



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

MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA **CELONI**, Ten Cel Av

O Poder Aeroespacial Brasileiro sob a ótica dos princípios da Governança

Rio de Janeiro

2022

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

MARCO AURÉLIO DE OLIVEIRA **CELONI**, Ten Cel Av

O Poder Aeroespacial Brasileiro sob a ótica dos princípios da Governança

Trabalho de conclusão de curso apresentado,
como requisito parcial para aprovação, no
Curso Avançado de Comando e Estado-Maior.
Linha de Pesquisa: Política e Defesa
Internacional.
Orientador: Evandro Carlos Baranzelli.

Rio de Janeiro

2022

RESUMO

O surgimento da Governança na administração pública marca uma crescente necessidade de adaptação das Forças Armadas para o atendimento dos desafios de uma sociedade cada vez mais participativa na definição dos seus interesses. Enfatizando os princípios da integridade, da transparência e da confiabilidade, esse trabalho analisou em que medida a Governança pode influenciar no desenvolvimento do Poder Aeroespacial Brasileiro. Foram realizadas pesquisas por informações e conceituações que tratam da Governança Pública, entrevistas com especialistas sobre o assunto e pesquisa de campo, o que possibilitou a construção de conhecimentos sobre o tema, a realização de uma análise comparativa e a identificação de um termo específico para a área de Segurança e Defesa que já é aceito por algumas escolas e instituições, a “Governança de Defesa”. Por fim, apesar de não ter sido possível mensurar quantitativamente a influência dos princípios da Governança no desenvolvimento do Poder Aeroespacial Brasileiro, os dados levantados possibilitaram inferir a existência de uma relação direta entre estas duas variáveis, o que sugere a realização de estudos complementares.

Palavras-chave: Governança Pública; Governança de Defesa; Poder Aeroespacial; princípios da Governança.

ABSTRACT

The emergence of Governance in public administration marks a growing need for the Armed Forces to adapt to meet the challenges of a society that is increasingly participatory in defining its interests. Emphasizing the principles of integrity, transparency and reliability, this work analyzed to what extent Governance can influence the development of the Brazilian Aerospace Power. Researches were carried out for information and concepts that deal with Public Governance, interviews with specialists on the subject and field research, which made it possible to build knowledge on the subject, carry out a comparative analysis and identify a specific term for the area of Security and Defense that is already accepted by some study centers and institutions, the "Defense Governance". Finally, although it was not possible to quantitatively measure the influence of the principles of Governance in the development of the Brazilian Aerospace Power, the data collected made it possible to infer the existence of a direct relationship between these two variables, which suggests the realization of complementary studies.

Keywords: *Aerospace Power; Defense Governance; Governance principles; Public Governance.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Estrutura da metodologia proposta.....	11
Figura 2 – Referencial Básico de Governança	15
Gráfico 1 – Orçamento do Ministério da Defesa.....	22
Gráfico 2 – Porcentagem do PIB destinado para investimentos	23
Gráfico 3 – Participações de militares do COMAER em Audiências e Comissões.....	24
Gráfico 4 – Confiança depositada pela sociedade nas instituições	25
Gráfico 5 – Índice de confiança das Forças Armadas por países	26
Quadro 1 – Interesse da sociedade na destinação dos recursos.....	27
Quadro 2 – Percepção sobre a transparência nas Forças Armadas.....	28
Quadro 3 – Percepção sobre o aumento do investimento em Defesa.....	28

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CPI	Comissões Parlamentar de Inquérito
CRE	Comissões de Relações Exteriores
CREDN	Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
END	Estratégia Nacional de Defesa
FMI	Fundo Monetário Internacional
LAI	Lei de Acesso à Informação
LAPOP	<i>Latin America Public Opinion Project</i>
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OND	Objetivos Nacionais de Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
S&D	Segurança e Defesa
TCU	Tribunal de Contas da União
WJPC	<i>William James Perry Center</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
1.1	Questões Norteadoras e Objetivos	8
1.2	Justificativa	9
2	METODOLOGIA.....	10
3	REFERENCIAL TEÓRICO	13
3.1	Estado e Democracia	13
3.2	Governança	14
3.3	Poder Nacional, Militar e Aeroespacial	17
3.4	Relação Governança e Poder Militar.....	18
4	APRESENTAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS.....	19
4.1	A cronologia da Governança na Administração Pública e no setor de Defesa	19
4.2	Orçamento de Defesa.....	21
4.3	Aproximação das autoridades militares com o Congresso	23
4.4	Grau de satisfação da sociedade para com as Forças Armadas.....	25
4.5	Percepção do cidadão, transparência e investimento nas Forças Armadas.....	26
5	CONCLUSÃO.....	28
	REFERÊNCIAS	30
	APÊNDICE A – Entrevista com Especialistas.....	31
	APÊNDICE B – Questionário aplicado para medir a percepção da população...33	

1 INTRODUÇÃO

O termo Governança tem ganhado destaque nos jornais e nos debates públicos e privados como uma prática obrigatória. O desenvolvimento desse conceito de administração surgiu nos EUA, na década de oitenta do século XX, como uma resposta ao descontentamento de acionistas pela falta de transparência da alta administração e dos gestores de empresas privadas. Os acionistas, como parte interessada, passaram a cobrar uma política de boas práticas corporativas e a implantação de mecanismos de controle que permitissem monitorar, avaliar e direcionar a organização de acordo com seus interesses.

No início da década de noventa, com o objetivo de orientar os governantes a para um alinhamento de suas ações para com os interesses da sociedade e a prática da transparência, o Banco Mundial introduziu o conceito de governança pública, uma ferramenta moderna que assegurar mais legitimidade e responsabilidade às decisões institucionais.

Neste sentido, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) alinharam-se com os conceitos apresentados pelo Banco Mundial e passaram a promover o desenvolvimento de mecanismos de controle que avaliassem, monitorassem e direcionassem as políticas públicas de acordo com os interesses sociais.

No âmbito da área de Segurança e Defesa (S&D), envolvendo diretamente as atribuições das Forças Armadas, identificamos o surgimento de um conceito mais amplo e específico que passa a ser utilizado por diversos estudiosos e aceito por instituições públicas e privadas: a “Governança de Defesa”.

Esse conceito trata da legitimidade das ações realizadas pelas instituições que lidam com a defesa da soberania de um Estado e das particularidades que permeiam o setor de S&D. Além das instituições específicas, como o Ministério da Defesa e as Forças Armadas, passa a ser considerada a relação existente com os diversos setores da sociedade, cabendo citar o Congresso, a Imprensa, os “*think tanks*”, a Indústria Nacional e, principalmente, os interesses sociais, buscando assim o fortalecimento do que conhecemos como o “Poder Nacional”.

A Política Nacional de Defesa (PND) define o Poder Nacional como a capacidade que um Estado tem de alcançar e manter os objetivos nacionais, podendo ser manifestado por meio das suas cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (BRASIL, 2018).

A expressão militar do Poder Nacional é composta basicamente pela união dos Poderes Terrestre, Naval e Aeroespacial. No âmbito das Forças Armadas, a Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1) define o Poder Aeroespacial da seguinte maneira:

É 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, 2020).

Diante desta breve introdução e das definições conceituais apresentadas, passaremos a conduzir esse trabalho com o objetivo de investigar o seguinte problema: Em que medida as práticas de Governança podem impactar no desenvolvimento do Poder Aeroespacial brasileiro?

1.1 Questões Norteadoras e Objetivos

Em um de seus discursos após a Primeira Guerra Mundial (1914-18), Georges Clemenceau, então Primeiro-Ministro da França, fez a seguinte afirmação: "A guerra é coisa importante demais para ser deixada por conta dos generais".

O significado dessa frase não pode ser confundido como uma ofensa ou desprezo para com os militares na gestão do emprego da força, mas sim como um compromisso responsável que coloca as Forças Armadas como instrumento da política, devendo ser mantidas e aplicadas de acordo os interesses do Estado e de sua sociedade.

Dentro do foco central desse trabalho, como forma de orientar a condução dessa pesquisa, buscaremos as respostas para algumas questões inquietadoras:

- A Governança aplicada pelas Forças Armadas, em especial pelo Comando da Aeronáutica, atende as expectativas da sociedade brasileira?
- Pode ser observada a existência de uma relação entre os princípios da Governança e o desenvolvimento do Poder Aeroespacial Brasileiro?

Ante as questões apresentadas e considerando os sete princípios para a Governança Pública no Brasil listados pelo Decreto nº 9.203 de 2017 (integridade, transparência, confiabilidade, capacidade de resposta, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade) buscaremos identificar uma possível inter-relação entre duas variáveis: os princípios da Governança Pública como uma variável independente e o desenvolvimento do Poder Aeroespacial Brasileiro como variável dependente.

