãos que exercem as funções essenciais à Justiça; (BRASIL, 2020a, p.9-10)

No funcionamento, além do Chefe da ASPAER, há outras quatro divisões: Divisão de Relacionamento com o Executivo (DRE); Divisão de Relacionamento com o Judiciário (DRJ); Divisão de Relacionamento com o Legislativo (DRL); e Divisão Administrativa (DA). Para efeito de redução de escopo, o estudo vai limitar a atuação da ASPAER ao Congresso Nacional, ou seja, no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Acompanhando assim a DRL, e restringindo às ações executadas nos últimos cinco anos.

A Divisão está estruturada com Chefe, Assessores (DRL-1), Seção de Análise e Processamento do Legislativo (DRL-2), Seção de Acompanhamento de Assuntos Legislativos (DRL-3), e Seção de Acompanhamento de Assuntos Orçamentários (DRL-4). Dentro de suas atribuições, as seções executam 28 competências junto ao Legislativo que perpassam ações evidentes como elaboração de parecer técnico até a complexidade de elaborar as propostas de emendas (coletivas e individuais) ao Projeto de Lei do Plano Plurianual (PLPPA), ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) e ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), em consonância com as orientações emanadas do EMAER, bem como das proposições de abertura de Créditos Adicionais (suplementares, especiais e extraordinários).

Para executar essas competências, os assessores da ASPAER necessitam de diálogo aberto com os parlamentares, bem como controle das proposições, entendidas aqui como “toda matéria submetida à apreciação do Senado, da Câmara ou do Congresso Nacional”<sup>5</sup>. São proposições: propostas de emenda à Constituição

---

<sup>5</sup><https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/proposicao>

(PECs); projetos de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução; requerimentos; pareceres; indicações; e emendas. Nos últimos cinco anos, a ASPAER teve um papel atuante, conferindo, analisando e acompanhando as proposições conforme a tabela abaixo.

**Tabela 1** – Proposições verificadas pela ASPAER.

| ANO          | PROPOSIÇÕES          |                |
|--------------|----------------------|----------------|
|              | Câmara dos Deputados | Senado Federal |
| 2016         | 131                  | 42             |
| 2017         | 107                  | 27             |
| 2018         | 104                  | 47             |
| 2019         | 183                  | 67             |
| 2020         | 323                  | 46             |
| <b>TOTAL</b> | <b>848</b>           | <b>229</b>     |

Fonte: O autor.

Mesmo o ano de 2020, sendo marcado pela pandemia COVID-19, apresentou um aumento de quase 75% nas proposições da Câmara dos Deputados. Isso significa que cada proposição requer uma análise do assessor da ASPAER, por vezes um despacho com o CMTAER, emissão de parecer do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) ou do Ministério da Defesa. Em alguns casos é necessário acompanhamento particular até o final da tramitação; outros geram debates mais contundentes com os parlamentares, demandando inclusive a presença do Comandante da Aeronáutica. Enfim, esse alto volume de informações necessita de estratégia de atuação e gestão dos processos da ASPAER.

## 4.2 Gestão Estratégica

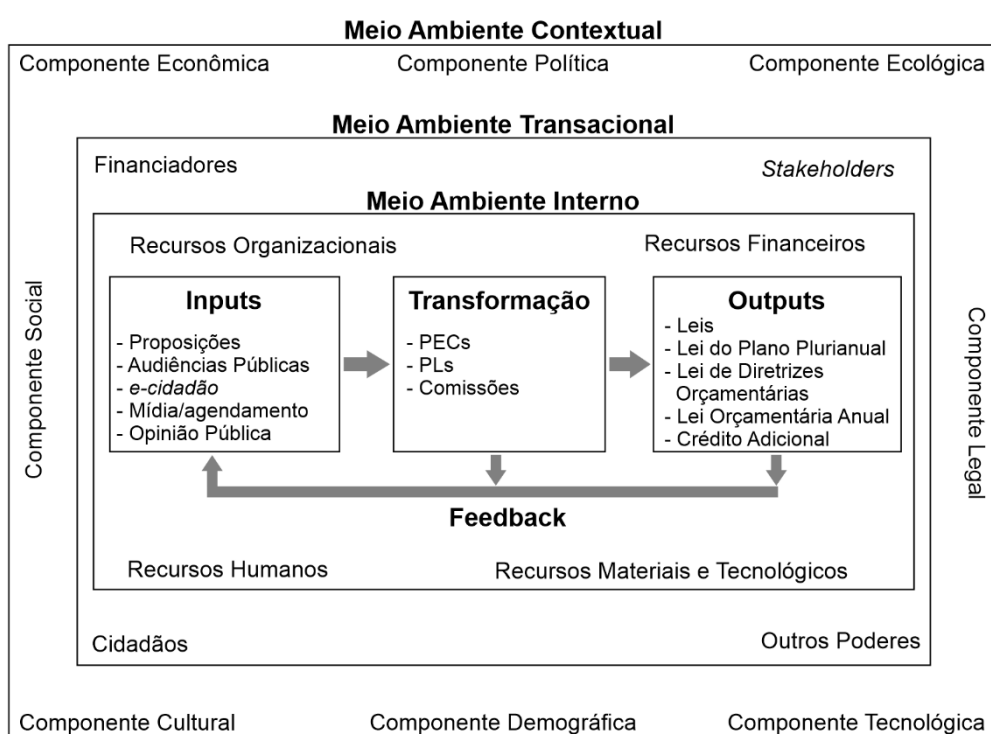
Pensar em gestão é compreender as instituições como uma organização, onde exista um sistema formado, ao menos, por quatro elementos: estruturas, pessoas, objetivos e divisão funcional do trabalho. Nesse sentido, tanto o Congresso Nacional quanto o COMAER são sistemas do tipo aberto, em que há variáveis de input com a produção de outputs. Conforme pontua Santos

