UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

ALEXANDRE **MACIEL** DA SILVA, Cel Av R/1

Governança Corporativa no COMGAP:
um olhar sob a perspectiva do Poder Aeroespacial

Rio de Janeiro
2022

UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

ALEXANDRE **MACIEL** DA SILVA, Cel Av R/1

Governança Corporativa no COMGAP:
um olhar sob a perspectiva do Poder Aeroespacial

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Aeroespaciais.

Linha de Pesquisa: Poder Aeroespacial Brasileiro, Segurança e Defesa.

Orientador: Prof. Dr. Newton Hirata

Rio de Janeiro
2022

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da UNIFA

Silva, Alexandre Maciel da

S586g Governança corporativa no COMGAP: um olhar sob a perspectiva do Poder Aeroespacial. / Alexandre Maciel da Silva. – Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2022.
98 f.: il., enc.

Orientador: Prof. Dr. Newton Hirata
Dissertação (mestrado) – Universidade da Força Aérea, Rio de Janeiro, 2022.
Referências: f. 92-98

1. Planejamento Estratégico. 2. Alinhamento Estratégico. 3. Prestação de Contas. 4. Plano Setorial I. Título. II. Hirata, Newton. III. Universidade da Força Aérea.

CDU: 327

MINISTÉRIO DA DEFESA
COMANDO DA AERONÁUTICA
UNIVERSIDADE DA FORÇA AÉREA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS AEROESPACIAIS

ALEXANDRE MACIEL DA SILVA

GOVERNANÇA CORPORATIVA NO COMGAP: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DO PODER AEROESPACIAL

Dissertação aprovada pelos membros da Banca Examinadora, no dia 06 de maio de 2022, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA).

Rio de Janeiro, RJ, 06 de maio de 2022.

BANCA EXAMINADORA

gov.br Documento assinado digitalmente
NEWTON HIRATA
Data: 06/05/2022 17:08:03-0300
Verifique em https://verificador.iti.br

Prof. Dr. NEWTON HIRATA (CPF: 878.550.119-00) – AFA/UNIFA
Presidente da Banca de Defesa

gov.br Documento assinado digitalmente
PATRICIA DE OLIVEIRA MATOS
Data: 07/06/2022 15:53:12-0300
Verifique em https://verificador.iti.br

Profa. Dra. PATRÍCIA DE OLIVEIRA MATOS (CPF:003.290.326-07) – UNIFA
Examinadora Interna

gov.br Documento assinado digitalmente
LUIZ GUSTAVO ANTONIO DE SOUZA
Data: 09/05/2022 09:44:45-0300
Verifique em https://verificador.iti.br

Prof. Dr. LUIZ GUSTAVO A. DE SOUZA (CPF:053.669.399-41) – UFF
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Ao Comando-Geral de Apoio (COMGAP), por ter-me possibilitado trabalhar no processo de reestruturação da logística da FAB, de modo direto na área de governança dos processos ligados às atividades finalísticas e de suporte que envolvem todas as organizações subordinadas, o que me despertou o interesse em pesquisar, com bases científicas, de que modo a governança na logística contribui efetiva e estrategicamente para a consecução da missão da Força Aérea. Fundamental, também, foi a autorização do Comandante-Geral de Apoio para que eu pudesse inscrever-me no Programa de Pós-Graduação junto à UNIFA.

À Profª. Drª. Maria Filomena, que participou da minha seleção para o PPGCA, desde a apresentação do projeto preliminar de pesquisa, assumindo uma postura totalmente dócil e proativa em direcionar-me no aprimoramento do projeto, na pesquisa e na concatenação dos conteúdos, o que proporcionou uma adequada avaliação durante o Exame de Qualificação. Após isso, por motivos particulares de saúde, ela teve que se afastar do Programa, mas, graças a Deus, recuperou-se bem e continuou à distância na torcida pela conclusão do trabalho.

Ao Prof. Dr. Newton Hirata, que participou da Banca do Exame de Qualificação assumiu a orientação do trabalho, mostrando-se totalmente disposto a inteirar-se de todo o andamento da pesquisa, repassando sua visão crítica e objetiva, de modo a assegurar o adequado direcionamento rumos ao alcance dos objetivos propostos, o que fez de modo atencioso e dedicado, independentemente das diversas demandas que atende rotineiramente.

À minha família, por compreender-me e apoiar-me nestes quase 3 anos de envolvimento na pesquisa, cumulados com a assunção de encargos relevantes e, ao longo de 2020, em paralelo com a dedicação ao Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM), pré-requisito para o prosseguimento na carreira. Sou eternamente grato pelos muitos momentos intensos de pesquisa e redação que foram compartilhados com maior proximidade, o que se tornou ainda mais intenso em função das restrições impostas pela Pandemia da COVID-19.

A Deus, por ter-me permitido a saúde e a resiliência necessárias para chegar a este ponto da carreira, mantendo ainda acesa a chama do ideal que me motivou a adentrar nas fileiras militares há praticamente trinta e cinco anos.

RESUMO

A Força Aérea Brasileira (FAB) representa o braço do Poder Aeroespacial no espectro do Poder Nacional. A ela cabe assegurar à sociedade brasileira a soberania do espaço aéreo e a integração nacional, e, para tal, estrutura-se em segmentos especializados, cabendo ao Comando-Geral de Apoio (COMGAP) a coordenação das atividades de suporte logístico de toda a ordem. Para tal, é necessária uma estrutura capilarizada cuja gestão da sustentação logística permeie e atenda a todas as necessidades rotineiras da Força, e, ao mesmo tempo, faz-se fundamental a condução de uma adequada Governança dos processos, de modo a assegurar o alinhamento estratégico (conformidade) da cadeia de valor logística com os grandes objetivos e com a Visão de Força estabelecidos no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), propiciando, ainda, a devida prestação de contas à sociedade. Para tal, o COMGAP aproveitou o movimento de reestruturação da FAB para remodelar-se e aperfeiçoar suas rotinas, estabelecendo seu Planejamento Estratégico por meio do Plano Setorial, o PCA 11-1, periodicamente revisado e atualizado. Assim, vale-se de metodologias e ferramentas que assegurem, à Alta Cúpula da Logística, condições de acompanhar a gestão operacional das organizações subordinadas, as quais se incumbem, de acordo com suas parcelas de responsabilidade, da conformidade no cumprimento as leis, normas e regulamentos estabelecidos (*compliance*), de proporcionar a devida transparência na condução dos projetos e atividades, e de prestar contas com relação aos resultados obtidos (*accountability*). Desse modo está estabelecida, na cadeia logística da Força, uma estrutura atualizada de Governança que proporciona um olhar estratégico sobre a gestão organizacional. Esta Pesquisa teve o fulcro de analisar criticamente a contribuição da governança corporativa do COMGAP para o Poder Aeroespacial, considerando o processo de reestruturação do Comando da Aeronáutica (COMAER), no período de 2017 a 2019, tratando-se de um estudo de caso com propósito exploratório-descritivo, valendo-se de fontes literárias e documentais. Assim, foi possível demonstrar que o COMGAP empregou, em seu planejamento estratégico e na execução das atividades, ferramentas de governança corporativa de forma a alinhar-se com os objetivos estratégicos do COMAER.

Palavras-chave: Planejamento Estratégico; Alinhamento Estratégico; Conformidade; PEMAER; Prestação de Contas; Plano Setorial; Governança; Gestão; Responsabilidade; Transparência.

ABSTRACT

The Força Aérea Brasileira (FAB) represents the arm of Aerospace Power in the spectrum of National Power. It is up to it to ensure to the brazilian society the sovereignty of airspace and the national integration, and, for this, it is structured in specialized segments, with the Comando-Geral de Apoio (COMGAP) coordinating logistical support activities of all kinds. . Therefore, it is necessary a capillarized structure which management of logistical support permeates and meets all the routine needs of the Force, and, at the same time, it is essential to conduct an adequate Governance over the processes, in order to ensure the strategic alignment (compliance) of the logistics value chain with the main objectives and the Vision of the Force established in the Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER), allowing due accountability to the society. To this end, COMGAP took advantage of the restructuring movement of the FAB to remodel and improve its routines, establishing its Strategic Planning through the Sectorial Plan, the PCA 11-1, which is periodically reviewed and updated. Thus, it uses methodologies and tools to accomplish, at the High Summit of Logistics, conditions to monitor the operational management of subordinate Organizations, according to their portions of responsibility, responding for the compliance within the laws, standards and established regulations, providing due transparency (disclosure) in the conduct of projects and activities, and being accountable for the results obtained. Thus, an updated Governance structure is established in the logistics chain of the Force, which provides a strategic look at organizational management. This Research aimed to critically analyze the contribution of COMGAP's corporate governance to Aerospace Power, considering the process of restructuring the Comando da Aeronáutica (COMAER), from 2017 to 2019, being a case study with an exploratory-descriptive purpose, based on literary and documentary sources. Thus, it was possible to demonstrate that COMGAP employed, in its strategic planning and in the execution of activities, corporate governance tools in order to align itself with COMAER's strategic objectives.

Keywords: Strategic Planning; Strategic Alignment; Compliance; PEMAER; Accountability; Sectorial Plan; Governance; Management; Responsibility; Transparency (Disclosure).