Esta pesquisa foi estruturada de acordo com a taxonomia proposta pelo psicólogo educacional Benjamin S. Bloom, onde trabalhou-se dentro do domínio cognitivo classificando informações e levantando possíveis hipóteses a serem analisadas para determinar o que é

importante e o que pode ser rejeitado, para, dessa forma, alcançar um aprendizado intelectual sobre o assunto Governança de Defesa.

Para investigarmos o problema apresentado e respondermos as questões norteadoras estabelecemos o seguinte objetivo geral: Analisar como a aplicação dos princípios da Governança Pública, em especial, a integridade, a transparência e a confiabilidade, podem influenciar no desenvolvimento do Poder Aeroespacial Brasileiro.

As definições desses princípios são apresentadas pelo Guia da Política de Governança Pública do Governo Federal, cabendo destacar a integridade como sendo a busca pela prevenção da corrupção e pelo fortalecimento dos padrões morais de conduta, a transparência como sendo o compromisso da administração pública com a divulgação das suas atividades, prestando informações confiáveis e relevantes à sociedade, e a confiabilidade como sendo a capacidade das instituições de minimizar as incertezas para os cidadãos nos ambientes econômico, social e político.

Como forma de direcionar as pesquisas e as investigações deste trabalho, na busca do objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos (OE):

OE1 - Identificar quais foram as ações mais significativas de Governança aplicadas pelo Ministério da Defesa e pelo Comando da Aeronáutica nos últimos 25 anos;

OE2 - Identificar e comparar, de forma cronológica, qual o orçamento alocado para os investimentos no setor de Defesa e a variação do grau de confiabilidade da sociedade para com as Forças Armadas; e

OE3 – Analisar a possibilidade de existência de uma interrelação entre os princípios da Governança e o desenvolvimento do Poder Nacional e do Poder Aeroespacial Brasileiro.

1.2 Justificativa

Nas sociedades democráticas atuais, caracterizadas pela crescente busca por acesso à informação, por transparência e por integridade na administração, a necessidade de uma gestão eficaz e eficiente das instituições públicas (civis e militares) redesenham o modelo de Governança Corporativa para responderem às particularidades da Governança Pública, especialmente nos Estados democráticos.

Os desafios atuais remetem para uma realidade mais participativa da sociedade, onde se faz necessário um adequado estabelecimento de responsabilidades, bem como a construção de uma relação estável e de confiança entre os detentores eventuais do poder (Poder Executivo) e os representantes diretos da sociedade civil (Congresso Nacional).

Esta Governança, voltada para as instituições de Estado, passa a enxergar as relações de forma ampliada, envolvendo organizações não-governamentais, movimentos sociais, empresas, grupos, imprensa e, principalmente, a sociedade, alinhando-se com o modelo de democracia participativa defendido pelo professor Stephen P. Osborne, onde observa-se um aumento do protagonismo da sociedade na construção das políticas públicas de interesse.

Ao olharmos para a Política Nacional de Defesa (PND) brasileira, podemos identificar facilmente que a interação entre sociedade e administração pública federal é essencial para a consecução dos Objetivos Nacionais de Defesa, metas estabelecidas para assegurar a Defesa Nacional e a soberania do Estado brasileiro.

O Comando da Aeronáutica (COMAER), como um dos responsáveis pelo desenvolvimento do Poder Militar, mais especificamente do Poder Aeroespacial, tem que estar atento à essas evoluções, explorando sempre de forma oportuna e assertiva os benefícios que a boa Governança pode trazer para o desenvolvimento dessa expressão do Poder Nacional.

Observa-se que nos últimos anos tem ocorrido um aumento constante da presença de autoridades militares brasileiras em Comissões ou Audiências no Congresso, sempre com o foco de explicar ou justificar a aplicação dos recursos públicos. Também destacamos o crescente interesse dos cidadãos pelo acesso à informação junto aos órgãos de transparência dos Comandos Militares.

Essa evolução para um modelo social mais participativo gera uma necessidade de atualização das políticas adotadas pelas Forças Armadas, justificando assim a importância de estudarmos e entendermos quais são os anseios da sociedade nessa nova ordem, garantindo assim uma maior legitimidade das instituições.

2 METODOLOGIA

Ao tratarmos dos objetivos, dentro dos conceitos postulados por Gil (2017), o trabalho ora apresentado fica classificado como uma pesquisa exploratória, uma vez que se pretende aceitar ou refutar uma hipótese de relação entre duas variáveis: a aplicação dos princípios da Governança e o nível de desenvolvimento Poder Aeroespacial brasileiro.

Com relação à categorização cabe classificá-la como uma pesquisa aplicada, já que buscou produzir novos conhecimentos voltados a um emprego prático tanto por parte do Ministério da Defesa quanto do Comando da Aeronáutica (Gil, 2017).

O cerne dessa pesquisa foi a medição de como os princípios da Governança Pública, ou, eventualmente, da Governança de Defesa, podem ter influenciado no desenvolvimento do

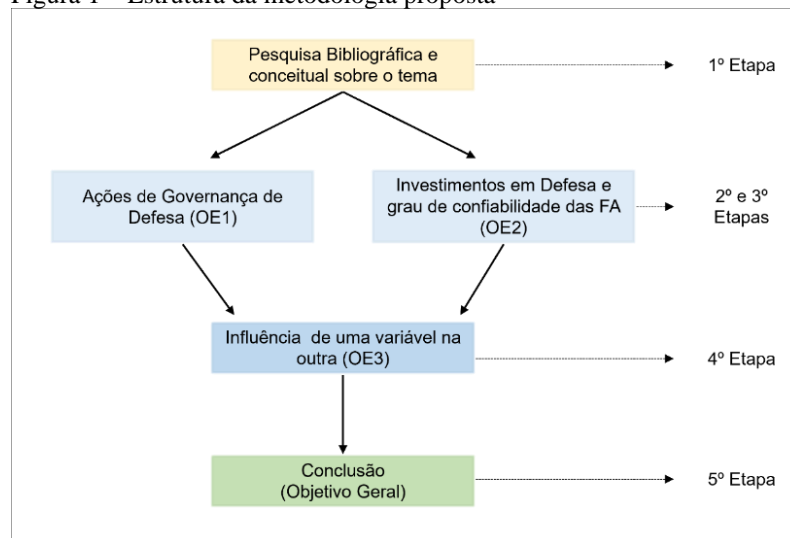
Poder Aeroespacial brasileiro e, conseqüentemente, da expressão Militar do Poder Nacional. Também foi objeto desse trabalho a construção do conhecimento sobre o tema Governança e, principalmente, como ela pode ser conduzida pelo COMAER para o alcance dos objetivos de interesse do Estado brasileiro.

Collis e Hussey (2005) estabelecem que pesquisas qualitativas devem prioritariamente compreender determinado fenômeno por interpretação, sem que se faça necessária quantificação do material coletado. Nesse sentido, podemos dizer que o foco dessa pesquisa é prioritariamente qualitativo, uma vez que a conclusão para o problema apresentado será alcançada por meio de uma extensa pesquisa documental, pela realização de entrevistas e pela busca de dados novos que propiciem a realização de uma análise cronológica sistemática, buscando assim inferir uma possível relação de causa e efeito.

Como forma de sustentação desse trabalho o professor Stephen P. Osborne, acadêmico amplamente conhecido no âmbito da Administração Pública, foi adotado como o principal referencial teórico dessa pesquisa, assunto que será discorrido mais detalhadamente no próximo capítulo – Referencial Teórico.

Para alcançar o objetivo geral proposto e organizar a condução das atividades, o trabalho foi dividido em cinco etapas, as quais ilustramos de forma resumida e didática no diagrama a seguir:

Figura 1 – Estrutura da metodologia proposta



Fonte: Autor

Na 1ª Etapa foram levantar inúmeras informações e conceituações sobre o tema. Em uma análise mais aprofundada observou-se a carência de publicações científicas sobre o assunto Governança aplicada ao setor de defesa ou para o termo Governança de Defesa, motivo pelo qual a sustentação do trabalho foi conduzida prioritariamente por meio de publicações, textos,

vídeos e aulas de especialistas do Brasil e do Mundo, restringindo-se aos Estados signatários de regimes políticos democráticos. Também foi realizada uma entrevista com professores e doutores do William J. Perry Center, uma instituição do Departamento de Defesa dos EUA para estudos de defesa e segurança no Hemisfério Ocidental, localizada em Washington-DC, da Escola Superior de Defesa (ESD) e do Ministério da Defesa do Brasil. A ferramenta utilizada para essa entrevista foi a aplicação de um questionário específico, buscando assim identificar a percepção dessas pessoas sobre o tema abordado, conforme apresentado no APÊNDICE A – ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS.