A própria organização, entendida na óptica de um sistema é, também ela, sujeita a interações com outros sistemas, pertencentes ao meio envolvente em que se encontra inserida. E é, justamente por isso, que se consideram as organizações sistemas abertos. Elas são susceptíveis de interação com outros sistemas os quais, com maior ou menor grau, influenciam a sua própria

capacidade de transformação de *inputs* em *outputs* e, conseqüentemente, a sua capacidade de atingir objectivos definidos<sup>6</sup>. (SANTOS, 2008, p.13)

No âmbito democrático, essas interações tendem a ser normatizadas. Contudo, dada a quantidade de atores dentro do Congresso Nacional, há uma dificuldade de organizar essas relações. Na tentativa de ordenar esse panorama complexo, adaptou-se o conceito de sistema aberto de Santos (2008). Assim, para a casa legislativa, teríamos o esquema da figura 2, onde os meios de interação têm caráter contextual, transacional e interno.

**Figura 2** – Congresso Nacional como Sistema Aberto Integrado.



**Fonte:** Adaptado de Santos (2008).

O Meio Ambiente Contextual é a realidade onde a organização está inserida, com o reflexo atuante de pelo menos oito componentes essenciais, a saber: econômica, política, ecológica, social, legal, cultural, demográfica e tecnológica. No Congresso Nacional, em que as bancadas são oriundas de seus estados de origem e sendo um país com dimensão e diversidade continental, esse ambiente por si só carrega interesses variáveis.

Já o Meio Ambiente Transacional é composto por elementos com ligações mais próximas à atuação da organização. No legislativo, esses atores sociais podem ser

<sup>6</sup> Autor português e a citação manteve a origem da fala.

translúcidos a primeira vista, mas na vivência do Congresso é possível identificá-los como os financiadores de campanha, através de ligação direta ou lobistas; *stakeholders*, formada por atores comunitários instituídos como associações, entidades de classes e todos aqueles que têm interesse na atividade ou resultado da organização; os outros dois poderes, Executivo e Judiciário, que na teoria de estado democrático, trabalham com equidade e dividem as questões orçamentária; e os cidadãos, que em última instância consomem o produto em forma de normas.

Por fim, o Meio Ambiente Interno é relacionado com os recursos existentes para o funcionamento da organização em si. São recursos organizacionais, financeiros, humanos e materiais e tecnológicos. As duas casas legislativas possuem organogramas e regimentos de funcionamento, contam com orçamento destinado à consecução de suas agendas, possuem recursos humanos variados, nomeados ou não pelos parlamentares e, por fim, materiais e tecnologia para produção do trabalho.

É visível que os laços do Congresso Nacional, externos ou internos, têm ligações com muitos atores, dinâmicas que se interconectam por razões distintas que não unicamente o benefício nacional. Independente do grau de interesse, os grupos, também conhecidos por *stakeholders*, estão cada vez mais organizados.

E é nessa perspectiva que, segundo Freeman

Para cada parte interessada principal, os gerentes responsáveis por esse relacionamento com as partes interessadas devem identificar as questões estratégicas que afetam aquela parte interessada e devem entender como formular, implementar e monitorar estratégias para lidar com esse grupo de partes interessadas. (FREEMAN, 2010, p.26, **tradução nossa**)

Expressar a palavra estratégia por si, conota um sentido militar da situação. Sem o intuito de aprofundar a discussão, estratégia e tática são elementos de genealogia próxima. Enquanto a primeira agrega as abordagens e filosofia a respeito do objetivo, a segunda está mais ligada ao conjunto de planos, transformando um plano gerencial em ações. (SANTOS, 2008)

O modelo clássico de gestão estratégica dialoga com a formulação de métodos contínuos e processos dinâmicos, em que há adaptações em função das mudanças oriundas do meio envolvente em que a organização está posicionada. Como fala Santos,

A gestão estratégica pode entender-se como processo contínuo e dinâmico de planejamento, organização, liderança e controle, através do qual as organizações determinam “onde estão”, para “onde querem ir” e “como é que lá irão chegar”, e agem em conformidade com o caminho traçado, ajustando-

o continuamente às alterações ocorridas no seu meio envolvente, em particular, nas preferências dos clientes. (SANTOS, 2008, p.328)

Dentro dos níveis citados por Santos (2008), e levando em conta a atuação da ASPAER, o planejamento, a organização e a liderança são bem claros e estão normativamente delimitados dentro do COMAER. O nível de controle, que permeia a execução de planos, a análise dessas ações e a reprogramação, é mais volátil, cabendo ajustes e sendo posicionada muitas vezes na função de cada assessor da ASPAER. O que gera relações de incertezas. Como fala Santos (2008, p.22), “[...] o grau de incerteza percebida, é significativamente maior quando aumenta o dinamismo do ambiente”.