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Processo de administração estratégica. 26
Figura 2 – Maximização da Estratégia. 27
Figura 3 – Princípios da boa governança corporativa**.** 30
Figura 4 – BSC e Mapa Estratégico. 34
Figura 5 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública. 36
Figura 6 – Componentes dos mecanismos de governança. 38
Figura 7 – Relação entre governança e gestão. 39
Figura 8 – As cinco partes básicas da organização. 41
Figura 9 – Cinco visualizações (ou teorias) de como a organização funciona. 43
Figura 10 – Mapa Estratégico da FAB. 61
Figura 11 – Dimensão 22. 62
Figura 12 – Participação das despesas com pessoal e encargos no orçamento do MD (2000-2020) (em %). 64
Figura 13 – Organograma da FAB até 2016 66
Figura 14 – Organograma atual da FAB (2022). 70
Figura 15 – Composição dos novos COMAR. 72
Figura 16 – Objetivos Setoriais do COMGAP. 75
Figura 17 – Organograma do COMGAP antes da reestruturação. 76
Figura 18 – Organograma do Estado-Maior do COMGAP (EMGAP) antes da reestruturação. 77
Figura 19 – Estrutura organizacional do COMGAP e as OM subordinadas após a reestruturação. 78
Figura 20 – Organograma do COMGAP após a reestruturação. 79
Figura 21 – Organograma do EMGAP após à reestruturação. 80
Figura 22 – COMGAP: relação de capacidades x efeitos 83
Figura 23 – Tabela com a comparação dos efetivos do COMGAP e das OM subordinadas após a concentração no complexo em São Paulo-SP 86
Figura 24 – Tabela com a demonstração da redução dos gastos relativos ao suporte à vida vegetativa do COMGAP e das OM subordinadas após a concentração no complexo em São Paulo-SP 86

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução do pensamento estratégico. 22
Quadro 2 – Evolução dos modelos de planejamento. 23
Quadro 3 – Recomendações de governança no setor público. 32
Quadro 4 – Estruturas organizacionais. 44
Quadro 5 – Percentual do PIB efetivamente aplicado em Defesa. 51
Quadro 6 – Documentos do MD e do COMAER consultados na pesquisa. 56
Quadro 7 – Procedimentos adotados. 58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

1ª ELO	Primeira Esquadrilha de Ligação e Observação
1º GAC	Primeiro Grupo de Aviação de Caça
AFA	Academia da Força Aérea
BRICS	Brasil, Rússia, China e África do Sul
BSC	*Balanced Scorecard*
CABE	Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa
CABW	Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington
CAN	Correio Aéreo Nacional
CELOG	Centro Logístico da Aeronáutica
CGov-FAB	Comitê de Governança da Força Aérea Brasileira
CGU	Controladoria-Geral da União
CMTAER	Comandante da Aeronáutica
COMAER	Comando da Aeronáutica
COMAR	Comandos Aéreos Regionais / Comandos Aéreos
COMDABRA	Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro
COMGAP	Comando-Geral de Apoio
COMGAR	Comando-Geral de Operações Aéreas
COMGEP	Comando-Geral do Pessoal
CREFAB	Comissão de Reestruturação da FAB
DCA	Diretriz do Comando da Aeronáutica
DCTA	Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial
DECEA	Departamento de Controle do Espaço Aéreo
DEPENS	Departamento de Ensino
DIRAP	Diretoria de Administração do Pessoal
DIRENS	Diretoria de Ensino
DIRINFRA	Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica
DIRMAB	Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico
DIRSA	Diretoria de Saúde da Aeronáutica
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação da Aeronáutica
DT-INFRA	Destacamento de Infraestrutura
EAS	Esquadrão Aeroterrestre de Salvamento
EB	Exército Brasileiro
EMAER	Estado-Maior da Aeronáutica

GT	Grupo(s) de Trabalho
GUARNAE	Guarnição de Aeronáutica
I **FAE**	Primeira Força Aérea
II **FAE**	Segunda Força Aérea
III **FAE**	Terceira Força Aérea
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
EMGAP	Estado-Maior do Comando-Geral de Apoio
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FAE	Forças Aéreas
FAP	Força Aérea Portuguesa
GAP	Grupamentos de Apoio
GOP	Grupo Operacional
GOV	Governança
GT	Grupo(s) de Trabalho
GUARNAE	Guarnição de Aeronáutica
I **FAE**	Primeira Força Aérea
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
II **FAE**	Segunda Força Aérea
III **FAE**	Terceira Força Aérea
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MP	Ministério do Planejamento
ODG	Órgão(s) de Direção Geral
ODS	Órgão(s) de Direção Setorial
ODSA	Órgão(s) de Direção Setorial e Assessoria Direta ao Comandante da Aeronáutica
OE	Objetivo(s) Específico(s)
OG	Objetivo Geral
OM	Organização Militar
PAMA	Parque de Material Aeronáutico
PEMAER	Plano Estratégico Militar da Aeronáutica
PIB	Produto Interno Bruto

PND	Política Nacional de Defesa
PNR	Próprio Nacional Residencial
PPGCA	Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais
PTA	Programa de Trabalho Anual
RESISLOG	Reunião do Sistema Logístico
SAR	*Search and Rescue* (Busca e Salvamento)
SCPC	Subchefia de Planejamento e Controle do EMGAP
SEFA	Secretaria de Economia e Finanças
SEFA	Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIGPES	Sistema de Gerenciamento de Pessoal da Aeronáutica
SILOMS	Sistema Integrado de Logística de Materiais e de Serviços
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SISCAE	Sistema de Catalogação da Aeronáutica
SISCAN	Sistema de Correio Aéreo Nacional
SISCEAB	Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro
SISCON	Sistema de Contra Incêndio do Comando da Aeronáutica
SISENG	Sistema de Engenharia do Comando da Aeronáutica
SISMAB	Sistema de Material Aeronáutico e Bélico
SISPAT	Sistema de Patrimônio do Comando da Aeronáutica
SPGIA	Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica
STI	Sistema de Tecnologia da Informação do Comando da Aeronáutica
SWOT	*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats* (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TO	Teatro de Operações
UNIFA	Universidade da Força Aérea
V FAE	Quinta Força Aérea

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 14
1.1 Objetivos 17
1.2 Justificativa 18
1.3 Delimitação do Estudo 18
1.4 Estrutura da Dissertação 19

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 21
2.1 Gestão Estratégica 21
2.2 Governança Corporativa 27
2.2.1 Governança Corporativa no setor público 31
2.3 Funções de Governança e de Gestão na Administração Pública 37
2.4 Estrutura Organizacional 39
2.5 Mudança Organizacional 45

3 PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO E SUA GOVERNANÇA 49
3.1 Breve histórico 49
3.2 Normatização da Governança na FAB 53

4 METODOLOGIA 55

5 RESULTADOS 59
5.1 A Reestruturação da FAB 59
5.1.1 Diretrizes 59
5.1.2 O processo de reestruturação 60
5.1.3 Modificações estruturais implementadas 65
5.2 O Aprimoramento da Reestruturação da FAB 70
5.3 O Planejamento Estratégico no COMGAP 73
5.4 A Governança Corporativa no COMGAP 76
5.4.1 A Reestruturação na Logística 76
5.4.2 Instrumentalização da Governança na Logística 82
5.4.3 Aspectos decorrentes da Governança na Logística 85

6 CONCLUSÃO 89

REFERÊNCIAS 92

INTRODUÇÃO

As organizações, públicas ou privadas, necessitam adotar ações para o seu autoconhecimento, precisam conceber o planejamento e a gestão racional dos recursos. Desse modo, podem cumprir suas finalidades e entregar resultados em um ambiente sujeito a mudanças cada vez mais rápidas e complexas. Na esfera da governança pública, ao lado da legalidade, legitimidade e eficiência, outros elementos devem ser destacados, como integridade, compromisso, responsabilidade em prestar contas, integração e transparência (Slomski et al., 2008).

No caso brasileiro, a Constituição de 1988 descreveu, em seu Art. 37, princípios administrativos que são pilares essenciais para sustentar o Estado no exercício de suas funções, determinando e direcionando a conduta do agente público. A Emenda Constitucional nº 19/1998 acrescentou ao *caput* do Artigo o princípio da eficiência, que traz como ideias centrais o empenho do Estado para alcançar produtividade e economicidade, visando à redução de desperdícios e à execução de serviços com presteza, perfeição e alto rendimento (Brasil, 1988; 1998; Carvalho Filho, 2017).

Esse princípio não se restringe à qualidade dos serviços prestados, mas, impõe à Administração a necessidade de empregar a moderna tecnologia e os métodos mais atuais e consagrados na excelência da gestão, o que pode demandar, ainda, uma remodelagem do organograma institucional (Carvalho Filho, 2017).

Paralelamente a uma série de incorporações doutrinárias e tecnológicas com foco na área operacional, a Força Aérea Brasileira (FAB), nos últimos anos, vem buscando aprimorar sua gestão institucional. Para isso, adotou conceitos, metodologias, ferramentas e práticas de gestão aprovadas pela Administração Pública Federal, bem como utilizadas pela iniciativa privada. O objetivo é aperfeiçoar práticas e processos para uma condução mais eficiente e eficaz do planejamento institucional e o alcance de efetividade nos resultados.

A FAB, representada administrativamente pelo Comando da Aeronáutica (COMAER)[1], tem sob sua incumbência parcela importante da gestão do Poder

[1] Uma discussão sobre o uso dos termos Aeronáutica, FAB e COMAER pode ser encontrada em Jasper (2013).

Aeroespacial, expressão do Poder Militar e, consequentemente, do Poder Nacional do país, devendo pautar sua conduta pela transparência e responsabilidade. Deve, ainda, prestar contas à sociedade brasileira, *stakeholder* que usufrui da soberania e da integração previstas na missão-síntese da Instituição, cuja garantia é a razão da existência da Força (Brasil, 2012c).

A Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA) editada como DCA 1-1, denominada Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira, definiu o Poder Aeroespacial como sendo decorrente 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" (COMANDO DA AERONÁUTICA, 2012, p. 10). No documento, a FAB aparece como "[...] o conjunto de organizações, instalações, recursos humanos e materiais empenhados no cumprimento da missão militar atribuída à Aeronáutica e que compõe o esforço principal da Defesa Nacional no campo militar aeroespacial" (Brasil, 2012c, p. 10).