Essas informações foram comparadas e analisadas em conjunto com as publicações que tratam de Governança Corporativa e Governança Pública, buscando-se assim construir um paralelo conceitual sobre o assunto, voltado, entretanto, para a área de Segurança & Defesa.

Com o objetivo de cumprir os prazos estabelecidos no cronograma inicialmente proposto, a 2ª e a 3ª Etapas foram conduzidas de forma simultânea, nas quais foram identificadas as ações de Governança mais significativas empregadas pelo Estado Brasileiro, pelo Ministério da Defesa e pelo Comando da Aeronáutica, limitando-se o recorte temporal aos últimos 25 anos. Para isso, foi realizada uma pesquisa histórica sobre os orçamentos alocados para os investimentos no setor de Defesa, bem como o levantamento das diversas pesquisas publicadas que retratam o grau de confiabilidade que a sociedade deposita nas Forças Armadas.

Nessa fase da pesquisa encontrou-se uma dificuldade em se estabelecer uma relação direta entre as variáveis propostas, visto que a governança se identifica como um complexo sistema formado por diversos elementos, funções e conexões, ficando por vezes pouco visíveis e dificilmente poderiam ser medidas. Essa apresentação de difícil mensuração acabou por limitar a construção de uma relação entre essas variáveis.

Baseando-se em uma das colocações apresentadas por Osborne de que a governança deve ser sustentada por uma robusta estrutura de transparência e prestação de contas, optou-se então por medir qual a percepção de uma parcela da sociedade no que tange ao seu engajamento e a sua sensação de transparência para com os assuntos de Defesa. Nesse sentido, com vistas à verificação de subsídios para futuras análises, buscou-se conhecer um pouco mais sobre a percepção do cidadão sobre o tema, o que levou à aplicação de um questionário simples e direto distribuído de maneira aleatória pelas 5 regiões do Brasil, para diferentes faixas etárias (22 a 73 anos) e permeando diversas classes sociais, culturais e intelectuais conforme apresentado no APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO PARA MEDIR A PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO.

Todas essas informações foram analisadas de forma ponderada com o intuito de identificar uma possível relação entre elas, mensurando assim como a aplicação dos princípios da Governança Pública, em especial os da transparência, da integridade e da confiança, influenciam no apoio da sociedade e de seus representantes aos projetos empreendidos pelas Forças Armadas.

Posteriormente, após a coleta de todos os dados e o atingimento dos objetivos específicos propostos, passamos para a fase de análise, onde as informações foram tabuladas de forma cronológica. Nessa última etapa foi utilizada uma análise comparativa onde buscou-se estabelecer uma possível relação entre os princípios da Governança e o desenvolvimento do Poder Aeroespacial Brasileiro, uma das expressões mais significativas do Poder Nacional, atingindo assim o objetivo desse trabalho de analisar como a aplicação dos princípios da Governança Pública, em especial a integridade, a transparência e a confiabilidade, podem influenciar no desenvolvimento do Poder Aeroespacial Brasileiro.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Estado e Democracia

Texto Quando Thomas Hobbes, renomado teórico filósofo e político e inglês, justifica em seus pensamentos que o Estado é artifício do homem para contrapor a sua natureza “selvagem” de competição e conquista de algo vantajoso, ele conceitua um “contrato social” onde o indivíduo renuncia à sua liberdade para a criação de uma organização superior que será capaz de administrar e controlar essa lei natural da desordem.

Qualquer governo é melhor que a ausência de governo. O despotismo, por pior que seja, é preferível ao mal maior da anarquia, da violência civil generalizada e do medo permanente da morte violenta. O homem é o lobo do homem, em guerra de todos contra todos. (HOBBS, 1983)

Nesse contexto, alinhado com a tese do Realismo Clássico de Hobbes, podemos facilmente entender que desde a criação do que entendemos como Estado, o homem, ao fazer o redirecionamento do seu poder individual para uma unidade de poder coletivo passa a ter o “direito” de opinar para que direção esse “Poder” deve caminhar.

A história nos mostra que não são raros os exemplos onde os responsáveis pela condução do Estado são invocados de sentimentos de natureza mais primitiva, passando, mesmo que de forma momentânea, a usufruírem do poder do Estado como se fosse um poder próprio, rompendo o “contrato social” e promovendo a violência contra a sociedade civil que o

empoderou, enganando-a e negando-lhe o acesso às informações mais básicas de como as políticas são conduzidas.

No contexto histórico das nações ocidentais, a evolução da humanidade mostra que esse é um processo dinâmico onde as sociedades buscam se ajustar e desenvolver ferramentas de controle para regular esse poder do Estado e garantir que a vontade individual seja respeitada e considerada no direcionamento das ações que impactam na coletividade.

O próprio surgimento da democracia na Grécia antiga pode ser encarado como uma dessas ferramentas que retrata a evolução do conceito de Estado, onde o cidadão passa a eleger seus representantes e a compor assembleias por meio das quais participa ativamente das decisões do Governo.

Jurgen Habermas, filósofo e sociólogo alemão que dedicou sua vida ao estudo da democracia, prega que a relação entre a soberania do povo e os direitos do homem é o preceito maior da democracia. Habermas, que é membro da Escola de Frankfurt, desenvolveu reconhecidas teorias como a racionalidade comunicativa e a esfera pública, sendo considerado atualmente um dos intelectuais contemporâneos mais conhecidos quando se trata de democracia contemporânea. Segundo a teoria habermasiana a relação ativa e libertária do povo em relação ao Estado remete para uma obrigação dos representantes para com os interesses sociais, regulando assim a forma com que as políticas públicas são conduzidas.

3.2 Governança

Atualmente observamos que a facilidade de acesso à informação tem elevado a participação popular nos assuntos que envolvem as políticas públicas a níveis nunca observados. A necessidade de interação entre os governantes e os cidadãos, especialmente nos regimes democráticos, tem criado mecanismos de controle e de acompanhamento que buscam direcionar os esforços de uma nação para os caminhos idealizados e almejados pela sociedade em geral.

Nas últimas décadas, inicialmente dentro de grandes corporações e posteriormente na administração pública, presenciamos o surgimento de uma ferramenta valiosa que tem por objetivo direcionar, monitorar e a avaliar as ações das organizações conforme os interesses dos atores envolvidos (*stakeholders*), a Governança. Esse é um conceito participativo que se pauta em alguns princípios norteadores, dentre os quais destacamos a Integridade, a Capacidade de Resposta, a Equidade e Participação, a Transparência, a *Accountability*, a Melhoria Regulatória e a Confiabilidade.

Em 1992 o Banco Mundial, com a publicação do documento “*Governance and Development*”, transcende o foco de sua visão estritamente econômica para um cenário mais abrangente com a adoção dos conceitos de Governança específica para o poder público, passando a monitorar e avaliar os Estados não só pelos resultados, mas também pela forma com que o Governo conduzia as políticas e exercia o seu Poder.

Segundo o artigo publicado pelo Doutor Joaquim Rubens Fontes Filho no VIII Congresso Internacional sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, ao adaptarmos a ferramenta de Governança para o setor público não podemos restringi-la somente às empresas estatais, precisamos englobar diversos setores envolvidos direta e indiretamente, bem como considerar todas as políticas trabalhadas pelos representantes, o que amplifica consideravelmente o nível de complexidade e a quantidade de atores, como bem assevera Fontes Filho (2003, p.5).

O Tribunal de Contas da União (TCU), em seu “Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas” (2020), conceitua Governança no setor público como sendo um mecanismo de liderança, estratégia e controle posto 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**.

Figura 2 – Referencial Básico de Governança



Fonte: Tribunal de Contas da União

Dentre essas políticas e serviços prestados para a sociedade podemos facilmente visualizar as que permeiam os investimentos em Segurança e Defesa, algo que, segundo a teoria de Hobbes, o homem renuncia de parte do seu direito individual para confiar ao Estado sua proteção existencial.

No Brasil, a Política Nacional de Defesa (PND) traz na sua concepção diversos posicionamentos, dentre os quais cabe destacar o que estimula de forma direta o envolvimento

de todos nos assuntos de Defesa, concebendo isso como uma atividade preponderante. “Estimular o fundamental envolvimento de todos os segmentos da sociedade brasileira nos assuntos de defesa, para o desenvolvimento de uma cultura participativa e colaborativa de todos os cidadãos” (BRASIL, 2016, p. 12).

Tendo esse trabalho como foco o tema Governança, considerando todo o material bibliográfico pesquisado sobre o assunto, passaremos a adotar como referência para o assunto os conceitos publicados pelo professor doutor **Stephen P. Osborne**.

Osborne é membro titular da Universidade *Edinburg*, na Inglaterra, e atualmente está entre os cinco pesquisadores mais citados no mundo na área de Administração Pública. Em sua obra mais conhecida, *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, de 2006, o autor procura apresentar conceitos com o objetivo de contribuir para a qualidade do serviço e da gestão do serviço público, bem como para o desenvolvimento de uma democracia participativa.