Pensando na disparidade entre essas ações e no dinamismo necessário para a função, dentre os vários métodos de análises estratégicas existentes, buscou-se um modelo que fosse de fácil entendimento e aplicação. Um processo contínuo, sistemático e familiar aos assessores da ASPAER, que na totalidade são militares e na maioria do quadro de aviação. Nas teorias de Poder Aeroespacial, existe um modelo de análise que atende às demandas desse cenário, sendo referência em ações continuadas e processo decisório. Trata-se do Ciclo OODA de John Boyd.

### **4.3 Ciclo OODA**

Dentre as teorias que buscam acompanhar, analisar e monitorar as variações dentro das relações organizacionais, estão Análises SWOT, Projeto PIMS, redescoberta da qualidade, Kaizen, Ciclo PDCA entre muitas outras. Junta-se a elas o pensamento do coronel John Boyd, também conhecido como Ciclo OODA, do acrônimo inglês “*Loop Observe – Orient – Decide – Act*”.

Boyd foi piloto de caça durante a Guerra da Coréia e voou com o F-86 Sabre contra os caças MiG-15 de origem russa. Boyd desenvolveu sua primeira apreciação intuitiva para a eficácia do que ele faria mais tarde se referir como manobras rápidas. Isso porque o caça soviético, mesmo sendo tecnologicamente superior em muitos aspectos, ficou em desvantagem aos F-86 que possuía os controles de voo hidráulicos, que forneciam aos pilotos americanos a capacidade de mudar mais rapidamente de uma manobra para outra durante combates aéreos. Quando o piloto do MiG começava a reagir ao movimento do Sabre, uma rápida mudança de direção tornava o inimigo defasado e uma nova resposta, mais demorada, era necessária.

Essa agilidade contribuiu para o estabelecimento dos pilotos do Sabre de uma taxa de morte de 10 para 1 contra os MiG-15. (FADOK, 1995)

Boyd foi transferido, antes do final da guerra, para Nevada na Escola de Armas, onde foi instrutor de caça. Embora tenha codificado suas lições de combate de manobra e contramanobra em doutrina tática, Boyd não publicou nenhuma obra externa às Forças Armadas. Mais tarde, foi chamado ao Pentágono para ajudar no projeto FX que a época estava totalmente parado. Suas modificações eventualmente resultaram na produção da plataforma F-15 Eagle, considerado ainda hoje uma aeronave de superioridade.

Para além do histórico como instrutor e piloto, Boyd deixou um legado que ultrapassa essas fronteiras. Na visão de Fadok,

Boyd embarcou após uma revisão aprofundada da história militar para desvendar os mistérios de sucesso e fracasso em conflito. Este exercício acadêmico foi, sem dúvida, influenciado por uma firme crença em "manobras transitórias rápidas", instiladas durante seus dias de caçador. (FADOK, 1995, p.14, **tradução nossa**)

O Ciclo OODA, em primeira instância, é uma metodologia de tomada de decisão e ação. Baseia-se na observação das ações do inimigo, análise dessas ações dando valor semântico a elas e criando opções de ação, chamada por Boyd de orientação. Depois, passa-se a fase decisória para enfim chegar a uma ação. Mas não basta completar o ciclo, pois a vantagem começa na utilização intermitente dessa série e quanto mais rápida for a verificação desses passos, maior será a probabilidade de antecipar ações inimigas.

As organizações, assim como os indivíduos, são sistemas que reúnem, verificam e usam informações. Dessa forma, como fala Plehn

No nível sistêmico, o Ciclo OODA fornece uma estrutura coerente para descrever comportamento humano e organizacional. Pessoas e grupos observam o que está acontecendo ao seu redor; eles encaixam essas observações em uma expectativa geral em relação ao meio ambiente; eles fazem decisões conforme necessário ou apropriado; e eles agem quando necessário. Externamente, é um processo muito claro e ordenado. (PLEHN, 2000, p.33, **tradução nossa**)

