



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA AEROESPACIAIS

RONALD JOSÉ PINTO, Cel QOInt

Governança verticalizada: estratégia da política de execução orçamentária para a captação de recursos

Rio de Janeiro
2024

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA AEROESPACIAIS

RONALD JOSÉ PINTO, Cel QOInt

Governança verticalizada: estratégia da política de execução orçamentária para a captação de recursos

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Política e Estratégia Aeroespaciais.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Patrícia de Oliveira Matos.

Rio de Janeiro
2024

1 INTRODUÇÃO

Em novembro de 2017, o Governo Federal emitiu o Decreto 9.203 (Brasil, 2017), o qual estabelece as diretrizes de governança na Administração Pública, visando, principalmente, apresentar para a sociedade melhores resultados das políticas públicas, por meio de uma gestão moderna, transparente e íntegra dos limitados recursos.

Na Força Aérea Brasileira (FAB), o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) criou o Escritório de Governança para gerenciar a implantação dessas diretrizes no Comando da Aeronáutica (COMAER). Em razão da competência, o acompanhamento orçamentário permaneceu com a Quinta Subchefia do EMAER, responsável pelos contatos externos; e a gestão interna com a Diretoria de Economia e Finanças da Aeronáutica (DIREF), subordinada à Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA).

Neste cenário, um problema constantemente presente para a administração da Força é a negociação com o Governo Federal por uma fatia maior do orçamento, em virtude da cobrança da sociedade, a qual, cada vez mais, tem acesso a como estão sendo aplicados os recursos, exigindo resultados mais efetivos dos agentes públicos.

Como solução para este problema, a implantação da governança verticalizada na gestão financeira da FAB é uma estratégia da política de execução orçamentária que visa melhorar significativamente a captação de recursos para a Força, com base na estruturação interna da organização e no relacionamento institucional, bem como no processo de tomada de decisões com foco nos objetivos estratégicos.

A governança verticalizada considera a estrutura interna da organização e o relacionamento institucional na formulação das linhas de ação a serem adotadas para atingir os objetivos estratégicos, sendo comprovada nos resultados obtidos pela Coordenadoria de Governança (CGOV) do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) em 2023.

Em complemento, num ambiente de instabilidade com rápidas mudanças de prioridade no investimento dos recursos públicos, o processo de tomada de decisões por parte dos gestores na ponta da linha reflete diretamente na estratégia planejada, conforme atestado nas orientações às Unidades Subordinadas, emitidas pelo setor de governança do DCTA, o qual possui uma visão mais ampla e prospectiva da execução do aporte financeiro.

De fato, a necessidade de ser efetivo na administração financeira, apresentando para a sociedade os resultados esperados, demonstra que a sinergia do alinhamento institucional verticalizado é primordial para garantir a confiabilidade na estratégia de desempenho da

execução orçamentária, obtida por meio da estruturação interna da governança, concorrendo para a coleta de indicadores favoráveis que serão empregados como argumentos na negociação com os escalões superiores pela descentralização de uma fatia maior de recursos.

2 A VERTICALIZAÇÃO DA GOVERNANÇA PARA A CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Partindo do princípio de que a estratégia deve estabelecer um sistema de negociação para atingir o estado final desejado, descrito por Vasconcelos e Pagnoncelli (2001), a captação de recursos junto aos escalões superiores enfatiza a influência política. Esta influência ocorre tanto no ambiente interno, definido pelo relacionamento entre os diversos setores da organização, com base na missão institucional, quanto no cenário externo, projetando o alcance futuro, com o objetivo de enaltecer os aspectos positivos e de mitigar os negativos identificados pela alta administração, conforme Bertero (2006).

Sendo assim, a implantação da governança verticalizada na gestão financeira da Força fará com que as Unidades Gestoras Executoras foquem na missão atribuída, determinando exatamente o que deve ser realizado, visando alcançar os objetivos estratégicos, bem como permitirá que no inter-relacionamento com os entes superiores da Administração sejam explorados os resultados favoráveis obtidos, qualificando os argumentos na negociação por mais recursos.

As características da aplicação da governança verticalizada são expressas nas ideias da Escola do Poder definida por Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010), a qual discorre sobre como a influência da estruturação interna de uma organização se relaciona no ambiente externo, descrevendo que o poder político nas negociações torna-se responsável pelo atendimento dos objetivos estratégicos planejados.

Nesse sentido, deduz-se que os Órgãos de Direção Setorial (ODS), ao estabelecerem a governança verticalizada devem orientar que as Organizações Militares (OM) subordinadas reforcem com os recursos materiais, humanos e financeiros da Unidade os setores primordiais para o cumprimento da missão, com foco nos objetivos estratégicos, obtendo os resultados planejados.