Quando trata de Governança Sociopolítica, Osborne tira o protagonismo do governo nas ações ou políticas públicas e o coloca como ator responsável pela criação de pontes entre o Estado e a sociedade, buscando assim a legitimidade das ações. Com isso ele tira o papel central do Estado, eleva a importância da inclusão da sociedade nos debates de interesse público e inclui novos atores relevantes nesse novo modelo.

A Nova Gestão Pública (NGP) está sendo usada nos esforços para transformar os governos em entidades mais eficazes e eficientes que "podem fazer mais com menos". Claramente, a gestão eficaz dos serviços terceirizados é essencial para proporcionar aos seus cidadãos uma alta relação custo-benefício (OSBORNE, 2010).

Essa NGP acaba por despertar uma disputa entre as organizações do setor público pela busca de uma gestão eficiente, destacando a figura do cidadão como um cliente a ser atendido pelo Estado, que por sua vez torna-se o receptor de demandas para o delineamento das políticas públicas. Passa a não fazer mais sentido a concepção de políticas voltadas para a sociedade sem a participação do usuário, responsável pelo pagamento de impostos e beneficiários legais dos serviços prestados.

O professor inglês defende sobretudo o paradigma de que os processos desenvolvidos pelo setor privado migram naturalmente para o setor público, especialmente àqueles que são concebidos com foco na eficiência e na eficácia de serviços oferecidos, o que podemos constatar facilmente com o conceito da Governança.

3.3 Poder Nacional, Militar e Aeroespacial

Já existe um entendimento consolidado de que a Defesa Nacional não é tema exclusivo dos militares. Trata-se de um assunto que precisa ser conhecido, debatido e estudado nos mais diversos setores da sociedade, civil ou militar, bem como nas mais distintas classes, em especial a classe formada pelos representantes diretos do povo, a política.

Instigados pela ausência de interesse de outros, também pela natureza da profissão e pela própria formação acadêmica, as Autoridades Militares acabam por, na maioria das vezes, conduzirem as discussões e a produção de documentações que permeiam o tema Poder Nacional, especialmente sua componente Militar.

Após um minucioso trabalho, conduzido pelos então Ministérios Militares (Marinha, Exército e Aeronáutica), em 1996, com a aprovação do Congresso Nacional, foi publicada pela primeira vez a Política Nacional de Defesa (PND).

Com uma visão do mais elevado nível estratégico a PND apresenta-se como uma das primeiras iniciativas no sentido de orientar a sociedade brasileira na busca dos Objetivos Nacionais de Defesa (OND) então definidos.

Já em 2008, sob a tutela do Ministério da Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa (END) implementa medidas para que os OND fossem alcançados. Ela também define alguns conceitos que permeiam a área de segurança e defesa do Estado brasileiro, dentre os quais destacamos o conceito de Poder Nacional.

O Poder Nacional apresenta-se como a conjugação interdependente de vontades e meios, voltada para o alcance de determinada finalidade. De vontades, por ser este um elemento imprescindível à sua manifestação, tornando-o um fenômeno essencialmente humano, individual ou coletivo; de meios, por refletir as possibilidades e limitações das pessoas que o constituem e dos recursos de que dispõe. (BRASIL, 2018 pág. 33)

Para a PND/END o Poder Nacional se manifesta por meio de cinco expressões que se complementam, a econômica, a científico-tecnológica, a política, a militar e a psicossocial.

No âmbito do Ministério da Defesa a ênfase é dada à expressão militar, voltada especialmente para a soberania, a proteção do território e a defesa dos interesses nacionais contra ameaças externas.

Como um dos componentes do Poder Nacional, o Poder Militar é descrito como a capacidade de um Estado de influenciar o comportamento de outros por meio da sua capacidade apresentada, da ameaça declarada ou do uso efetivo de força, sendo assim um importante instrumento político. Sua expressão normalmente é medida de acordo com o nível de

desenvolvimento de cada uma das suas forças componentes, o Poder Terrestre, o Poder Naval e o Poder Aeroespacial.

Na Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira o Comando da Aeronáutica conceitua Poder Aeroespacial como a soma de todos os meios ou recursos disponíveis que possam ser empregados no espaço aéreo ou exterior em uma ação política e/ou militar com vistas a conquistar ou manter dos objetivos nacionais (BRASIL, 2020).

Decorrente de sua destinação constitucional, a Força Aérea Brasileira – FAB tem como missão-síntese manter a soberania do espaço aéreo nacional com vistas à defesa da Pátria. Cooperar, subsidiariamente, com setores relacionados ao desenvolvimento nacional e à segurança. A arquitetura operacional para manter a soberania no espaço aéreo deverá estar orientada em torno das Capacidades Militares da Força Aérea Brasileira, observando-se a doutrina, com foco nas suas características e fundamentada nos princípios próprios para o emprego do Poder Aeroespacial. (BRASIL, 2018 pág. 50)

3.4 Relação Governança e Poder Militar

As peculiaridades do setor de Segurança e Defesa e as particularidades que envolvem a relação entre civis e militares nas democracias clássicas sugerem a criação de um termo específico para a área que se alinha com os conceitos de Governança Pública e com a Nova Gestão Pública (NGP) pregada pelo professor Stephen P. Osborne, a Governança de Defesa.

Para o professor Dr. Luis Bitencourt, coordenador do Programa de Governança de Defesa do William J. Perry Center/National Defense University (WJPC), em Washington, D.C., Governança de Defesa é o conjunto de instituições, valores, princípios, métodos e processos que possibilitam a efetiva e eficiente gestão da defesa e segurança em um estado democrático, algo bem amplo e que se preocupa com a questão da legitimidade das ações realizadas pelas instituições envolvidas com a defesa da soberania de um Estado.

Essa definição, atualmente aceita pela Escola Superior de Guerra do Brasil, amadurece gradativamente o conceito de Governança de Defesa no âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, fazendo com que seja construída uma relação crescente entre o que se entende por Governança e o Poder Militar.

Alinhado com as definições apresentadas pela PND e END para Poder Nacional, Poder Militar e Poder Aeroespacial passamos a entender a importância de se aproximar o Ministério da Defesa e as Forças Armadas dos diversos setores da sociedade, como o congresso, a imprensa, os “*think tanks*”, a indústria nacional e os eleitores de uma forma geral, buscando

assim justificar para os nossos “clientes” a real necessidade de desenvolvimento e fortalecimento do que conceituamos como Poder Nacional.

4 APRESENTAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 A cronologia da Governança na Administração Pública e no setor de Defesa

Durante a condução do trabalho foram levantados diversos fatos históricos, publicações e acontecimentos que, direta ou indiretamente, influenciaram o surgimento e o desenvolvimento do tema Governança com viés voltado para o setor de Segurança e Defesa.

Como o objetivo de organizar as informações mais relevantes, o presente capítulo enfatizará a construção de uma cronologia dos fatos.

Em 1992, pela primeira vez na literatura, o Banco Mundial introduz um conceito de governança pública como um processo que visava orientar os governos no sentido de atingir um maior alinhamento para com os interesses da sociedade e uma transparência nas decisões, assegurando assim mais legitimidade e responsabilidade ao processo decisório dos governantes.

Com a evolução desse conceito de governança pública, em 1995, durante a primeira Reunião Ministerial de Defesa das Américas, em Williamsburg, o então Secretário de Defesa do EUA, William J. Perry, convoca os ministros da Defesa do continente americano para discutirem questões compartilhadas de defesa e segurança. Esta reunião tem como um dos propósitos fortalecer os laços entre autoridades civis e militares e proporcionar uma maior transparência e responsabilidade no emprego de recursos destinados aos setores de defesa.

No Brasil, em 1996, com a publicação da Política de Defesa Nacional (PDN), criou-se uma das primeiras ferramentas institucionais no sentido de orientar os esforços da sociedade brasileira para desenvolver uma consciência coletiva sobre a importância da soberania e da necessidade de se buscar atingir os Objetivos Nacionais de Defesa traçados.

Tendo como uma das suas principais atribuições a implementação da PND, em 1999, o Governo Federal cria o Ministério da Defesa (MD). Atuando como órgão de direção superior das Forças Armadas o MD passa a atuar como um filtro e um moderador entre as decisões estratégicas das Forças e as demais áreas dos Poderes Executivo e Legislativo.