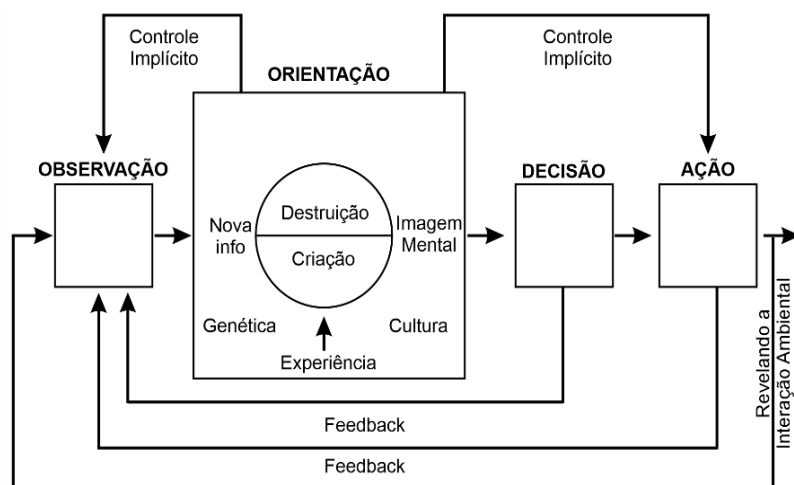
Isso faz com que a teoria de Boyd se transforme num prático e ágil instrumento de análise de situações, especialmente em cenários complexos. Plehn (2000) fala ainda que, mesmo que o Ciclo OODA tenha sido pensado para o combate aéreo na Coreia, a aplicabilidade vai muito além das implicações aeronáuticas, pois, de forma geral, é um modelo que descreve o comportamento humano e organizacional,

refletindo com bastante precisão os princípios básicos de comportamento descritos em teorias psicológico-comportamentais.

#### 4.3.1 Aplicação do Ciclo OODA

Seguindo a sequência do pensamento de Boyd para uma aplicação de forma geral, e tomando como base a Figura 3, temos assim distribuídos a observação, orientação, decisão e ação. Como é possível verificar, a Orientação pede um trabalho mais criterioso e requer maior grau de preparo.

**Figura 3** – Ciclo OODA de Boyd.



**Fonte:** Adaptado de Fadok (1995).

Assim, a Observação tem um propósito inaugural, como um provocador do processo de Orientação. Contudo, por trás dessa aparente simplicidade, paira a necessidade de um olhar crítico, aguçado para identificar as mudanças, ou mesmo a falta de mudança no ambiente em que atua. Essa análise é uma fonte primária de novas informações no processo comportamental.

À Orientação cabe um exame mais judicioso, pois se considerar as ações do ambiente frutos de comportamentos humanos, é nessa instância que a classificação dessas ações depende mais das vivências do analista que de simples verificação. Extrair significado de eventos percebidos requer compreensão da cultura do ambiente. Voltando à questão da diversidade brasileira, sobretudo ao que tange ideologias políticas, tem-se um primeiro indício da necessidade de análises mais rápidas. Como fala Plehn (2000, p.26), “é a peça central para compreender a maneira como as pessoas agem. Sem o contexto da Orientação, a maioria das Observações seria sem sentido”.

A Decisão, e todo o processo decisório em si, está conectada a estrutura da organização. Ao piloto de caça, na hora do combate, o Ciclo se torna cada vez mais acelerado, pois a decisão em si depende do piloto. Mesmo que ele tenha um processo decisório rebuscado, o fator tempo está conectado a um único ator. Numa organização, as características da tomada de decisão dependem tanto mais da natureza dessa entidade e das repercussões que propriamente do agente que as toma.

A liberdade da Ação, último elemento antes de reiniciar o ciclo, é uma das mais desejáveis de todas as capacidades humanas. Ao longo da história, psicólogos, sociólogos e outros pesquisadores da natureza humana têm se preocupado em compreender a motivação de ações. O fazer está em xeque tanto quanto as consequências dessa realização.

Por fim, após completar o Ciclo, Boyd reinicia o processo atento a redução no tempo entre ciclos sucessivos e dentro dos componentes. Como explica Plehn,

Quando o sistema é uma organização, os atrasos tornam-se mais tempo, pois leva tempo para distribuir informações aos membros e recebê-las de volta dos membros. Para a tomada de decisão em grupo, os atrasos podem variar amplamente. Às vezes, o corpo de tomadores de decisão tem as mesmas informações gerais e os atrasos na transmissão de informações entre as tarefas da observação à decisão não são muito longas. (PLEHN, 2000, p.23, **tradução nossa**)

Ao que Plehn chamou decisão em grupo, pode-se colocar como decisões que são compartimentadas e seguem vários níveis institucionais. No caso do COMAER, a velocidade que as informações chegam ao Comandante da Aeronáutica são fundamentais, tanto quanto a qualidade e o tratamento dessas mesmas informações. Considerando ainda a Figura 3, toma-se a visão de Plehn

As setas entre os diferentes módulos têm comprimentos arbitrários, mas o ponto importante não é apenas que cada uma das quatro tarefas OODA requer algum período de tempo para ser concluída por si mesma, mas também que há um atraso ao passar de uma tarefa para outra. Dependendo do sistema que o Ciclo OODA representa, especialmente se é um único indivíduo ou uma grande organização, esses atrasos podem ser bastante substanciais. (PLEHN, 2000, p.20, **tradução nossa**)

Em outras palavras, o objetivo da teoria de Boyd é melhorar a visão que se tem da questão, antes que o agente causador possa ter mudado de ação. Quanto mais rápido o Ciclo é finalizado, mais apropriada tende ser a decisão e ação sobre o fato.