Para a consecução da defesa nacional, juntamente com as outras Forças Singulares, a Marinha do Brasil (MB) e o Exército Brasileiro (EB), a FAB desenvolve o potencial e a prontidão para o emprego e, em paralelo, prima pela eficácia e eficiência na gestão. Nesse sentido, a DCA 11-45 (Concepção Estratégica Força Aérea 100) foi editada em 2016 e revisada em 2017, promovendo uma análise conjuntural e delineando o caminho estratégico, para adequar a FAB ao contexto nacional e global, a fim de se consolidar, até 2041, ano do seu centenário, como uma Força moderna, versátil, eficiente e eficaz (Brasil, 2017d).

Essa Diretriz, que condensou em um só documento a análise da conjuntura e a visão prospectiva da Força, passou por duas reedições, desde 2016, alterando a missão-síntese da FAB. Anteriormente, era "Manter a soberania do espaço aéreo nacional, com vistas à defesa da pátria" e, passou a ser "Manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria" (Brasil, 2017d, p. 17). A integração do território ocorre por meio físico a partir dos vetores e tecnologias, mas também conceitual e simbolicamente, a partir das instituições e do atendimento às necessidades do país.

Por consequência, foi emitida a DCA 11-53 (Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira), que enfatizou o foco nas atividades finalísticas, diretamente ligadas à missão-fim. Foi definida uma série de atribuições para os Órgãos de Direção Setorial e Assessoria Direta ao Comandante da Aeronáutica – ODSA[2], no sentido de adequar seus efetivos, suas estruturas e seus processos para assegurar o cenário vislumbrado para 2041 (Brasil, 2016).

Fez-se necessário envolver todos os ODSA, sob a condução do Órgão de Direção Geral (ODG), o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), em uma análise detalhada, considerando a Missão, os Valores e a Visão de Futuro da FAB. Como resultado, foi possível discriminar as atividades primárias, ditas finalísticas, e as atividades secundárias (de apoio e gerenciais), o que resultou na edição da DCA 11-45, conforme citado anteriormente.

Nesse sentido, na elaboração do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica para o período de 2016 a 2041 (PCA 11-47 PEMAER), foram revisados os objetivos estratégicos da FAB e buscou-se o alinhamento estratégico dos esforços setoriais dos ODSA, para que toda ação, processo e projeto concorram, em última instância, para atingir os fins da Força. Cabe o emprego de ferramentas de mensuração adequadas para aferir o alcance dos objetivos estabelecidos, bem como possibilitar ajustes ou reorientações necessárias, conforme modificações dos ambientes interno e externo.

Alinhado às diretrizes aprovadas pelo Comandante da Aeronáutica (CMTAER), o Comando-Geral de Apoio (COMGAP), ODSA responsável pelas ações logísticas, enfrenta o desafio de gerenciar uma gama variada de sistemas, buscando constante atualização e modernização de processos e metodologias, cabendo-lhe ponderar e priorizar esforços, respeitando as dotações orçamentárias, para assegurar o suporte logístico adequado ao emprego do Poder Aeroespacial em todas as suas vertentes.

Na seara da administração pública, Kaplan e Norton (2004) observaram que os organismos governamentais vêm adequando suas formas de gestão, por meio da racionalização de suas estruturas e da implantação de processos aderentes à estratégia definida, a fim de garantir melhor eficiência e eficácia no emprego do recurso público para a prestação dos serviços ao cidadão.

[2] Figura 15, pág 72.

Os autores ressaltam que é necessário definir as atividades essenciais a serem controladas e aferidas, quais sejam, aquelas críticas para garantir a consecução da finalidade da organização. Isso não se faz apenas com a construção de indicadores, pois, antes mesmo de defini-los, é necessário estabelecer as metas a serem alcançadas. Não é possível gerenciar aquilo que não se pode medir, mas para medir-se qualquer atividade é preciso, antes, descrevê-la claramente.

A governança corporativa do COMGAP, então, busca proporcionar a integração dos diversos sistemas e macroprocessos gerenciados, de modo a perseguir o alinhamento das tarefas e metas logísticas com os objetivos estabelecidos no nível estratégico do COMAER. Em última instância, significa assegurar a sustentação logística para o pleno emprego do Poder Aeroespacial.

Após o decurso de seis anos da edição da Concepção Estratégica da FAB (DCA 11-45 de 2016), observam-se resultados decorrentes da reorientação dos processos e da readequação das estruturas, no sentido de proporcionar o alcance dos objetivos estratégicos elencados no PEMAER, em especial, no caso do COMGAP, o que diz respeito à logística da Força.

Dessa forma, destacam-se algumas questões que provocaram e orientaram este estudo. O processo de mudanças no âmbito do COMGAP contribui com o apoio à decisão, conforme apregoa a literatura? A estrutura organizacional atende à gestão estratégica da logística? A gestão logística da FAB contribui para o exercício do Poder Aeroespacial?

Tais perguntas levam à questão fundamental que representa o problema de pesquisa: De que forma a governança corporativa do COMGAP contribuiu para o Poder Aeroespacial no contexto do processo de reestruturação do COMAER?

1.1 Objetivos

Esta pesquisa tem um objetivo geral (OG) e três objetivos específicos (OE), que norteiam as etapas da investigação.

OG: Analisar criticamente a contribuição da governança corporativa do COMGAP para o Poder Aeroespacial, considerando o processo de reestruturação do COMAER, no período de 2017 a 2019.

OE1: Verificar as implicações dos objetivos descritos do PEMAER sobre as diretrizes estabelecidas no planejamento estratégico do COMGAP.

OE2: Especificar as ações de governança corporativa no COMGAP.

OE3: Identificar se as ações de governança corporativa do COMGAP são empregadas em apoio à decisão para o alcance dos objetivos institucionais.

1.2 Justificativa

A FAB passou por um momento de transformação, no qual várias estruturas organizacionais foram modificadas e outras novas foram implantadas, suscitando questões e perspectivas para análise. Assim, surgiu o interesse em conduzir essa pesquisa, de modo a considerar, com amparo metodológico-científico, os aspectos envolvidos nas ações de governança corporativa sobre a gestão estratégica na área logística da Força.

Dessa forma, os resultados advindos do trabalho poderão colaborar para uma melhor compreensão da atuação da governança corporativa do COMGAP no processo em questão e contribuir para o aprimoramento da gestão logística da Força, bem como poderão servir de base para estudos posteriores que visem a uma ampliação da discussão em torno do tema.

No escopo do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) promovido pela Universidade da Força Aérea (UNIFA), esta pesquisa almeja, primordialmente, contribuir para aprofundar o conhecimento sobre o *modus operandi* da governança corporativa da logística da Força Aérea e verificar sua efetiva contribuição em prol do Poder Aeroespacial.

1.3 Delimitação do Estudo

O PEMAER, revisado e publicado em 2017, estabeleceu dez objetivos estratégicos a serem perseguidos pela Força Aérea. O universo desta pesquisa restringiu-se às atribuições setoriais do COMGAP, diretamente ligadas ao suporte logístico da Força, considerando os objetivos estratégicos realçados no plano setorial da organização, desdobrados em objetivos setoriais.

A fim de não comprometer informações protegidas por alguma classificação de sigilo, foram consideradas, apenas, publicações e documentos do MD e do COMAER de acesso ostensivo, os quais se mostraram suficientes para as fundamentações e os levantamentos necessários à pesquisa.

Em termos de abordagem da governança na área logística da FAB, o escalão considerado foi o Órgão de Direção Setorial (ODS) encarregado da gestão logística, o Comando-geral de Apoio (COMGAP), englobando o Comando e seu Estado-Maior. O COMGAP, em nível estratégico, é responsável pela concepção, acompanhamento e análise dos processos e resultados logísticos, com a devida coordenação com o EMAER. Assim, as análises não recaíram sobre os processos internos das organizações subordinadas ao COMGAP[3].

Por fim, o trabalho também se limita às diretrizes estabelecidas nos Planos Setoriais do Comando-Geral de Apoio (PCA 11-1), discorrendo as análises sobre os processos e as atividades desenvolvidas na área logística no período de 2017 a 2019. Eventualmente, por uma questão de pontuar aspectos mais atuais, algumas observações foram feitas com relação ao aprimoramento da reestruturação da FAB, alcançando até o ano de 2022.

1.4 Estrutura da Dissertação

Este trabalho está estruturado em capítulos sequenciados conforme a metodologia da pesquisa apregoa e de acordo com as orientações recebidas pelo pesquisador.

Assim, no Capítulo 2, é conduzida uma revisão teórica em torno das obras de diversos autores de destaque no que tange aos temas de estratégia, governança, estrutura e mudança organizacional.

Já no Capítulo 3, é apresentada uma perspectiva histórica da evolução do poder aeroespacial brasileiro, sua composição e de que modo a Força Aérea se organiza para realizar a governança sobre a gestão desse poder.

[3] As organizações subordinadas ao COMGAP estão na Figura 20, pág. 79.

O Capítulo 4 explicita qual a linha e os recursos metodológicos que foram empregados na condução da pesquisa, a fim de assegurar o alcance dos objetivos propostos.

Na sequência, o Capítulo 5 carreia todos os dados que foram coletados na pesquisa bibliográfica e documental, correlacionando-os e analisando-os de modo a possibilitar a extração de conclusões.

Por fim, o Capítulo 6 apresenta as conclusões, fruto das análises, correlacionando-as com os objetivos propostos para o trabalho, de modo a demonstrar o alcance da resposta ao problema de pesquisa que foi suscitado.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A base deste estudo é composta por conhecimento obtido, principalmente, em obras e publicações acadêmicas que abordam temas referentes a Gestão Estratégica, Governança Corporativa, Estrutura Organizacional e Mudança Organizacional.