Antes da criação do MD, as Forças Armadas - aqui verificada pela Marinha do Brasil - se preocupavam com problemas da própria Força. Cabe à Marinha o preparo e emprego do Poder Naval para a defesa da Pátria. A cada Força cabe uma missão institucional. As Forças eram independentes, do ponto de vista histórico, e com autonomia administrativa. No entanto,

com baixa articulação entre elas. Ao MD coube a coordenação, articulação das Forças e a projeção política da Defesa no País. Foram verificados vinte e oito documentos elaborados no nível estratégico, pela Marinha, no intervalo de 1988 a 1999; a participação da sociedade, na confecção destes documentos, foi pequena ou nenhuma. Simplesmente não havia tal necessidade. (RAPOSO V., 2014, p.111).

Nessa citação de Carlos Antônio Raposo de Vasconcellos, Mestre em Administração Pública e Doutor em Defesa Nacional, identifica-se a lacuna até então existente entre as Forças Armadas e a sociedade, a qual era praticamente ignorada na confecção dos planejamentos estratégicos que permeavam o componente militar do Poder Nacional.

Visando alcançar um modelo de gestão de excelência com ênfase em resultados para o cidadão, em fevereiro de 2005, o Decreto nº 5.378 lança o “Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização”, dando um importante passo no sentido de orientar e melhorar os processos de gestão do Poder Executivo, inserindo assim a primeira norma federal com conceitos que identificamos hoje como a Governança voltada para a Administração Pública.

Após o estabelecimento dos Objetivos Nacionais pela PND verificou-se a necessidade de orientar os diversos segmentos da sociedade para a implementação dos OND. Em 2008, após a conclusão das atividades de um Grupo de Trabalho multifuncional coordenado pelo Ministério da Defesa, foi aprovada pelo Congresso Nacional a primeira Estratégia Nacional de Defesa (END), norteando assim os diversos setores da sociedade para a construção de uma estrutura nacional voltada à defesa da Pátria.

Outro passo importante na linha de desenvolvimento da Governança no Setor Público e, conseqüentemente, para a área de Segurança e Defesa, foi a regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), de 2011. Isso acabou por facilitar o acesso às informações de interesse público no âmbito dos Três Poderes. A LAI destaca-se como um importante passo no fortalecimento das políticas de transparência pública sobre as ações dos servidores e das instituições, estabelecendo diferentes instâncias para consulta e para recurso nos órgãos federais.

Na vanguarda da administração pública, em 2012, o Ministério da Defesa publicou a primeira edição do Livro Branco de Defesa Nacional com as diretrizes do Brasil para “Poder Militar”, um marco de transparência das Forças Armadas para o acompanhamento da sociedade nacional e internacional. Um dos grandes objetivos dessa publicação é o de despertar um maior envolvimento do Parlamento nas discussões relacionadas ao desenvolvimento do Poder Nacional, em especial da sua expressão Militar. O Livro Branco

tem o objetivo de esclarecer a todos os interessados sobre os programas, projetos e atividades conduzidas pelas Forças Armadas.

Fundamentado em conceituações desenvolvidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Tribunal de Contas da União (TCU) publica em 2014 a primeira edição do “Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública” e os “10 Passos para a Boa Governança”.

Baseado nas boas práticas propostas pelo TCU, em 2017 o governo publica o Decreto nº 9.203, instituindo a política de Governança no âmbito federal. Esse marco estabelece sete princípios básicos para a Governança Pública no Brasil: integridade, transparência, confiabilidade, capacidade de resposta, melhoria regulatória, prestação de contas e responsabilidade. No mesmo ano, o Comando da Aeronáutica edita sua primeira diretriz sobre o tema, a DCA 16-1 “Governança no COMAER”.

Visando orientar a atuação dos órgãos da Administração Pública Federal, a Casa Civil da Presidência da República lança em 2018 o Guia da Política de Governança Pública, motivando o Ministério da Defesa a instituir o Conselho Superior de Governança como uma entidade do mais alto nível decisório que visa avaliar, direcionar e monitorar todos os assuntos relacionados com o desenvolvimento do Poder Militar.

No ano seguinte, em 2019, o Comando da Aeronáutica instituiu seu Comitê de Governança, implementando assim mecanismos e práticas de governança em sua mais alta administração da FAB, focando prioritariamente o desenvolvimento do Poder Aeroespacial em concordância com as normas estabelecidas pelos órgãos de controle e com os anseios da sociedade.

4.2 Orçamento da Defesa

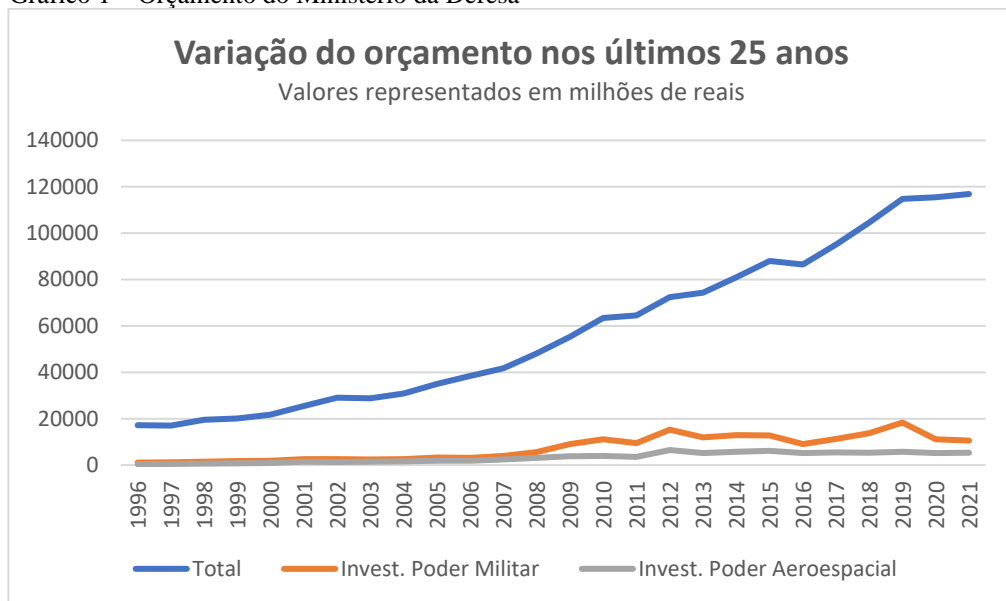
Com o objetivo de realizar uma análise quantitativa do orçamento destinado pelo País para o desenvolvimento do Poder Militar (investimentos), foi realizada uma pesquisa detalhada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) entre os anos de 2000 e 2021.

Dada a ausência de dados do SIOP no período de 1996 a 1999, foi realizada uma pesquisa adicional junto à biblioteca do Senado Federal, cobrindo assim a janela temporal proposta para a pesquisa (25 anos).

Esse levantamento possibilitou acompanhar a evolução histórica dos valores totais disponibilizados para o Poder Militar (investimento, manutenção, pagamento de pessoal, etc) e sua relação para com os valores investidos exclusivamente no desenvolvimento do Poder Militar e do Poder Aeroespacial (aplicação de recursos na aquisição ou ampliação de projetos de interesse).

Após o exame de todas as informações coletadas tornou-se possível mensurar qual foi a variação proporcional do orçamento total e do destinado a investimentos, conforme pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 – Orçamento do Ministério da Defesa

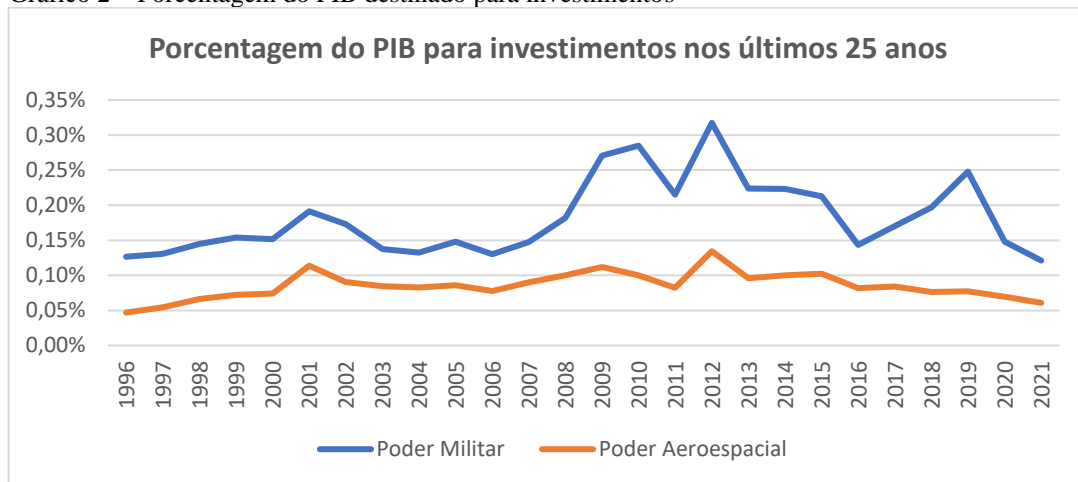


Fonte: O autor, adaptado do SIOP e da biblioteca do Senado Federal

No gráfico apresentado é possível observar um distanciamento cada vez maior da linha azul (orçamento total disponibilizado) e as demais linhas que representam os investimentos aplicados no desenvolvimento do Poder Militar e do Poder Aeroespacial. Isso nos faz concluir que o crescimento do orçamento da Defesa está cada vez mais destinado à manutenção orgânica das Forças e dos seus militares, enquanto a proporção voltada ao investimento está menor a cada ano.