Com o atendimento dos objetivos, os órgãos responsáveis por realizar os enlaces estratégicos externos utilizarão os bons resultados alcançados para projetar a visão de futuro almejada, demonstrando que o investimento público na FAB está sendo aplicado de maneira efetiva, comprovando para o Ministério da Defesa (MD) que o retorno esperado pela sociedade pode ainda ser melhor, caso seja disponibilizado mais orçamento.

Como exemplo do emprego estratégico da governança verticalizada, o DCTA revisou o respectivo Regimento Interno (Brasil, 2023a) referente à CGOV que tratava do planejamento, do orçamento e da gestão, mudando totalmente a atuação desse setor.

Com esta mudança, a CGOV passou a ser responsável por fomentar a captação de recursos, verificar se o planejamento das atividades previstas permitia efetivamente mitigar os riscos diretamente ligados à missão do Departamento, monitorar e, principalmente, avaliar os resultados apresentados pelas OM subordinadas ao DCTA, por intermédio de indicadores gerenciais e de Visitas Técnicas, dentre outras atividades de governança.

Cabe ressaltar que essa mudança na estrutura interna transformou a consciência situacional na ponta da linha por parte da Direção Geral do DCTA, tendo em vista que as informações que passaram a ser coletadas e analisadas pela CGOV, que anteriormente apenas apresentava os dados obtidos pela gestão, agora permitem antecipar as medidas necessárias para o ajuste das metas e diretrizes descritas no planejamento institucional.

Com isso, a execução orçamentária por parte das Unidades melhorou em termos quantitativos e qualitativos, durante o exercício financeiro de 2023, obtendo o percentual de 71,04% de plena execução, ou seja, até a fase do pagamento da despesa, contra 61,42% em 2022 (Tesouro Gerencial, 2024) em relação ao orçamento descentralizado na Ação 2000 (Administração da Unidade) para o DCTA. Nesta mesma Ação ocorreram apenas 0,25% de cancelamento de todo restos a pagar (RAP) inscrito em 2023, diminuindo bastante do percentual obtido no ano anterior que foi de 6,06% (Tesouro Gerencial, 2024).

Esses dados demonstram que as orientações emitidas com base na análise das informações monitoradas, durante o período de avaliação, permitiram os ajustes necessários, possibilitando que a Direção do DCTA realizasse reuniões e gestões com o EMAER, MD e, em especial, no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), por intermédio da Agência Espacial Brasileira (AEB). Ainda ocorreram reuniões junto às entidades fomentadoras de pesquisa, tais como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e a Financiadora de Estudos e Pesquisa (FINEP), para a complementação orçamentária, primordial para a execução dos projetos estratégicos da FAB.

Realizar uma governança efetiva no emprego dos créditos disponibilizados, analisando os resultados obtidos, gerando informações prospectivas e melhorando o perfil da execução em função dos objetivos estratégicos, torna-se cada vez mais importante para almejar o aumento de recursos, principalmente em virtude do histórico orçamentário do MD,

apresentado por Matos, Fingolo e Schneider (2017), marcado por reduzida capacidade de investimentos.

Como consequência da capacidade política de buscar novos investimentos, com base nos resultados favoráveis gerados e no emprego do orçamento disponibilizado com efetividade, a governança verticalizada torna o processo de tomada de decisões estratégico, definido por Certo e Peter (1993), em prol da captação de recursos necessários para a solução dos desafios advindos da constante transformação que o mundo moderno imprime nos dias de hoje.

3 A IMPORTÂNCIA DA TOMADA DE DECISÕES PARA ATINGIR OS OBJETIVOS

Atualmente, existem diversas ferramentas, teorias e estudos, como por exemplo, a gestão por processo, por indicadores e o *balanced scorecard* (BSC), que auxiliam as organizações a escolherem o caminho a percorrer para atingir os objetivos estratégicos. Nesse processo, em razão da diversidade e da instabilidade dos cenários político e econômico mundial, possui elevada importância a tomada de decisões alinhada com a visão de futuro descrita por Wright, Kroll e Parnell (2010).

Nessa lógica, a governança direciona o gestor para percorrer uma trilha estruturada de comando e controle da política de execução orçamentária, para que a organização possa sistematicamente observar se há integração entre a estratégia definida e os resultados alcançados. Isso permite a mudança de rota, caso os resultados não sejam os esperados, bem como uma análise proativa se o objetivo final desejado é sustentável ou se precisa ser adaptado para a nova realidade apresentada.