2.1 Gestão Estratégica

Para compreender a evolução do pensamento estratégico corporativo, pode-se considerar o marco inicial na década de 1950, em pleno *boom* pós Segunda Guerra Mundial, quando os executivos enfrentaram dificuldades em lidar com a coordenação das decisões e a manutenção do controle nas empresas, que cresciam tanto em tamanho quanto em complexidade estrutural. Os planejamentos eram de curto prazo, com projeções financeiras simplesmente baseadas nos resultados passados. (Carvalho, Prieto e Bouer, 2013, p. 26).

A partir da década de 1970, as estratégias visaram a um planejamento em horizonte mais amplo, que propiciasse um consistente crescimento corporativo, valendo-se de uma série de ferramentas, como a Matriz Ansoff e a Matriz SWOT. (Carvalho, Prieto e Bouer, 2013, p. 26).

No entanto, a crise do petróleo de 1973 e o aumento da competitividade dos japoneses e outros “tigres asiáticos” criaram um ambiente de negócios mais tumultuado, dificultando o planejamento a longo prazo, em virtude da dificuldade em se desenhar um cenário futuro crível. Assim, a partir da década de 1980, o foco passou a ser desenhar o posicionamento da empresa frente a um mercado extremamente competitivo, buscando uma vantagem competitiva que pudesse maximizar o potencial de lucro, com destaque na descrição das “5 (cinco) forças competitivas” por Michael Porter. (Carvalho, Prieto e Bouer, 2013, p. 28-29).

Na década de 1990, o foco da análise estratégica deixou de estar direcionado unicamente para o ambiente externo, com a recepção do conceito de “competição baseada em capacidades e recursos”, segundo o qual a própria organização passou a ser a fonte primária para obter vantagem competitiva, destacando a importância do desenvolvimento das habilidades e do aprendizado coletivo e a implementação de

indicadores para medir o desempenho, como no *Balanced Scorecard* (BSC). (Carvalho, Prieto e Bouer, 2013, p. 29).

A partir dos anos 2000, o conceito de inovação organizacional ganhou força, com vistas a ampliar as opções estratégicas e a agregação de valor, como na estratégia do “Oceano Azul”, com a busca de um novo espaço de mercado e o rompimento com a concorrência, superando o dogma da estratégia baseada na concorrência, o *trade-off* valor-custo, pois passaram a perseguir a diferenciação e a liderança de custos simultaneamente. (Carvalho, Prieto e Bouer, 2013, p. 32).

Essa evolução das escolas do pensamento estratégico está sintetizada no Quadro 1.

Quadro 1 – Evolução do pensamento estratégico.

Escola	Planejamento e Controle Financeiro	Planejamento Corporativo	Posicionamento	Vantagem Competitiva	Inovação Estratégica e Organizacional
Período	Década 1950	Décadas 1960/1970	Décadas 1970/1980	Décadas 1980/1990	Década 2000
Características	Previsão financeira Planejamento de investimentos Avaliação de projetos	Planejamento de crescimento Previsão de médio e longo prazos Técnicas de planejamento corporativo Aquisições e fusões	Posicionamento para liderança de mercado Seleção da indústria e mercados Análise de portfólio UENs	Estratégia como fonte de vantagem competitiva Estratégia baseada em recursos e capacidades Gestão do conhecimento Mapas estratégicos *Balanced Scorecard* (BSC) Prisma de desempenho	Ajustar tamanho, flexibilidade e responsividade Estratégias cooperativas Responsabilidade social corporativa Oceanos Azuis Inovação de Valor Escritórios de estratégia, execução, Max E

Fonte: Adaptado de Carvalho, Prieto e Bouer, 2013, p. 25.

Com relação aos modelos de planejamento, algumas classificações e tipificações das diversas contribuições teóricas que compõem o pensamento estratégico costumam usar Administração Estratégica como sinônimo de Gestão Estratégica e considerar que ela evoluiu do pensamento inicial de planejamento a longo prazo, ou planejamento estratégico (Mckeown, 2013; Quintella; Cabral, 2007).

No entanto, alguns estudiosos diferenciam administração estratégica de gestão estratégica, observando que, na evolução das técnicas, a técnica anterior serviu de base para a criação de novas abordagens.

> A administração estratégica teve grandes progressos desde o surgimento do planejamento de longo prazo. Atualmente, existem melhores técnicas de análise estratégica, novos conceitos de formulação de estratégia e um maior entendimento dos aspectos comportamentais (Estrada; Almeida, 2007, p. 156).

No Quadro 2 é possível observar que o planejamento de longo prazo adicionou a extrapolação orçamentária e a projeção de tendências ao planejamento orçamentário, que o Planejamento Estratégico adicionou direção, análise externa e interna ao planejamento de longo prazo, e que a gestão estratégica adicionou, na sua implementação algumas perspectivas administrativas, tais como o pensamento sistêmico, controle integrado, gestão da mudança, aprendizagem organizacional , eficiência e eficácia organizacional, tendo como base o Planejamento Estratégico e a Administração Estratégica (Dettmer, 2003; Estrada; Almeida, 2007; Kaufman et al., 2003; Reading, 2005).

Quadro 2 – Evolução dos modelos de planejamento.

	Planejamento Orçamentário	Planejamento de Longo Prazo	Planejamento Estratégico	Administração Estratégica	Gestão Estratégica
	Década 1950	Década 1960	Década 1970	Década 1980	Década 1990
Características	Orçamento Anual Quantitativo Curto Prazo	Extrapolação do Orçamento Projeção de tendências Longo Prazo	Define a direção da empresa. Análise de mudanças ambientais externas Análise dos recursos internos Qualitativo Longo Prazo	Decisões administrativas seguem a estratégia Foco na análise e na implementação Longo Prazo	Pensamento Sistêmico Integração entre Planejamento e Controle Gestão da Mudança Aprendizagem Organizacional Busca da eficiência e da eficácia organizacional
Deficiências	Não se compromete com previsões de longo prazo	Não faz previsão de alterações ambientais	Deficiência na Implementação	Não desenvolve uma abordagem sistêmica	Falta de integração mais apurada com os modelos de Mudança Organizacional

Fonte: Adaptado de Estrada e Almeida, 2007, p. 153.

A Escola do Planejamento Estratégico teve sua origem em 1965, destacando, como precursor, H. Igor Ansoff, autor da obra *Corporate Strategy*. A literatura a

respeito do tema multiplicou-se intensamente a partir da década de 1970, o que levou as organizações empresariais e públicas a considerarem sua aplicação na gestão de suas áreas de negócio (Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000).

Essa Escola descreve a formulação da estratégia como um processo formal, de acordo com um modelo básico de planejamento estratégico, que prevê as seguintes etapas: adoção do modelo SWOT; divisão da matriz em etapas claramente delineadas; confrontação de cada uma das etapas com várias listas de verificação, empregando técnicas específicas; atenção especial na fixação dos objetivos; e elaboração de orçamentos e planos operacionais.

O planejamento deve respeitar alguns princípios gerais: contribuição para os objetivos máximos da organização; precedência em relação às demais funções administrativas; penetração e abrangência, podendo provocar uma série de modificações na organização; e maximização de resultados, aliada à redução das deficiências (Oliveira, 1999; Perez; Cobra, 2015).

O planejamento estratégico é concebido em quatro fases: elaboração do diagnóstico estratégico; enunciação da missão da organização; estabelecimento de instrumentos prescritivos e quantitativos; e implementação do controle e da avaliação.

Cada organização é passível de ser caracterizada em função de suas diretrizes estratégicas, que podem ser assim delineadas: processo de definição da área de negócio; elaboração da visão; enunciação da missão; e descrição dos valores fundamentais (Lobato et al., 2009).

Em resumo, o processo de planejamento estratégico organiza-se com base na declaração da missão; na definição da visão dos negócios; na elaboração do diagnóstico estratégico (externo e interno); na descrição dos fatores-chave de sucesso; na adoção de metodologias para a operação dos sistemas de planejamento estratégico; no estabelecimento dos objetivos; na análise do público alvo (*stakeholders*); na formalização do plano, por meio de programas e projetos específicos; e na avaliação do desempenho e dos resultados (Chiavenato; Sapiro, 2003).

Mas é necessário, ainda, assegurar o desdobramento das diretrizes estratégicas emanadas pela alta direção, assim como certificar-se de que as tarefas executadas pelos escalões subordinados estão alinhadas com o planejamento estratégico, como asseveraram Kaplan e Norton:

> Uma estratégia visionária não-vinculada a excelentes processos operacionais e de governança é impossível de se implementar. Por outro lado, a excelência operacional pode contribuir para a redução de custos, a melhoria da qualidade, a racionalização dos processos e a redução de prazos; mas, sem visão e orientação estratégica, dificilmente a empresa desfrutará de sucesso sustentável apenas em consequência das suas melhorias operacionais (Kaplan; Norton, 2008, p. 1).