Com os dados levantados também foi realizada uma análise comparativa de como se deu a variação do investimento no desenvolvimento do Poder Militar e do Poder Aeroespacial quando comparados com sua proporção no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

Gráfico 2 – Porcentagem do PIB destinado para investimentos



Fonte: O autor, adaptado do SIOP e da biblioteca do Senado Federal

Identifica-se um pico de investimento no desenvolvimento do Poder Militar entre os anos de 2010 e 2013, aproximadamente 0,3% de todo o PIB, e uma tendência de queda nos anos seguintes, ou seja, as despesas discricionárias das Forças Armadas têm sido impactadas pela falta de sensibilização das autoridades do Executivo e do Legislativo quanto à necessidade de incremento do orçamento voltado para a área de S&D.

4.3 Aproximação das autoridades militares com o Congresso

Ao Congresso Nacional, um dos pilares da democracia, são atribuídas 3 funções primordiais, a representação do povo, a fiscalização dos recursos públicos e a aprovação de leis que atendam aos interesses nacionais. Como representantes de cada uma das unidades federativas e defensores dos direitos da sociedade, os congressistas assumem um papel de elevada importância para o direcionamento e desenvolvimento do Poder Nacional.

Dentre os assuntos discutidos obrigatoriamente pelo Congresso podemos destacar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas, temas que impactam diretamente nas capacidades das Forças Armadas.

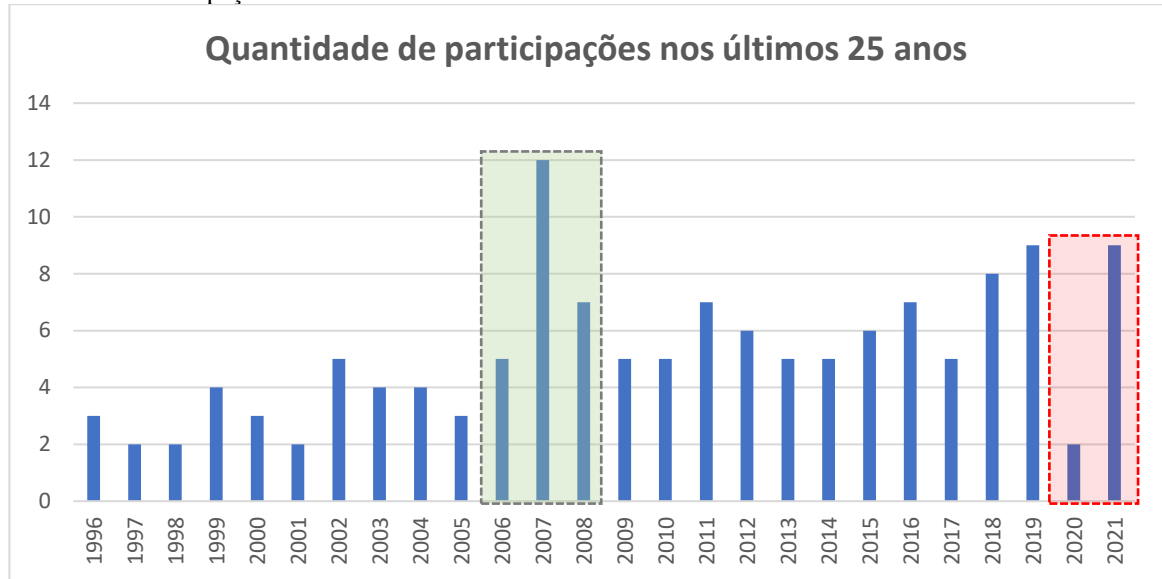
Após uma minuciosa pesquisa junto à biblioteca digital do Senado Federal e os registros disponibilizados pela Assessoria Parlamentar do Comando da Aeronáutica (ASPAER) foi possível quantificar as interações existentes entre o Congresso e as autoridades da FAB nos últimos anos.

Além das audiências regulares previstas para o Comandante da Aeronáutica na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional do Senado (CRE) e na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), foram

consideradas as diversas participações ocorridas de maneira oficial em Comissões Especiais, Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Audiências Públicas com a presença de representantes do Comando da Aeronáutica, tanto na qualidade de convidados como na de intimados para a prestação de esclarecimentos.

Após compilar todos os dados foi possível produzir o seguinte gráfico:

Gráfico 3 – Participações de militares do COMAER em Audiências e Comissões



Fonte: Autor

No quadro apresentado pode ser observado um gradual aumento no número de interações do Comando da Aeronáutica com o Congresso, demonstrando assim um maior monitoramento dos assuntos que permeiam a prestação do serviço ou o emprego de recursos alocados para o desenvolvimento do Poder Aeroespacial brasileiro. As duas áreas destacadas referem-se à “Crise Aérea de 2006” com grandes impactos para a sociedade civil (verde) e ao período crítico da Pandemia do Covid-19 (vermelho). Outro assunto que tem recebido atenção por parte dos Congressistas, principalmente pelos valores envolvidos, são os motivos e os critérios de escolha das novas aeronaves da FAB.

Essa é uma tendência que se alinha com as ferramentas essenciais defendidas pelo Professor Osborne. Segundo ele, essas redes de controle e interações são projetadas para incentivar a participação cada vez maior de atores envolvidos nos processos de tomada de decisão dos órgãos do governo. O acompanhamento e o direcionamento dos caminhos traçados e definidos pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Singulares deve avançar de forma a atender cada vez mais aos anseios da sociedade como um todo.

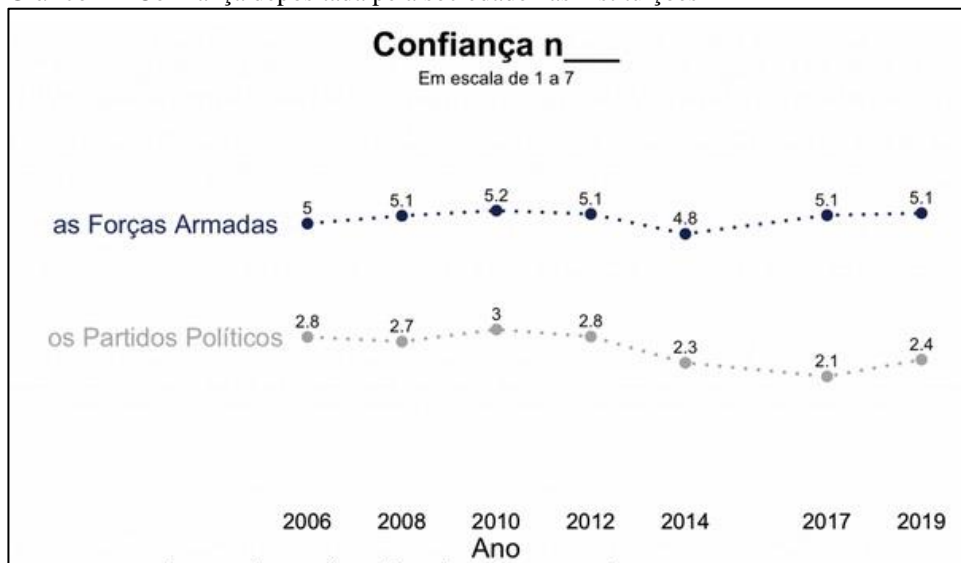
4.4 Grau de satisfação da sociedade para com as Forças Armadas

Para Osborne a Governança nasce com o interesse das partes envolvidas em acompanhar e direcionar a administração de acordo com suas vontades. Considerando que a Governança Pública classifica o cidadão como o maior interessado na condução das políticas, foi examinado o grau de satisfação da sociedade para com os serviços prestados pelas Forças Armadas. As informações levantadas foram baseadas em pesquisas já publicadas por instituições de reconhecida credibilidade e disponibilizadas na rede mundial de computadores (internet).

Segundo dados levantados pelo *Latin America Public Opinion Project* (LAPOP), em parceria com a FGV Clear e a FGV Cepesp, as Forças Armadas brasileiras gozam de excelentes níveis de confiança, tanto no âmbito nacional quanto no cenário internacional.

No gráfico a seguir conseguimos identificar como foi a variação da confiança depositada pela sociedade nas instituições que se destacaram positivamente (Forças Armadas) e negativamente (Partidos Políticos) ao longo dos últimos 15 anos.