Independentemente de ser no campo de batalha, em operação financeira, durante uma cirurgia ou mesmo em uma conversa com um parlamentar.

#### 4.4 Ciclo OODA aplicado à ASPAER

Como se pôde observar, através da figura 1 (BERNARDI, 2009), há uma excessiva quantidade de momentos em que proposições podem ser inseridas e, se não acompanhadas, podem virar lei à revelia do COMAER. Como demonstra a Tabela 1, só no ano de 2020 foram 323 proposições na Câmara dos Deputados e 46 proposições no Senado Federal. Todas elas necessitadas de análise sob a ótica da missão do COMAER.

Esse acompanhamento é realizado diariamente e despachado junto ao Comandante da Aeronáutica (CMTAER) em *briefing* diário feito pela manhã. Os assessores despacham com o Chefe da ASPAER, para que ele possa, juntamente com o Setor de Inteligência e a Comunicação Social, fornecerem a real perspectiva do que está acontecendo junto a outras instituições. A assessoria, feita pela Divisão de Relacionamento com o Legislativo (DRL), conta com profissionais que leem as proposições e identificam riscos aos interesses do COMAER. Após identificado algum sinal de alerta, o assessor solicita parecer ao Estado Maior da Aeronáutica (EMAER), responsável pela condução das ações do COMAER em termos estratégico e tático, que providencia, junto a seus elos e *experts*, o parecer. Dependendo da gravidade, urgência ou matéria, o assessor fará acompanhamento e gestão para que sejam satisfeitas as diretrizes traçadas.

Em termos práticos e ilustrativos, o Projeto de Lei (PL) 3409/2019 que versou sobre a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Comando da Aeronáutica do Ministério da Defesa, do Instituto de Fomento e Coordenação Industrial, teve ação imediata com a Medida Provisória (MPV 887/2019), mas só teve desfecho com a Lei 13.884/2019. O PL teve início no dia 10 de junho e foi finalizado dia 16 de outubro, como regime de urgência. Passou por 16 instâncias<sup>7</sup> no processo, todas acompanhadas, sendo matéria relativamente simples, de fácil concordância.

Contudo, em temas mais complexos ou com divergências de opiniões e interesses, o processo pode levar mais tempo, ganhar holofotes midiáticos e servir de tribuna para a promoção de determinadas narrativas políticas estéreis aos interesses

---

<sup>7</sup> <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207241>

do COMAER. O PL1645/2019, por exemplo, que tratou sobre pensão militar, promoções da carreira e ingresso nas Forças Armadas, tramitou entre março e dezembro de 2019. Passou por 58 instâncias, com audiências públicas e até reportagens controversas, que alimentaram desinformação, antes de se tornar a Lei Ordinária 13.954/2019.

No que tange à teoria do Poder Aeroespacial e de forma igualmente complexa, está o Decreto legislativo 64/2019 que aprovou o acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara. De elevada importância nas pretensões espaciais do COMAER, sofreu grande interferência durante a tramitação. Seja pela opinião de parte da imprensa, exemplificada na figura 4 mais a frente, ou de interesses locais, seja de pessoas que, sem conhecimento técnico e estratégico, já possuíam um parecer, a matéria demandou muitas explicações dos assessores da ASPAER para prosseguir.

Às vezes, por falta de agenda ou mesmo compreensão inexata de algum tema, a presença da ASPAER é a seguridade da imagem e da essencial missão do COMAER. Exemplo notório, foi a atuação durante as tratativas, proposições, ajustes acerca da Lei Nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que reestrutura a carreira militar e dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares.

Dado o volume de informações e do grau de importância delas, os assessores da ASPAER podem utilizar o Ciclo OODA com uma adaptação para ser o instrumento de análise estratégica.

#### 4.4.1 Observar

A observação é realizada através do acompanhamento dos assessores junto ao parlamento. Isso é alusivo não somente a proposições já analisadas e carentes de sequência na observação, como também as proposições novas. Como elementos indispensáveis, além dos assessores, o Centro de Comunicação Social e a inteligência auxiliam no esquadramento dos assuntos, sendo as urgências estabelecidas pelo CMTAER.

O fluxo de informação entre os assessores e a chefia da DRL, bem como a celeridade dessa para o Chefe da ASPAER, determinam boa parte do êxito nas missões. Sobretudo nos momentos que antecedem o *briefing* diário com o CMTAER.