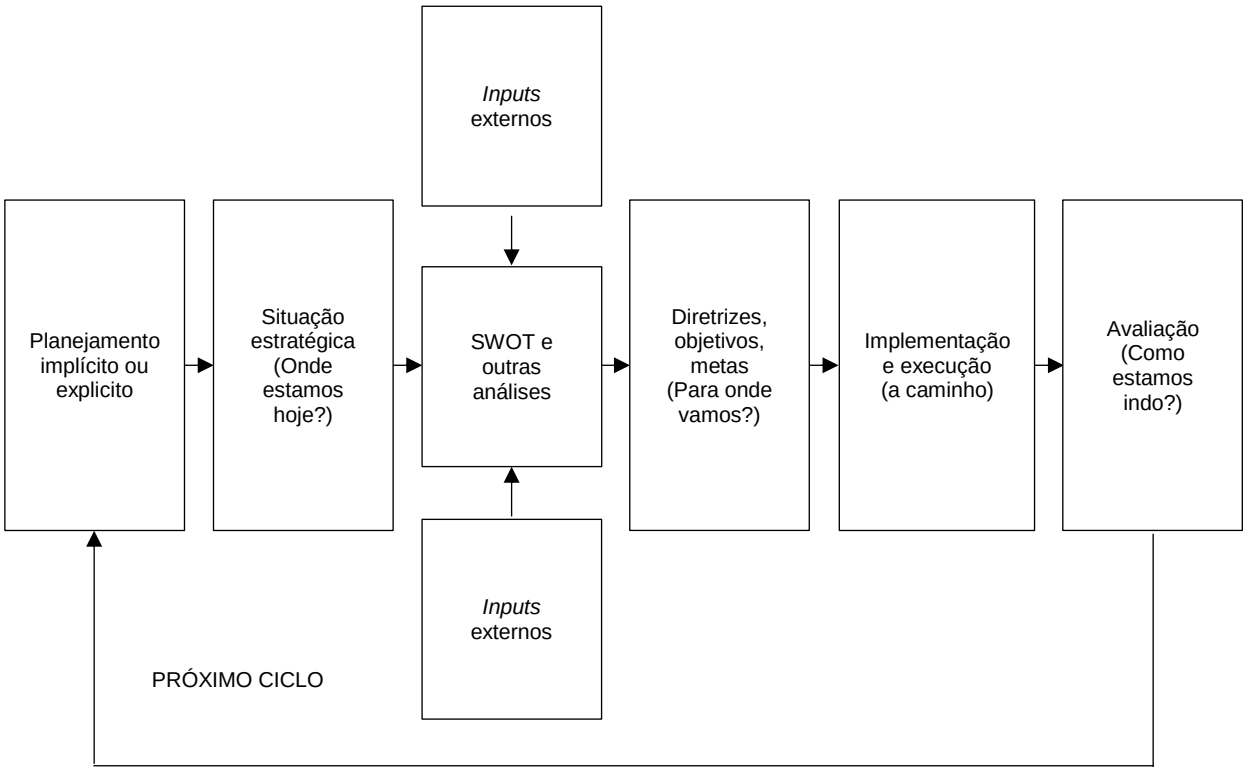
Já a Administração Estratégica é considerada como um processo de planejar, implementar e avaliar a execução da estratégia e apresenta dois aspectos: a postura ou posição estratégica, e o plano estratégico ou relacionamento pretendido. (Maximiano; Nohara, 2017).

A postura estratégica é considerada como um paradigma contemporâneo da administração estratégica, que envolve a ideia central de que toda a gestão deve ser estratégica (Quintella; Cabral, 2007, p. 1152).

E o plano estratégico, fruto do processo de planejamento estratégico, tem sido visto como uma das partes formais da administração estratégica, ainda que, durante a fase de implementação, surjam componentes não planejados, advindos de padrões de ação manifestos no ambiente de trabalho e com os quais será preciso lidar. (Carvalho; Prieto; Bouer, 2013).

Em decorrência desse entendimento, surge o processo de planejar, implementar e avaliar a execução de um padrão em um fluxo de decisões, ou seja, a execução da estratégia. A Figura 1 mostra uma visão de domínio público de um processo de administração estratégica.

Figura 1 – Processo de administração estratégica.



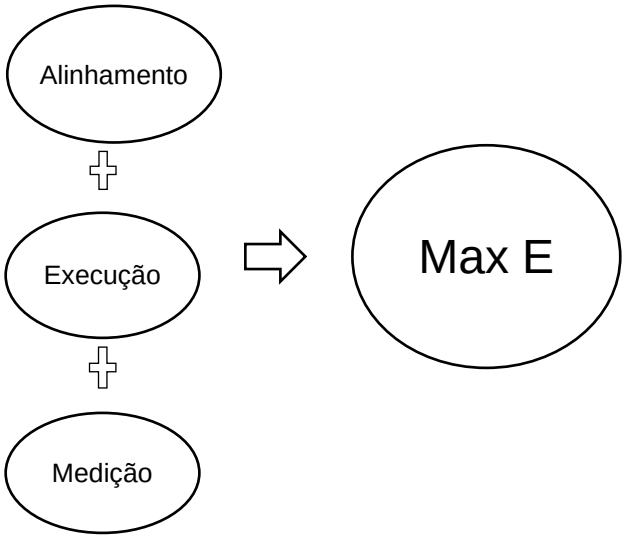
Fonte: Adaptado de Maximiano e Nohara, 2017, p. 173.

Tudo se inicia com o planejamento, partindo-se para uma análise do contexto, considerando os ambientes interno e externo, para, então definir-se uma visão ou *status* a ser alcançado. Os objetivos e metas são estabelecidos, e a implementação do que foi planejado é colocada em prática. Por fim, os resultados são coletados e avaliados, realimentando o processo.

Seguindo os avanços da administração estratégica no século XXI, Estrada e Almeida (2007) apresentam um processo de Gestão Estratégica associado a uma mudança organizacional. Tal processo busca uma gestão mais eficiente e eficaz, ao mesmo tempo em que a implementação do planejado é tratada como uma ferramenta efetiva para a condução da mudança pretendida.

Nessa mesma linha de pensamento, Carvalho, Prieto e Bouer (2013) propõem maximizar a estratégia por meio do alinhamento da estratégia, da sua execução e do monitoramento dos resultados obtidos, conforme apresentado na Figura 2.

Figura 2 – Maximização da Estratégia.



Fonte: Adaptado de Carvalho, Prieto e Bouer, 2013, p. 8.

Alinhamento, execução e medição dos resultados pelos sistemas de indicadores e mapas estratégicos devem estar integrados. O alinhamento busca consenso, coesão e articulação. A execução busca a disciplina e o ímpeto para a ação. E o monitoramento analisa os desvios, a gravidade das lacunas. “Assim, a organização tem a crença e a coesão (*alinhamento*) que a motiva a andar (*execução*) em direção à visão, sempre refletindo (*medição*) sobre sua trajetória.” (Carvalho; Prieto; Bouer, 2013, p. 9, grifo do autor).

Para efeito deste estudo, adota-se a gestão estratégica como modelo que considera o pensamento sistêmico, controle integrado, gestão da mudança, aprendizagem organizacional, eficiência e eficácia organizacional. E, para a sua compreensão, consideram-se os três momentos do processo: alinhamento, execução e monitoramento dos resultados.

2.2 Governança Corporativa

Jensen e Meckling (2008), ao discorrer sobre a Teoria da Firma, conceituaram que uma empresa privada, a firma, nada mais é do que uma forma de ficção legal que congrega um conjunto de relações contratuais, caracterizando-se pela presença de direitos residuais divisíveis dos ativos e fluxos de caixa da organização.

Por consequência, com o aumento da complexidade das empresas e a consequente abertura de capitais, observa-se a ocorrência dos custos de agência,

mediante a comparação de duas situações: quando o administrador é o proprietário integral dos direitos residuais de uma firma, e quando ele transfere uma parte desses direitos a terceiros. Na medida em que os acionistas minoritários percebam que os interesses do proprietário/administrador divergem dos seus, o valor a pagar pelas ações refletirá os custos de monitoramento decorrentes dessa divergência.

Berle e Means (1932) ressaltaram que, com o surgimento das grandes corporações de capital aberto, a propriedade sobre a corporação tornou-se cada vez mais dispersa, o que gerou uma separação entre as questões de propriedade, de controle e de gerência. Assim, com base nessa Teoria da Agência, há de se estabelecer um mecanismo para equilibrar e monitorar as divergências entre proprietário(s) e administrador.

Nesse sentido, o conceito de governança, como fruto da delegação de autoridade dos proprietários das organizações, ao passarem a administração para terceiros, vem sendo construído desde o final da década de 1980 (Ávila; Bertero, 2016; Mello, 2006; Tribunal de Contas da União-TCU, 2014).

Inicialmente, nas organizações privadas, a governança corporativa[4] veio para melhorar o desempenho organizacional, reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança para os proprietários, o que evoluiu para acordar os interesses dos principais envolvidos na gestão das organizações de qualquer setor (Ávila; Bertero, 2016; Mello, 2006; TCU, 2014).

Ainda na iniciativa privada, a globalização dos mercados induziu os grandes controladores de capital a privilegiar as boas práticas de governança para definir e orientar os aportes financeiros (Mello, 2006; Slomski et al., 2008).

A governança corporativa consiste, então, em um sistema de decisões e práticas de gestão que tem por objetivo controlar o desempenho e o direcionamento estratégico das diversas organizações. Representa, pois, um grande sistema de relações envolvendo todos aqueles interessados nos processos e produtos institucionais, os *stakeholders*. (Mello, 2006; Slomski et al., 2008).

4 Em algumas instâncias a expressão gestão corporativa refere-se ao setor privado e a expressão governança governamental refere-se ao setor público (MELLO, 2006).

> A governança corporativa é o conjunto de mecanismos que procuram assegurar o desempenho e a permanência da empresa, equilibrando os interesses de diferentes *stakeholders* [...]. (Maximiano; Nohara, 2017, p. 70).

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa publicado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC apresenta uma definição consistente do conceito de Governança Corporativa, alinhada com a literatura acadêmica:

> Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas. (IBGC, 2015, p. 20).

O relacionamento entre os *stakeholders* no ambiente organizacional é regido por uma conexão de contratos formais e informais, que visam à solução dos possíveis conflitos, integrando um conjunto de mecanismos e arranjos estruturais voltados para a gestão e o monitoramento. (SLOMSKI et al., 2008). “O intuito é buscar principalmente a minimização das divergências inerentes às perspectivas deles com referência ao empreendimento empresarial e que são caracterizados como conflitos de agência[5].” (Ávila; Bertero, 2016, p. 126).