Gráfico 4 – Confiança depositada pela sociedade nas instituições



Fonte: *Latin America Public Opinion Project* (LAPOP)

Observa-se uma certa constância na percepção de confiança dos brasileiros em suas Forças Armadas, tendo uma variação máxima de 0,4 em uma escala que vai de 1 a 7, mantendo-se assim como a Instituição de maior confiança durante todo esse período.

Ao compararmos as Forças Armadas brasileiras com as demais Forças Armadas da América Latina também observamos um destaque positivo para o Brasil na confiança dos

cidadãos em suas Forças Armadas, alcançando em 2019 um grau de 5,1 em uma escala de 7 pontos.

Gráfico 5 – Índice de confiança das Forças Armadas por países



Fonte: *Latin America Public Opinion Project (LAPOP)*

Adicionalmente, os dados publicados pelo LAPOP também foram compilados as informações das últimas pesquisas realizadas por reconhecidos Institutos do Brasil como Instituto Paraná Pesquisas, Instituto Datafolha e Instituto Ranking Brasil.

A posição de destaque das Forças Armadas em todas essas pesquisas retrata a credibilidade e a confiabilidade depositada nessas Instituições, o que nos leva a inferir que os militares brasileiros têm conseguido fazer uma boa leitura dos anseios da sociedade e têm conduzido suas atividades de acordo com interesses do Estado brasileiro e de seus cidadãos.

4.5 Percepção do cidadão, transparência e investimento nas Forças Armadas

Muitos especialistas colocam a Governança como uma resposta definitiva para a sociedade na busca da eficiente prestação do serviço ao cidadão, devendo a condução das políticas públicas atender a percepção social sobre o serviço prestado, e isso só é possível com uma robusta política de transparência por parte dos órgãos públicos.

Muitas vezes os esforços do Governo ficarão aquém das expectativas do público e não conseguirá direcionar a atenção do público para o cerne de muitos problemas. A transparência não necessariamente poderá resolver esses problemas, mas sem ela não haverá solução alguma. (OSBORNE, 2010, p. 251, tradução nossa).

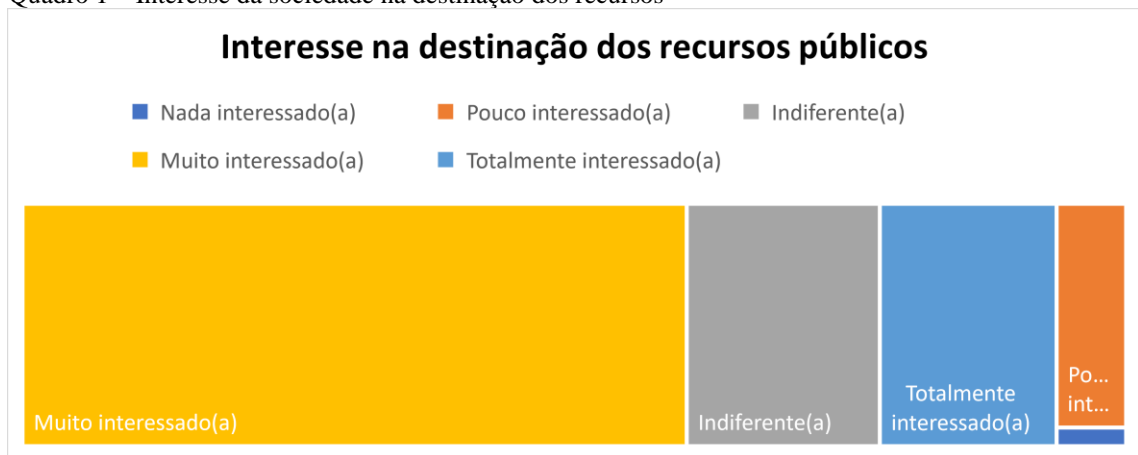
Com o objetivo de medir a percepção da sociedade para com a necessidade de investimento no desenvolvimento do Poder Militar optou-se por realizar uma pesquisa simples

e objetiva sobre o assunto, tendo alcançado, até a conclusão deste trabalho, uma amostragem de 412 cidadãos civis de diferentes faixas etárias e níveis de escolaridade. O público entrevistado permeou as cinco regiões do Brasil (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), representantes das mais diversas classes sociais e profissionais de diferentes áreas de atuação, como professores, comerciantes, bancários, funcionários públicos, e estudantes.

Para isso foi aplicado um formulário com 4 (quatro) questões objetivas e com 5 (cinco) opções de resposta, conforme o APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO APLICADO PARA MEDIR A PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO.

A primeira questão buscou medir o nível de interesse da sociedade pela destinação dos recursos públicos arrecadados pelo Estado. Foi possível visualizar que mais de 75% dos entrevistados estão totalmente ou muito interessados em saber qual a aplicação está sendo dada aos impostos recolhidos pelo Governo.

Quadro 1 – Interesse da sociedade na destinação dos recursos

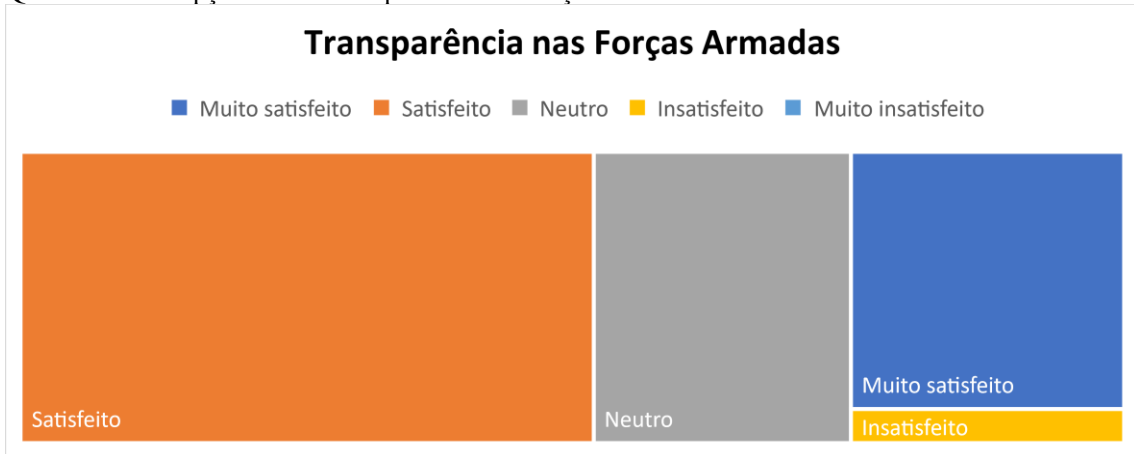


Fonte: Autor

Com a segunda pergunta identificamos uma tendência central no interesse pelo acompanhamento dos eleitores pelos temas votados pelos congressistas, ou seja, mais de 60% tendem a realizar um acompanhamento ocasional das matérias votadas pelo Congresso.

Já quando tratamos da percepção de transparência quanto à aplicação dos recursos públicos destinado para investimentos nas Forças Armadas, fica evidente que existe um elevado grau de satisfação por parte dos entrevistados, sendo que 73% se dizem satisfeitos ou muito satisfeitos, conforme gráfico a seguir:

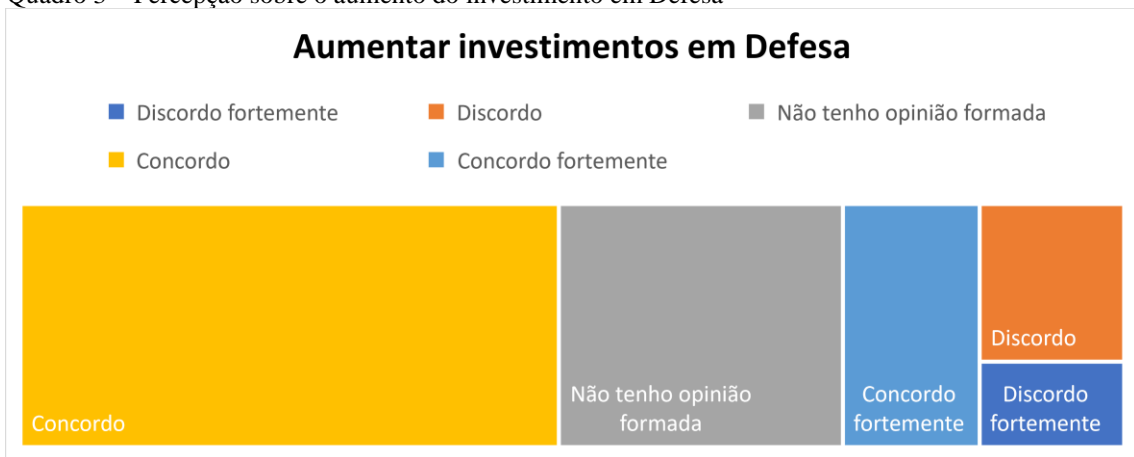
Quadro 2 – Percepção sobre a transparência nas Forças Armadas



Fonte: Autor

Por fim, na quarta e última questão identificamos uma ligeira predominância, aproximadamente 60%, na concordância com o aumento dos investimentos no Setor de Defesa para sedimentar a posição de liderança do Estado brasileiro no que tange o Poder Militar.