Inserida nesse contexto, a governança verticalizada pode ser aplicada no processo de tomada de decisões de forma sistematizada em consonância com os pensamentos do matemático Igor Ansoff (2001). Esses pensamentos relatam que as decisões tomadas no ambiente organizacional traduzem o nível de produtividade da instituição, bem como determinam a orientação para os gestores obterem resultados, em cada área de atuação da Unidade, alinhados com os parâmetros delineados pela postura estratégica de concentrar os esforços para almejar o futuro pretendido.

De acordo com esse pensamento, os Comandantes das OM subordinadas a um determinado ODS devem ser orientados a decidir conforme a estratégia prevista para alcançar a visão de futuro, investindo os recursos disponíveis para que cada atividade desenvolvida componha um somatório de ações em prol da promoção da missão da FAB, tornando esta

mais efetiva, visível e mensurável para a sociedade, seja na área operacional, de treinamento, logístico ou administrativo.

Isto irá exigir da FAB uma melhora na captação de recursos financeiros junto ao Governo Federal, visando acrescentar maior capacidade de emprego ao Poder Aeroespacial, fundamental num mundo cada vez mais ameaçado e vulnerável aos fenômenos globais, devido a problemas políticos, demográficos, ecológicos, econômicos e sociais, definindo a elaboração de abordagens multifuncionais que materializem a competitividade da Força contra essas ameaças.

Nesse caminho, o DCTA, por intermédio da CGOV, acompanha, analisa e apresenta mensalmente, durante o Conselho dos Diretores, os relatórios e gráficos obtidos do Tesouro Gerencial e do painel Observar da DIREF, em conjunto com o resultado da pesquisa de satisfação realizada pelo COMAER em 2022. A Coordenadoria também orienta como os Comandantes das OM subordinadas devem antecipar a execução orçamentária plena, diminuindo a inscrição de RAP, com foco na visão estratégica da Direção Geral.

Assim, a Direção do DCTA pleiteia junto aos órgãos superiores (EMAER e MD) um aumento substancial da dotação orçamentária durante o próprio exercício, argumentando a qualidade da execução e a possibilidade de empenhar os recursos nos Projetos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) sob a responsabilidade dos Institutos de Pesquisa e Desenvolvimento da Força.

Nesta senda, para Couto e Rodrigues (2019) a distribuição orçamentária brasileira prioriza os investimentos na política social assistencialista, em virtude da pressão que o processo eleitoral exerce nos parlamentares, diminuindo os gastos em defesa. Entretanto, com uma governança verticalizada, os bons resultados nos programas de CT&I podem gerar empregos e desenvolvimento, que seriam fortes justificativas para a captação de mais recursos.

Fruto da governança realizada pela CGOV, anualmente as OM do DCTA publicam o Programa de Trabalho Anual do exercício seguinte até o final do ano vigente, definindo a programação da Unidade, baseada nas orientações emitidas no Plano Setorial (PLANSET), documento de responsabilidade do próprio DCTA.

As OM também estão antecipando gradualmente a elaboração dos Processos Administrativos de Gestão (PAG), sendo previsto para a execução em 2024 que todos os PAG fossem entregues na OM executora do processo licitatório até o dia 15 de março de 2024, conforme o Ofício 95/VDCTA/15891 (Brasil, 2023b), 45 dias antes do executado em 2023.

Além disso, as orientações emitidas pela CGOV por meio do Ofício 277/SCCO/17584 (Brasil, 2023c), contribuíram fortemente para que os Comandantes qualificassem os processos que seriam inscritos em RAP, tendo em vista a rápida execução no início do ano seguinte, bem como a certeza de que os empenhos não seriam cancelados, comprovando a prospecção que a governança verticalizada proporciona.

Alinhado com as orientações do PLANSET do Órgão de Direção Setorial (ODS), os Comandantes podem planejar a execução, tomando as decisões focadas no cumprimento da missão, mitigando as incertezas de novas ameaças e contribuindo fortemente para a conquista do objetivo estratégico de captar mais recursos, consoante as pretensões da Direção.

Esse alinhamento estratégico que influencia no processo de tomada de decisões é observado em todos os níveis, conforme o estudo elaborado por Giesteira, Matos e Ferreira (2021). O estudo verificou que o mais importante documento orientador das atividades das Forças Armadas brasileiras, a Estratégia Nacional de Defesa visa à proteção contra ameaças externas, objetivo da Política de Defesa Nacional, a qual projeta o Brasil no concerto das nações, inserindo o país nos processos decisórios internacionais.