Com o objetivo de agregar valor à organização, a Governança Corporativa baseia-se nos seguintes princípios: transparência; senso de justiça; prestação de contas; cumprimento das leis; e ética. Esses princípios ou valores alinham a atuação organizacional na sociedade em que ela se insere. (Slomski et al., 2008).

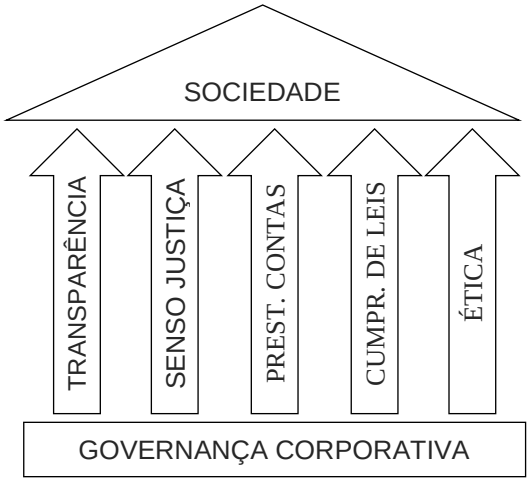
Um marco histórico na análise dos sistemas de Governança Corporativa foi o Relatório Cadbury, emitido na Inglaterra, em 1992, como produto final dos trabalhos de um Comitê presidido por Sir Adrian Cadbury, com a participação de representantes do Banco da Inglaterra, da Bolsa de Valores de Londres, do Conselho de Contadores Certificados e do Conselho de Relatórios Financeiros. O trabalho apresentou uma série de novas propostas para a governança das corporações britânicas, centradas, principalmente, na prestação de contas e na transparência aplicadas aos aspectos financeiros e aos papéis dos diversos segmentos das corporações. (Slomski et al., 2008).

5 Sendo conflito de agência considerado como o confronto de interesses entre os acionistas de uma empresa e os seus gestores.

Quanto à regulamentação mundial da atividade de Governança Corporativa, destacou-se a promulgação, nos Estados Unidos da América, da Lei Sarbanes-Oxley, em julho de 2002, em resposta a escândalos associados a fraudes financeiras conduzidas em diversas corporações com sede naquele país, o que gerou a necessidade de implementar mudanças nos padrões até então estabelecidos, passando a prever rigorosas punições, com o fito de recuperar a confiança dos investidores do mercado. (Estados Unidos da América, 2002).

A Governança Corporativa é orientada por alguns princípios que, na verdade, compõem um conjunto de valores que representam as necessidades essenciais que impulsionaram o desenvolvimento dessa atividade: transparência, senso de justiça, prestação de contas, cumprimento das leis e ética. (Slomski et al., 2008).

Figura 3 – Princípios da boa governança corporativa**.**



Fonte: Adaptado de SLOMSKI et al., 2008, p. 10.

A transparência (*disclosure*) baseia-se na disponibilização das informações aos investidores e demais *stakeholders*, concorrendo para o aumento do valor de mercado da empresa, posto que diminui a percepção de risco.

O senso de justiça (*fairness*), também entendido como equidade, consubstancia-se no tratamento igualitário dispensado a todo e qualquer grupo de *stakeholders* ou colaboradores, ainda que sua participação seja minoritária.

A prestação de contas (*accountability*) baseia-se na necessidade de os agentes da governança reportarem-se a quem os elegeu, os proprietários, responsabilizando-se por todos os atos praticados no exercício de suas funções.

O cumprimento das leis e normas em geral (*compliance*) está na essência do convívio em sociedade baseado no sistema legal e democrático.

A ética (*ethics*) é um valor basilar que deve dar forma a todas as condutas e decisões, no sentido de orientá-las ao bem comum da empresa, harmonizando-a, ainda, com o ambiente social no qual está inserida.

2.2.1 Governança Corporativa no setor público

O conceito de Governança no setor público apresenta um aspecto mais amplo, pois não se restringe ao aumento da efetividade e da eficiência, mas procura garantir, também, os critérios de legalidade e legitimidade. (Slomski et al., 2008).

Na Administração Pública, Governança Corporativa é considerada como “[...] o conjunto de mecanismos destinados a assegurar o interesse dos cidadãos usuários de serviços públicos e da sociedade de forma geral.” (Maximiano; Nohara, 2017, p. 73).

> Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014, p. 26).

Do ponto de vista do comitê do setor público da Federação Internacional de Contadores, a Governança está interessada nas estruturas e processos para a tomada de decisão, responsabilidade em prestar contas, controle e comportamento dos principais dirigentes das organizações e recomenda atenção aos padrões de comportamento, estruturas e processos organizacionais, controle e relatórios externos, conforme disposto no Quadro 3. (Mello, 2006).

Quadro 3 – Recomendações de governança no setor público.

Padrões de comportamento		
Liderança Código de conduta Probidade e propriedade Objetividade, integridade e honestidade Relacionamento		
Estrutura e processos organizacionais	**Controle**	**Relatórios Externos**
Responsabilidade em prestar conta estatutária Responsabilidade em prestar conta pelo dinheiro público Comunicação com as partes interessadas Papéis e responsabilidades Equilíbrio de poder e autoridade O grupo de governo O presidente Membros do grupo de governo não executivo Administração executiva Política de remuneração	Gestão de risco Auditoria interna Comitês de auditoria Controle interno Orçamento Administração financeira Treinamento de pessoal	Relatórios anuais Uso de normas contábeis apropriadas Medidas de desempenho Auditoria externa

Fonte: Adaptado de Mello, 2006, p. 40.

Assim, com base no delineamento da estrutura e no mapeamento dos processos, as tarefas são planejadas, organizadas e executadas, atentando-se para a coleta dos resultados, materializada nos relatórios, direcionados aos controles interno e externo. Tudo isso será norteado pelos valores e padrões de comportamento definidos pela direção estratégica.

Existem, ainda, quatro abordagens para a Governança no setor público: Sociedade e Estado; Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas; Órgãos e entidades; e Atividades intraorganizacionais. (TCU, 2014).

A perspectiva Sociedade e Estado define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado. Entes federativos, esferas de poder e políticas públicas se preocupam com as políticas públicas e com as relações entre estruturas e setores, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada. Órgãos e entidades é a abordagem que garante que cada órgão ou entidade cumpra seu papel. E Atividades intraorganizacionais (abordagem ao qual este estudo se adere) trata dos riscos, otimiza os resultados e agrega valor aos órgãos ou entidades. (TCU, 2014, p. 18-19).

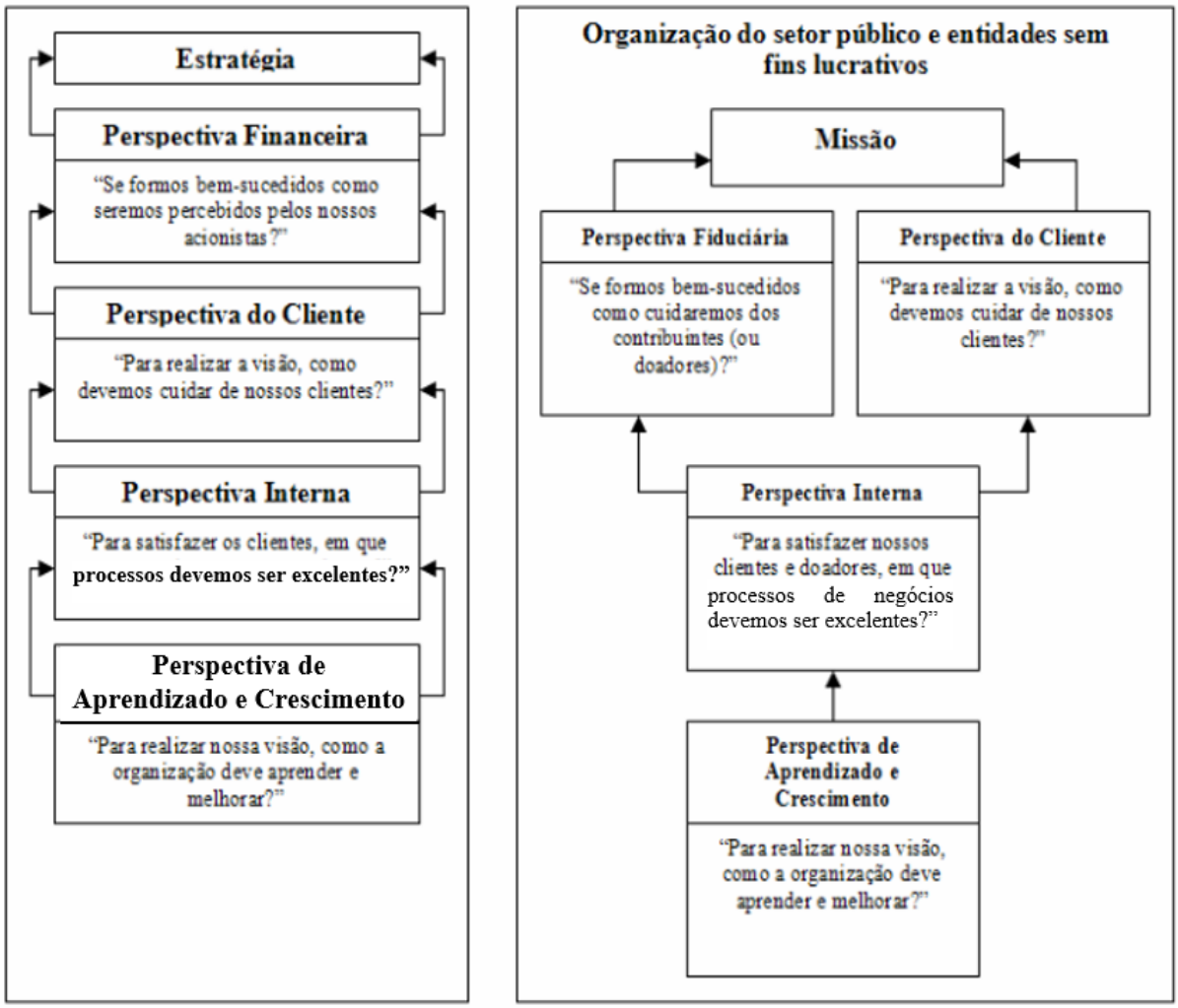
A Governança Corporativa, sob a perspectiva de atividades intraorganizacionais, é orientada para como os recursos de uma organização são dirigidos, controlados e avaliados.