#### 4.4.2 Orientar

A orientação, dentro do Ciclo OODA, é o fator de maior importância tática, pois dela depende o tratamento das situações e decisões. Na ASPAER, isso ocorre de forma coordenada com alguns elos e conta com o Sistema de Relacionamento Institucional (SISRI) administrado pela própria ASPAER. Dentro desse sistema, as ligações entre os assessores da DRL e Comandantes, Chefes, Diretores, Secretário e Prefeitos de Organizações Militares acontece sempre que há percepção de alguma singularidade na proposição parlamentar. (BRASIL, 2020b)

Assim, adicionada mais uma perspectiva, o assessor pode encaminhar ao EMAER ou ao Ministério da Defesa (MD) para solicitar parecer técnico sobre a atuação quanto ao tema, contanto que haja tempo para essa tramitação. Para ações mais imediatas e pronta resposta, a percepção do assessor da ASPAER é fundamental.

Vale aqui a ressalva do recorte histórico, lembrando que há algumas décadas o país passou por um Regime Militar e ainda há resquícios dessa relação truncada com instituições civis. Madruga (2015), que pesquisa o tema da relação civil-militar, descreve o parlamento com interesses muito pontuais e locais, mas não com o comprometimento de Política Nacional de Defesa. Assim

Os trabalhos empíricos que se dedicaram a pesquisar especificamente a atuação do Congresso Nacional nas questões de defesa revelam, no entanto, um cenário mais consensual. Quase todos os estudos indicam que há um desinteresse dos parlamentares sobre o tema. (MADRUGA, 2015, p.20)

Seja na pauta do dia ou mesmo nas comissões mais específicas, o número de servidores de carreira e assessores especializados é insuficiente para o agendamento de questões de Defesa Nacional. Exceto um ou outro tema que é correlacionado, tal como a Amazônia, que perpassa Meio Ambiente, a Defesa não é foco presente dos parlamentares. Madruga (2015) aponta ainda que algumas tentativas têm se mostrado eficazes, como a presença de Oficiais das Forças Armadas nas rotinas de discussão de agenda.

#### 4.4.3 Decidir

O processo decisório segue a cadeia de comando, partindo dos pareceres do EMAER e MD para acompanhamentos, bem como do CMTAER para quaisquer

intervenções junto aos parlamentares e seus assessores. As formas de mediação junto aos parlamentares, bem como as abordagens e explicações, também são assuntos de decisões coletivas. Em alguns casos, o CMTAER vai pessoalmente ao Congresso prestar explicações em audiências públicas. Dessa forma, de acordo com a importância da demanda a ser tratada, o assessor pode sugerir aos parlamentares de uma determinada Comissão que a mesma convide o CMTAER, ou alguma autoridade designada pelo mesmo, para realizar interações relativas aos assuntos em níveis mais elevados.

#### 4.4.4 Agir

Agir, na acepção da palavra, é o ato em si. Comportamento dos assessores para que o processo decisório seja cumprido. Não cabe agora, entrar na discussão formativa do profissional escolhido como assessor, mas deixa-se aberta a questão em cursos específicos possam trabalhar as capacidades comunicacionais e processuais. Isso por entender que o grau de flexibilidade na abordagem a parlamentares tem que ser proporcional ao espectro ideológico e cultural do Brasil, o que demanda ser sociável, afável, franco, sério, enfim, perfis que são traçados na escolha dos componentes da ASPAER.

### 4.5 Análise

Dentre as várias contribuições do Ciclo OODA dentro dos processos de análise da ASPAER, está a agilidade de reinício do Ciclo. Tomando-se as questões de imagem institucional, abordadas anteriormente, uma informação que não seja explicada corretamente pode ter aberta suas interpretações e ser utilizada como palanque nos discursos parlamentares. A Figura 4<sup>8910</sup> ilustra um compilado de manchetes acerca do Decreto Legislativo 64/2019, que versa sobre acordo brasileiro com o Governo dos Estados Unidos da América sobre salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara. Acordo esse de suma importância para o COMAER.

---

<sup>8</sup> <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/02/11/pressao-americana-acende-alerta-sobre-acordo-de-alcantara.ghtml>

<sup>9</sup> <https://www.brasildefato.com.br/2021/04/30/governo-entrega-exploracao-da-base-de-alcantara-para-empresas-dos-eua-e-canada>

<sup>10</sup> <https://www.uol.com.br/tilt/noticias/redacao/2020/10/19/ameaca-a-quilombolas-pode-travar-acordo-espacial-eua-brasil-em-alcantara.htm>

Assim, a agilidade do Ciclo permite ao assessor da ASPAER conseguir explicar o ponto de vista do COMAER, fornecendo subsídios técnicos válidos e combatendo a desinformação, antes que ela seja veiculada ou ainda expressada pelo parlamentar em discurso equivocado.

**Figura 4** – Manchetes de matérias correlatas ao Decreto Legislativo 64/2019.



Fonte: O autor.