Portanto, ao receberem as diretrizes superiores, as quais estão direcionadas para os objetivos estratégicos da Instituição, os gestores são capazes de tomar as decisões necessárias, de maneira independente, contribuindo para que os Diretores negociem um maior investimento financeiro. Isso é fundamental para a adaptação à constante instabilidade da política de aplicação de recursos do Governo Federal, provocada por novos fatores ainda não plenamente delineados, comprovando que o sistema proposto pela governança verticalizada apresenta uma ferramenta fundamental para o COMAER.

4 CONCLUSÃO

Desde os anos 2000, o COMAER tem procurado melhorar significativamente a execução orçamentária anual, buscando empenhar todo o recurso descentralizado, utilizando de forma estratégica as técnicas modernas de administração, promovendo negociações por mais recursos, principalmente no final do exercício financeiro.

Entretanto, esta melhora quantitativa, tem que ser executada alinhada com o planejamento estratégico, para ocasionar decisões focadas na realização de ações que contribuam efetivamente para o cumprimento da missão institucional da FAB, proporcionando um cenário adequado para a governança verticalizada.

Logo, a utilização dos conceitos da governança verticalizada permitirá a captação de mais recursos, favorecendo a qualidade da execução plena dos créditos disponibilizados,

diminuindo o cancelamento dos RAP, em virtude do processo de tomada de decisões compor as orientações emitidas pela Direção superior, fomentando argumentos para o contato com os órgãos gestores do orçamento público.

Um desses conceitos está baseado na estruturação interna da organização e como esta se relaciona no ambiente externo com os demais atores, para conquistar a visão de futuro almejada, construindo estrategicamente a sinergia fundamental para concentrar os meios fornecidos em prol de resultados que amparem a negociação para o aumento do recurso inicialmente aprovado.

Igualmente, a governança verticalizada enseja na dinâmica do processo de tomada de decisões a orientação vital aos Comandantes para agrupar a atenção nos objetivos estratégicos mapeados, de forma flexível e ágil que os dias atuais exigem, transformando os resultados auferidos em razões irrefutáveis na negociação por novos investimentos para a Força.

Por fim, vale destacar que a implantação da governança verticalizada como estratégia da política de execução orçamentária consentirá uma estruturação interna concentrada na conquista dos objetivos, devidamente orientada para escolher a rota que reforçará os resultados pretendidos pela sociedade, transformando esses em argumentos contundentes para a captação de mais recursos para o COMAER.

REFERÊNCIAS

- ANSOFF, Harry Igor. **A nova estratégia empresarial**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- BERTERO, Carlos Osmar. **Gestão empresarial: estratégias organizacionais**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 224, p. 3, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 24 jul. 2024.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial. Portaria DCTA nº 142/DDO, de 13 de março de 2023a. Aprova a reedição do Regimento Interno do Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (RICA 20-3). **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 050, f. 3763, 16 mar. 2023.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial. **Ofício 95/VDCTA/15891**, 21 set. 2023b. Processos de Contratações no Exercício de 2024.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial. **Ofício 277/SCCO/17584**, 19 out. 2023c. Avaliação de Empenhos de 2023 que serão inscritos em Restos a Pagar.
- CERTO, C. Samuel; PETER, J. Paul. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. 1. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.
- COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho. **Governança Orçamentária no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Cepal, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11565/1/Governanca_Orcamentaria_no_Brasil.pdf. Acesso em: 13 ago. 2024.
- GIESTEIRA, Luís Felipe; MATOS, Patrícia de Oliveira; FERREIRA, Thiago Borne. **A defesa nacional e os programas estratégicos de defesa no PPA 2016-2019**. Brasília, 2021. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10790/1/td_2672.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.
- MATOS, Patrícia de Oliveira; FINGOLO, Julie Maryne; SCHNEIDER, Raphael Augusto. Orçamento público e defesa nacional: uma análise do orçamento de defesa brasileiro no período de 2000 a 2016. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 211-238, jan./abr. 2017.
- MINTZBERH, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safari de estratégia**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.
- TESOURO GERENCIAL: Base de Dados. Disponível em: <https://tesourogerencial.tesouro.gov.br/tg/servlet/mstrWeb?pg=login&v=1723048925431>. Acesso em: 6 ago. 2024.

VASCONCELOS, Paulo; PAGNONCELLI, Dernizo. **Construindo estratégias para vencer.** 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

WRIGHT, Peter; KROLL, Mark Joseph; PARNELL, John. **Administração estratégica: conceitos.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010.