> Sob esta perspectiva, são analisados os processos decisórios, as estruturas específicas de governança e as relações intraorganizacionais, que visam, entre outras coisas, otimizar o uso de recursos, reduzir riscos e agregar valor a órgãos e entidades e contribuir para o alcance de resultados esperados por partes interessadas internas e externas à organização. (TCU, 2014, p. 21).

Ressalta-se, também, que a Governança Corporativa necessita propiciar aos gestores ferramentas que assegurem o efetivo alinhamento estratégico dos processos e das tarefas, com o amparo, ainda, de efetivos instrumentos de mensuração que possibilitem a aferição da eficiência e da eficácia das ações voltadas para o alcance das metas estabelecidas.

Nesse sentido, Robert S. Kaplan e David P. Norton, apresentaram, no artigo *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance,* publicado na edição de janeiro-fevereiro de 1992, da revista *Harvard Business Review*, os princípios para a aplicação do *Balanced Scorecard* (BSC) e dos Mapas Estratégicos, que consistem em um sistema balanceado de mensurações, sob a ótica de quatro perspectivas: financeira, clientes, processos internos e aprendizado e crescimento, voltado para a gestão da estratégia organizacional. Com a sua implementação, as organizações observaram avanços na gestão, fruto do alinhamento e foco proporcionados pelo modelo ilustrado na Figura 4.

Figura 4 – BSC e Mapa Estratégico.



Fonte: Adaptado de Kaplan e Norton, 2004, p. 8.

Assim, Kaplan e Norton (2004), ao observar a área empresarial, dentro de um ambiente internacional de globalização, com acirrada competitividade, constataram que as organizações buscam, constantemente, reduzir os custos inerentes às suas cadeias produtivas. Para tal, é necessário o mapeamento e controle sobre os processos, bem como a adequação das estruturas organizacionais, com vistas à racionalização dos recursos, sejam eles humanos, materiais ou financeiros, tudo isso visando à potencialização dos resultados, o que vai além de simplesmente fazer mais com menos. Assim, é necessário um detalhado planejamento estratégico e o constante controle e ajuste sobre o mesmo.

Considerando que as ações de Governança Corporativa estão intrinsecamente ligadas ao planejamento e à gestão estratégica, cabe registrar que "O planejamento estratégico é um processo de formulação de estratégias organizacionais no qual se

busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando.” (Chiavenato; Sapiro, 2003, p. 47). Logo, requer um prévio diagnóstico externo e interno, a fim de delimitar a inserção da organização na sociedade, sua missão, valores e visão. Mas o planejamento por si só não garante a execução do planejado.

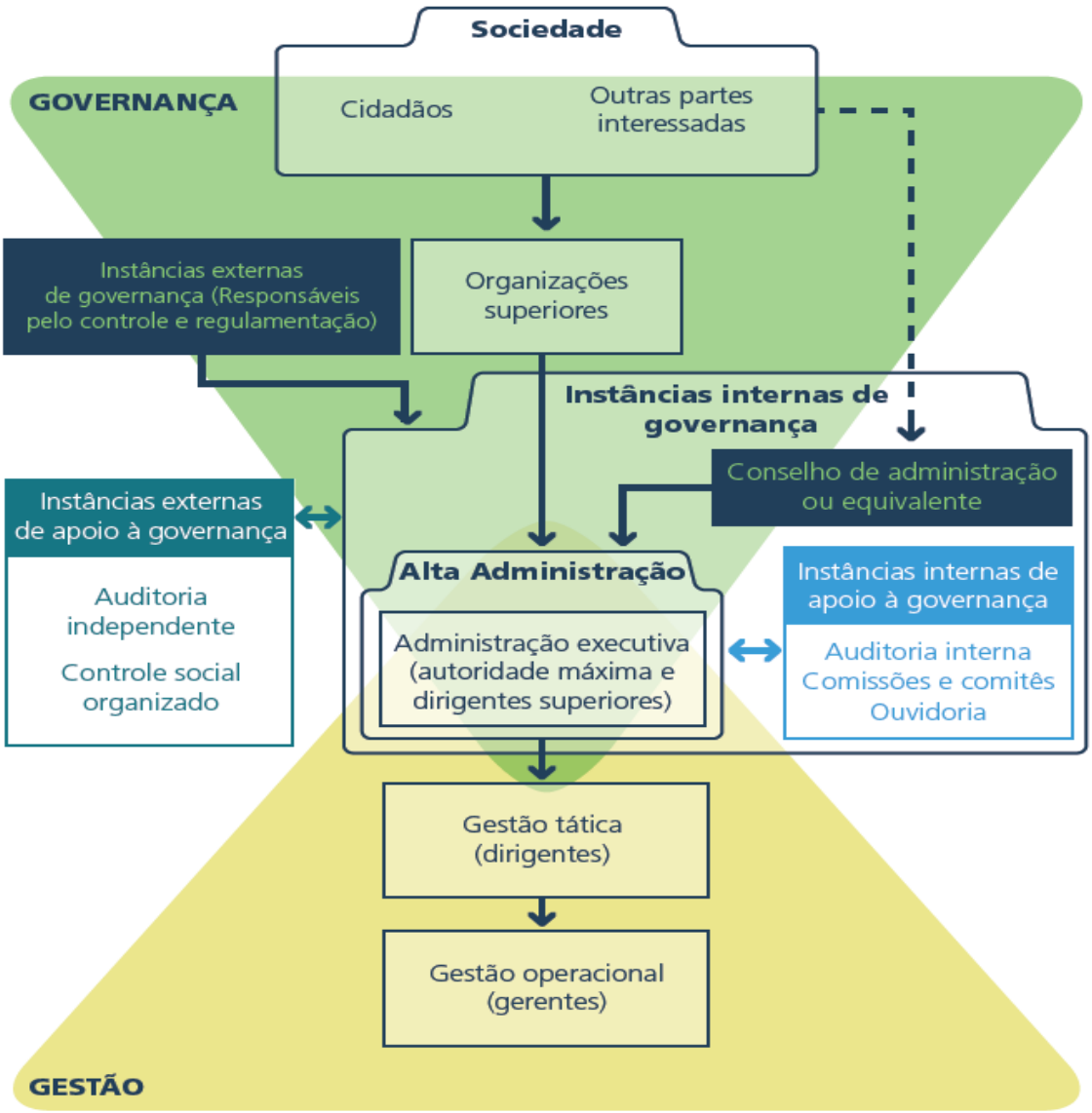
> Os objetivos estratégicos não serão alcançados apenas por estarem sendo mensurados. A execução da estratégia requer que os programas sejam gerenciados de maneira ativa. A integração dos indicadores, das metas e dos programas do mapa estratégico fornece uma descrição completa de como se cria valor — ou seja, uma descrição completa da estratégia da organização e de sua execução bem-sucedida. (Kaplan; Norton, 2004, p. 400).

Assim, o foco nos objetivos estratégicos gerou a conclusão de que os mesmos devem interligar-se, permeando todas as perspectivas, possibilitando observar as relações de causa e efeito e o encadeamento das metas, surgindo, desta forma, um diagrama denominado Mapa Estratégico, que possibilita a gerência sobre caminhos estratégicos críticos.

Da mesma forma, as medidas estratégicas, decorrentes dos objetivos, devem ser traçadas de forma a detalhar o modo de conduzir a gestão para alcançar as metas estabelecidas, proporcionando um alinhamento estratégico entre os diferentes níveis da estrutura organizacional.

De maneira geral a Governança em órgãos e entidades da administração pública compõe um sistema que coexiste com a gestão, conforme apresentado na Figura 5.

Figura 5 – Sistema de governança em órgãos e entidades da administração pública.



Fonte: TCU, 2014, p. 28.

Dessa forma, a Governança incumbe-se de coordenar o desdobramento das diretrizes estratégicas, bem como busca assegurar-se do alinhamento estratégico dos resultados finais da organização com os objetivos estabelecidos. Ao mesmo tempo, cuida da conformidade dos processos e gerencia o inter-relacionamento entre os diversos *stakeholders*.

Já à gestão cabe a execução, nos diversos níveis, das tarefas atribuídas e deduzidas, buscando atingir parâmetros de eficácia, eficiência e efetividade.