Outra vantagem facilmente percebida é a importância destacada à função de orientação. Dentro do cenário plural que é o Congresso Nacional, no que tange aos meio ambientes em geral, mas especialmente ao Transacional, a forma de compreender as variáveis irá ser determinante na continuidade do Ciclo OODA. Uma análise equivocada nesse momento, leva a um processo decisório distorcido com a possibilidade de ação incorreta. As peculiaridades inerentes ao relacionamento da ASPAER, fazem com que a orientação, no Ciclo, demande processo bem alicerçado entre assessores, chefias, CMTAER, EMAER, MD e todos os elos possíveis dentro da estrutura do COMAER que possam ajudar a identificar riscos nas proposições.

Outro fator a ser exaltado é a continuidade do Ciclo. Como as proposições passam por inúmeras possibilidades de retomada, mira-se na complexidade da figura 1, a necessidade de acompanhamento carece novas tomadas de decisão e novas ações. Como o processo do Boyd é cíclico, a adaptação dele como ferramenta de análise é exata.

No tocante às ações dos assessores durante as abordagens e intervenções junto aos parlamentares, o Ciclo também se mostra como ferramenta excepcional. Levando-se em conta que o cenário é complexo, muitas variáveis de personalidades, partidos políticos, interesses econômicos, correntes ideológicas, durante uma conversa, um assessor pode passar por situações de mudança de tática. Ao menor sorriso, percepção de insatisfação, leitura de expressões faciais mesmo, o assessor deverá se adaptar para a consecução do objetivo. Na analogia com Boyd, manobras rápidas em linguística e comportamento podem ser decisivas no resultado da ação.

Outro aspecto importante do Ciclo OODA junto a ASPAER é a possibilidade de mapeamento do processo. Juntando a teoria da gestão estratégica, entendendo o sistema aberto que é o Congresso Nacional, resumido na figura 2, é possível identificar os mais diversos atores dentro dos meios ambientes, sobretudo o Transacional. Isso porque, ao se colocar como um *stakeholder* institucional, o COMAER o faz de forma clara e oficial, sem, contudo, conhecer de forma tão explícita outros *stakeholders*, apoiadores e financiadores de partidos, relacionamento com os outros poderes. Dada a importância que o Ciclo OODA despende sobre a Orientação, cabe a ASPAER, junto com toda estrutura COMAER, tentar reduzir essas incertezas.

## 5 CONCLUSÃO

O Poder Aeroespacial de uma Nação está ligado diretamente às ações da Força Aérea que gerencia o país. No Estado Democrático, a interposição de poderes e a relação entre ambos faz com que essa questão tenha competências compartilhadas. No caso brasileiro, o COMAER, ligado diretamente ao Poder Executivo através do Ministério da Defesa, é quem detém a responsabilidade estratégica pelo Poder Aeroespacial. Como exposto no presente no artigo, as ações do COMAER dependem de orçamento, proposta de emendas constitucionais, leis executivas, decretos legislativos, entre outros atos do Congresso Nacional.

A Casa Legislativa por sua vez, abriga uma multiplicidade de partidos políticos e muitos *stakeholders* distintos, de regiões brasileiras com características e necessidades próprias. A reunião, que dificilmente é harmônica, desses interesses faz com que o Congresso Nacional se torne um espaço arriscado de convivência despretensiosa. Isso porque os discursos partidários, os interesses regionais, a

promoção da imagem pessoal e a velocidade das mídias sociais digitais fazem com que a projeção da Nação como Poder Aéreo tenham barreiras naturais como a falta de conhecimento técnico.

Nesse ponto, a atuação da ASPAER é a manutenção da imagem e dos interesses institucionais do COMAER dentro do Congresso Nacional. Por estar diretamente ligada ao CMTAER e ter suas funções colaterais ao EMAER, órgão com quem comuta conhecimento, a ASPAER transita muitas informações relevantes ao processo decisório.

Trabalhar essas informações nos ambientes contextuais, transacionais e interno requer mais que habilidade, pois exige controle contínuo do fluxo de informações. Controle esse, que o Ciclo OODA pode proporcionar de forma cíclica e permanente, assim como auxiliar na manutenção de um padrão de ação. Isso porque, dentro do Ciclo, especialmente no que tange à orientação, as ações são seguidas de acompanhamentos de resultados, o que dentro da Gestão Estratégica é fator crucial.

O artigo não tem pretensões de encerrar o assunto, seja pelo escopo de menor abrangência, seja pela profundidade do tema. Caberia, por exemplo, aprofundar as questões relativas à especialização dos Assessores da ASPAER e um treinamento visando à fase de orientação do Ciclo OODA. As aspirações aqui, no entanto, buscavam demonstrar a importância estratégica do emprego do Ciclo OODA dentro do COMAER como partícipe executório dos interesses de um Poder Aeroespacial. Poder esse que nasce na pujança de uma Força Aérea que é presente em todos os rincões do país, que tem um passado pavimentado de glória e com o olhar atento ao futuro que não pode ser previsto, mas carece de imperecível prontidão.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, André Luiz de. **A evolução do poder aeroespacial brasileiro**. 2006. 121 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-19062007-153215/pt-br.php>. Acesso em: 25 maio 2021.