Quadro 3 – Percepção sobre o aumento do investimento em Defesa



Fonte: Autor

5 CONCLUSÃO

Diante das questões apresentadas, baseado nas publicações encontradas e na pesquisa realizada, podemos concluir que a Governança aplicada pelas Forças Armadas, em especial pelo Comando da Aeronáutica, tem atendido às expectativas traçadas pela sociedade brasileira.

Já como relação ao vínculo existente entre os princípios da Governança, especialmente a integridade, a transparência e a confiabilidade, e o desenvolvimento do Poder Aeroespacial não foi possível construir uma métrica entre essas duas variáveis, visto que a Governança se apresenta como um complexo sistema formado por diversos elementos, funções e conexões, ficando por vezes pouco visíveis e de difícil mensuração.

A identificação das diversas ações que contribuíram para o desenvolvimento da Governança no setor de Segurança e Defesa possibilitou identificar o surgimento de um conceito voltado especificamente para a área, a Governança de Defesa, algo bem amplo e que se preocupa com a questão da legitimidade das ações realizadas pelas instituições envolvidas com a defesa da soberania de um Estado.

Outro ponto de destaque abordado foi a variação do orçamento alocado para investimentos no setor de Defesa ante ao orçamento total para a área de Defesa e a sua proporção para com o PIB. A cada ano que passa observa-se um maior distanciamento entre os orçamentos total e aquele voltado exclusivamente para investimento, obrigando as FA a trabalharem cada vez mais com eficiência e eficácia para que os projetos de interesse do Poder Militar sejam contemplados pelos recursos disponibilizados.

A aplicação de uma pesquisa simples e objetiva sobre o assunto, abordando pontos específicos como transparência e integridade das Forças Armadas, serviu de base para uma análise atual, como também para fonte de comparação de futuras pesquisas, possibilitando medir a percepção social de como as políticas militares de investimentos estão sendo percebidas pelos pagadores de impostos.

Assim, e diante de toda essa análise, mesmo sem ter sido possível medir numericamente, infere-se que existe uma relação direta entre a aplicação dos princípios da Governança Pública e o desenvolvimento do Poder Aeroespacial Brasileiro, o que alinha-se com a teoria do professor Stephen P. Osborne que eleva a importância da inclusão da sociedade nos debates de interesse público e destaca a necessidade de que as Instituições Públicas (Forças Armadas) sejam transformadas em entidades eficientes e eficazes, destacando o cidadão como um cliente a ser atendido.

Por fim, dada a complexidade do tema e a modernidade do assunto, cabe destacar que este trabalho não concluiu na integralidade os objetivos propostos inicialmente. Acrescento ainda que, dada a importância e a relevância do assunto para o desenvolvimento futuro do Poder Aeroespacial, essa pesquisa deva ser considerada embrionária; uma introdução sobre a influência da Governança no Poder Militar e no Poder Aeroespacial, cabendo novos estudos, sob outras óticas, estando sujeito à considerações futuras.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto; NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. Portaria nº 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. 14971, 12 nov. 2020.
- BRASIL. Senado Federal. Decreto legislativo 179, de 14 de dezembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem 2, de 2017 (Mensagem nº 616, de 18 de novembro de 2016, na origem). Brasília: **Diário Oficial da União**, 17 dez. 2018.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU / Tribunal de Contas da União**. Edição 3 - Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado – Secex Administração, 2020.
- COLLIS, Jill; HUSSEY, Roger. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.
- GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 6ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FONTES FILHO, Joaquim Rubens. **Governança organizacional aplicada ao setor público**. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 2003.
- RAPOSO V., Carlos Antonio. **Sociedade e Defesa Nacional: um novo olhar para o século XXI**. 1. ed. Alemanha: Novas Edições acadêmicas, 2014
- WORLD BANK. **World Development Report 1992: development and the environment**. Washington D.C.: World Bank, 1992.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre factividade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.
- OSBORNE, Stephen P. **The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. New York: Routledge, 2010. Texto.

APÊNDICE A – ENTREVISTA COM ESPECIALISTAS

Estimado colaborador,

O presente questionário é parte de um trabalho de pesquisa científica realizada com a intenção de identificar o surgimento da Governança no setor de Defesa do Brasil bem como uma possível influência dela no desenvolvimento do Poder Militar e do Poder Aeroespacial Brasileiro.

Dada a carência de publicações científicas sobre o assunto Governança voltada para o setor de defesa, a sustentação do trabalho está sendo buscada por meio de publicações, textos, vídeos e aulas de especialistas do Brasil e do Mundo, restringindo-se aos Estados signatários de regimes políticos democráticos, bem como por meio de entrevistas com especialistas e acadêmicos de instituições de ensino, órgãos de controle, institutos e outros colaboradores.

A base de sustentação teórica desse esse trabalho será o professor Stephen P. Osborne, acadêmico amplamente conhecido no âmbito da Administração Pública e um dos 5 pesquisadores mais citados no mundo.

Ao tratar do tema Governança Osborne tira o protagonismo do governo nas ações ou políticas públicas e o coloca como ator responsável pela criação de pontes entre o Estado e a sociedade, buscando assim a legitimidade das ações. Com isso ele tira o papel central do Estado, eleva a importância da inclusão da sociedade nos debates de interesse público e inclui novos atores relevantes nesse novo modelo.

Após essa breve introdução iniciaremos nossa entrevista solicitando que primeiramente seja feita uma breve qualificação do entrevistado e sobre qual a sua experiência sobre o tema Governança.

Após essa introdução gostaria de saber qual a sua opinião para as seguintes questões:

- 1) Existem diferenças entre a Governança Pública e a Governança aplicada ao setor de Defesa? Se sim, quais seriam?

- 2) Quais as ações de Governança mais significativa aplicada no setor de Defesa que você tem conhecimento? Por que trataria essas como destaque?

- 3) Você acredita que possa existir alguma relação entre a Governança e o desenvolvimento do Poder Aeroespacial? Como o Ministério da Defesa e as Forças Armadas do Brasil poderiam tratar a Governança com vistas a fortalecer o Poder Militar?

- 4) Como você avalia as práticas de Governança aplicadas atualmente pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas? Elas são proporcionais ao nível de maturidade da sociedade brasileira sobre o tema?

Por fim gostaria de agradecer imensamente sua disponibilidade para o preenchimento desse questionário e colocar-me à disposição para qualquer necessidade de clarificação sobre esse trabalho.

Respeitosamente,

Ten Cel Av Marco Aurélio de Oliveira **Celoni**
Aluno do Curso de Comando de Estado-Maior da FAB

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO PARA MEDIR A PERCEPÇÃO DA POPULAÇÃO

Nível de escolaridade:

Fundamental Médio Superior (Graduação) Pós-graduação

Gênero:

Masculino Feminino

Faixa etária em anos:

18-30 31-45 46-60 acima de 60

- 1) Considerando o constante aumento da participação da sociedade nos debates de interesse público, inclusive por meio de opiniões manifestadas informalmente nas mídias sociais, como você avalia o seu nível de interesse pela destinação dos recursos públicos arrecadados pelo Estado?
 - Nada interessado(a)
 - Pouco interessado(a)
 - Indiferente(a)
 - Muito interessado(a)
 - Totalmente interessado(a)

- 2) Como eleitor(a), você está acostumado(a) a acompanhar como os representantes do povo no Congresso Nacional tratam e votam os assuntos que você julga serem de interesse do País?
 - Nunca acompanho
 - Quase nunca acompanho
 - Acompanho ocasionalmente
 - Quase sempre acompanho
 - Sempre acompanho

- 3) Considerando as informações que você tem conhecimento, como você avalia a transparência da aplicação dos recursos públicos destinado para investimentos nas Forças Armadas?
 - Muito satisfeito
 - Satisfeito
 - Neutro
 - Insatisfeito
 - Muito insatisfeito

- 4) Considerando as dimensões do Brasil e a sua importância no cenário mundial, em especial no contexto da América Latina, como você avaliaria a possibilidade de aumentarmos os investimentos no Setor de Defesa para sedimentar a posição de liderança do Estado brasileiro no que tange o Poder Militar?
 - Discordo fortemente
 - Discordo
 - Não tenho opinião formada
 - Concordo
 - Concordo fortemente