BERNARDI, Jorge. **O Processo Legislativo Brasileiro**. Curitiba: IBPEX, 2009.

BRASIL, Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria N° 2.102/GC3, de 18 de dezembro de 2018. Aprova a reedição do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018 – 2027 (PCA 11-47). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 222, f. 14766, 20 dez. 2018.

BRASIL, Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica. Portaria N° 04/ASPAER, de 14 de fevereiro de 2019. Aprova o Regimento Interno da Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica (RICA 21-187). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 028, f. 1981, 19 fev. 2019a.

BRASIL, Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante da Aeronáutica. Portaria N° 1.118/GC3, de 03 de julho de 2019. Aprova a reedição do Plano Setorial da Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica para o período de 2019 a 2022 (PCA 11-113). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 115, f. 8654, 04 jul. 2019b.

BRASIL, Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante da Aeronáutica. Portaria N° 1.059/GC3, de 20 de outubro de 2020. Aprova a reedição do Regulamento da Assessoria Parlamentar do Comandante da Aeronáutica (ROCA 21-37). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 192, f. 14019, 22 out. 2020a.

BRASIL, Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante da Aeronáutica. Portaria N° 1.128/GC3, de 30 de outubro de 2020. Aprova a edição da Norma de Organização e Funcionamento do Sistema de Relacionamento Institucional - SISRI. (NSCA 166-1). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 200, f. 14557, 05 nov. 2020b.

BRASIL, Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Gabinete do Comandante da Aeronáutica. Portaria N° 1.224/GC3, de 10 de novembro de 2020. Aprova a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira - Volume 1 (DCA 1-1). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 205, f. 14941, 12 nov. 2020c.

FADOK, David S. **John Boyd and John Warden: air power's quest for strategic paralysis**. Alabama: Air University Press, 1995. Disponível em: [https://media.defense.gov/2017/Dec/27/2001861508/-1/-1/0/T\\_0029\\_FADOK\\_BOYD\\_AND\\_WARDEN.PDF](https://media.defense.gov/2017/Dec/27/2001861508/-1/-1/0/T_0029_FADOK_BOYD_AND_WARDEN.PDF). Acesso em: 25 maio 2021.

FREEMAN, R. E. **Strategic Management: a stakeholder approach**. Minnesota: Cambridge University Press, 2010.

LADINHO JUNIOR, Giovani da Silva; DUFLOTH, Simone Cristina. Influência da participação popular em interface digital na proposição de leis estaduais. **Revista Katálysis**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 489-500, dez. 2020. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-02592020v23n3p489>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MACIEL, Ana Paula Brito; ALARCON, Anderson de Oliveira; GIMENES, Éder Rodrigo. Partidos políticos e espectro ideológico: parlamentares, especialistas, esquerda e direita no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 72-88, 5 jan. 2018. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v8i3.54834>. Acesso em: 25 maio 2021.

MADRUGA, Florian Augusto de Abreu Coutinho. **O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014)**. 2015. 116 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24891>. Acesso em: 25 maio 2021.

MÁXIMO, Helena. **O Congresso e a mídia em terceira pessoa: como os deputados usam o discurso da mídia nas votações da ordem do dia**. 2013. 158 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/handle/1884/37708>. Acesso em: 25 maio 2021.

MEILINGER, Phillip. **10 Propositions Regarding Air Power**. Washington: Air Force Historical Studies Office, 1995. 92 p. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA469807>. Acesso em: 25 maio 2021.

MURILLO SANTOS. **Evolução do Poder Aéreo**. Rio de Janeiro: Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1998.

PLEHN, Michael T. **Control Warfare: inside the ooda loop**. Alabama: Air University Press, 2000. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA391774>. Acesso em: 25 maio 2021.

REIS, Marisa Amaro dos; SILVA, Laís Sales do Prado e. Multipartidarismo: excesso de partidos políticos e questões relativas ao pluralismo partidário brasileiro. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 11, n. 3, p. 95-119, Set./Dez. 2016. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/handle/bdtse/3626>. Acesso em: 12 jun. 2021.

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

ROSA, Carlos Eduardo Valle. Elementos de Uma Teoria de Poder Aéreo e Espacial para Forças Aéreas em Desenvolvimento. **Revista Profissional da Força Aérea dos EUA: Continente Americano**, Alabama, v. 2, n. 2, p. 112-126, ago. 2020.

Disponível em:

<https://www.airuniversity.af.edu/JOTA/Portuguese/Display/Article/2299160/volume-2-n-2/>. Acesso em: 25 maio 2021.

SANTOS, António J. Robalo. **Gestão Estratégica: conceitos, modelos e instrumentos**. Lisboa: Escolar Editora, 2008.

SCHNEIDER, Barry R.; GRINTER, Lawrence E. **Battlefield Of The Future: 21st century warfare issues**. Alabama: Air University Press, 1998. 289 p.

SMITH, Jeffrey J. **Tomorrow's Air Force: tracing the past, shaping the future**. Bloomington: Indiana University Press, 2014. 272 p.