2.3 Funções de Governança e de Gestão na Administração Pública

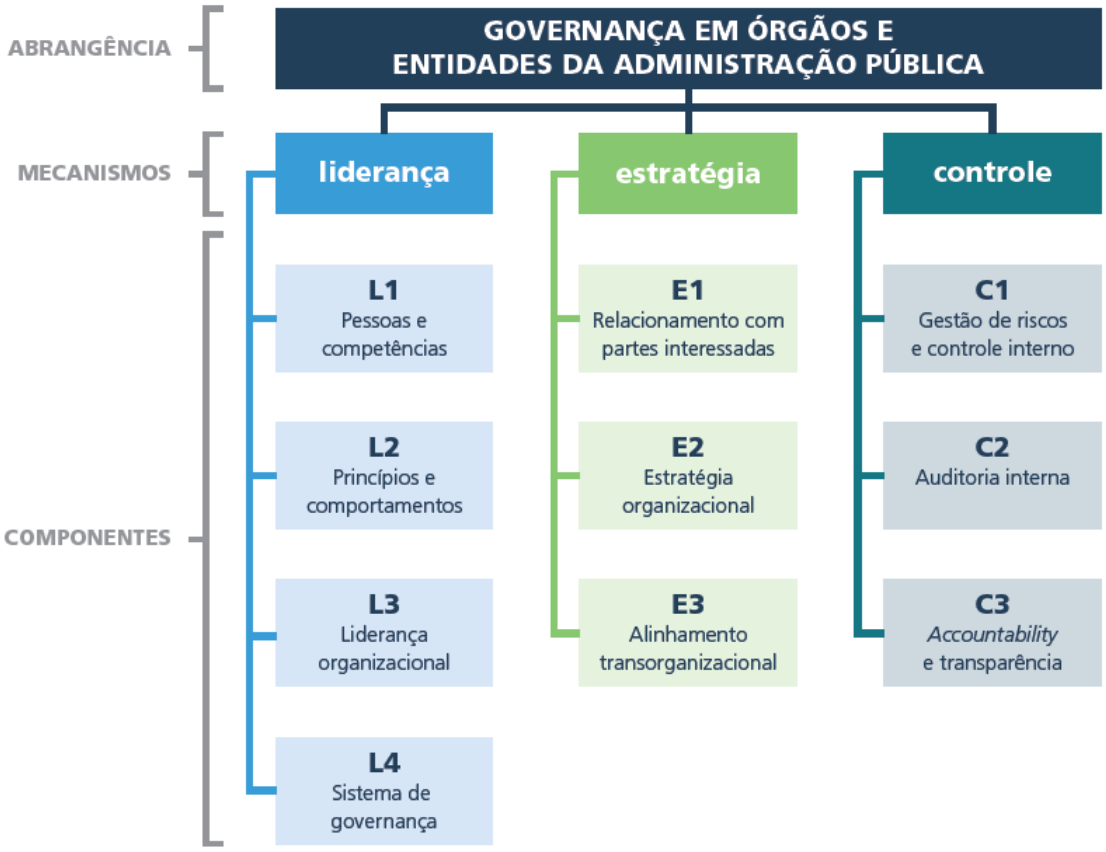
As funções básicas da Governança em órgãos e entidades da administração pública são avaliar, direcionar e monitorar. Avaliar o ambiente, os cenários, o desempenho e os resultados atuais e futuros. Direcionar a preparação, a articulação e a coordenação de políticas e planos, alinhando as funções organizacionais às necessidades dos usuários dos serviços, cidadãos e sociedade em geral. E monitorar os resultados, o desempenho e o cumprimento de políticas e planos, confrontando-os com as metas estabelecidas e as expectativas das partes interessadas.

Essas três funções básicas se traduzem em definir: o direcionamento estratégico; supervisionar a gestão; envolver as partes interessadas; gerenciar riscos estratégicos; gerenciar conflitos internos; auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e promover a prestação de contas e responsabilidade (*accountability*), além da transparência.

Ao exercer tais funções, a Governança trata com os processos de comunicação, de análise e avaliação, de liderança, tomada de decisão e direção, e do processo de controle, monitoramento e prestação de contas.

E, para que as funções de avaliar, direcionar e monitorar da governança sejam executadas, os mecanismos de liderança, estratégia e o controle devem ser adotados, conforme apresentados na Figura 6.

Figura 6 – Componentes dos mecanismos de governança.



Fonte: TCU, 2014, p. 39.

O mecanismo da liderança deve buscar as competências necessárias e definir os comportamentos ou efeitos esperados dos integrantes da organização. A estratégia deve direcionar todos os esforços organizacionais, assim como assegurar o enlace entre os interesses dos diversos *stakeholders*. Por fim, o controle, quer seja interno ou externo, deve colaborar para a correção e legalidade dos processos, incluindo, ainda, a antevisão e o gerenciamento dos riscos. (TCU, 2014, p. 40-48).

A Gestão — mais voltada para o cotidiano das estratégias, políticas, processos e procedimentos estabelecidos — busca cumprir as ações priorizadas (eficácia) e realizá-las da melhor forma possível, em especial em termos de custo-benefício (eficiência). (TCU, 2014, p. 31).

Nesse sentido, as funções da Gestão a elencar são: implementação de programas; garantia da conformidade com as regulamentações; revisão e reporte do progresso de ações; garantia da eficiência administrativa; manutenção da

comunicação com as partes interessadas; avaliação do desempenho e aprendizagem. (TCU, 2014, p. 31).

A Figura 7 mostra a relação entre Governança e Gestão. A Gestão voltada ao planejamento, execução, controle e ação dos processos em busca da consecução dos objetivos organizacionais. E a Governança provendo direcionamento, monitoramento, supervisão e avaliação da atuação da Gestão, visando ao atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e demais partes interessadas.

Figura 7 – Relação entre governança e gestão.

Fonte: TCU, 2014, p. 32.

2.4 Estrutura Organizacional

A gestão estratégica deve, primeiramente, considerar o ambiente em que ela se insere, sendo, ao mesmo tempo, influenciada e influenciadora da estrutura organizacional. Henry Mintzberg (2006, p. 12) definiu a estrutura de uma organização como sendo “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas”.

Mintzberg (2006) apresenta a coordenação entre os diferentes níveis da estrutura ocorreria conforme cinco mecanismos diferentes, assim definidos, em ordem crescente de complexidade.

O ajuste mútuo, considerado o primeiro mecanismo, baseado na comunicação informal entre os operadores, é típico nas organizações mais simples, mas pode representar a solução para os problemas de coordenação nas organizações

complexas, em função de que, mesmo em uma estrutura bem definida, o contato entre os especialistas na busca de soluções de trabalho pode seguir rotas não mapeadas.

A supervisão direta é o segundo mecanismo que surge a partir do desenvolvimento estrutural das organizações mais simples, quando passam a ter a necessidade de definir responsáveis por instruir e monitorar os demais funcionários.

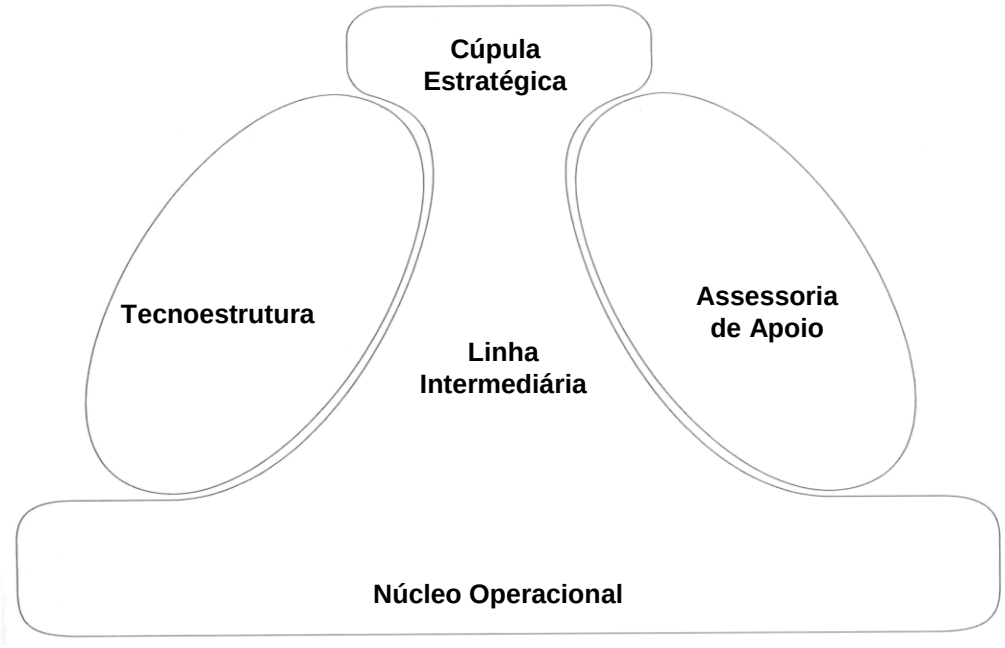
Por terceiro, surge a padronização dos processos de trabalho, quando, previamente às tarefas, é planejado o modo de conduzir as ações e programado o conteúdo do trabalho, pois nem sempre é possível acompanhar diretamente o desempenho das pessoas.

Surge então a padronização dos resultados do trabalho, aplicada em função do foco nos *outputs* (produtos) dos processos, considerando-se que o modo como as tarefas são realizadas fica a cargo dos operadores.

E, por último, ocorre a padronização das habilidades dos trabalhadores, quando há o treinamento preparatório dos operadores para a realização das tarefas, proporcionando, desse modo, uma relativa liberdade de ação, fruto dos conhecimentos adquiridos e do desenvolvimento de habilidades. Assim, obtém-se o que os dois mecanismos anteriores visavam separadamente, ou seja, controlar e coordenar o trabalho.

Conforme o crescimento da complexidade de uma estrutura organizacional e aplicação dos diferentes mecanismos de coordenação, o *design* se desenvolve, o que é representado na Figura 8, na forma de um Diagrama com Cinco Partes:

Figura 8 – As cinco partes básicas da organização.



Fonte: Adaptado de Mintzberg (2006).

No núcleo operacional estão as pessoas que desempenham o trabalho básico (atividade-fim).

A linha intermediária é um nível de coordenação entre as metas estipuladas pela alta direção e os executores do trabalho final. Essa gerência surge em função do aumento na complexidade dos processos.

Na cúpula estratégica encontra-se a gerência de alto nível, que estabelece as metas e define os rumos da organização.

Em decorrência da necessidade de coordenar de modo mais efetivo o trabalho, por meio da padronização, cria-se uma tecnoestrutura, que consiste em um corpo de assessoria, fora da linha direta de autoridade.

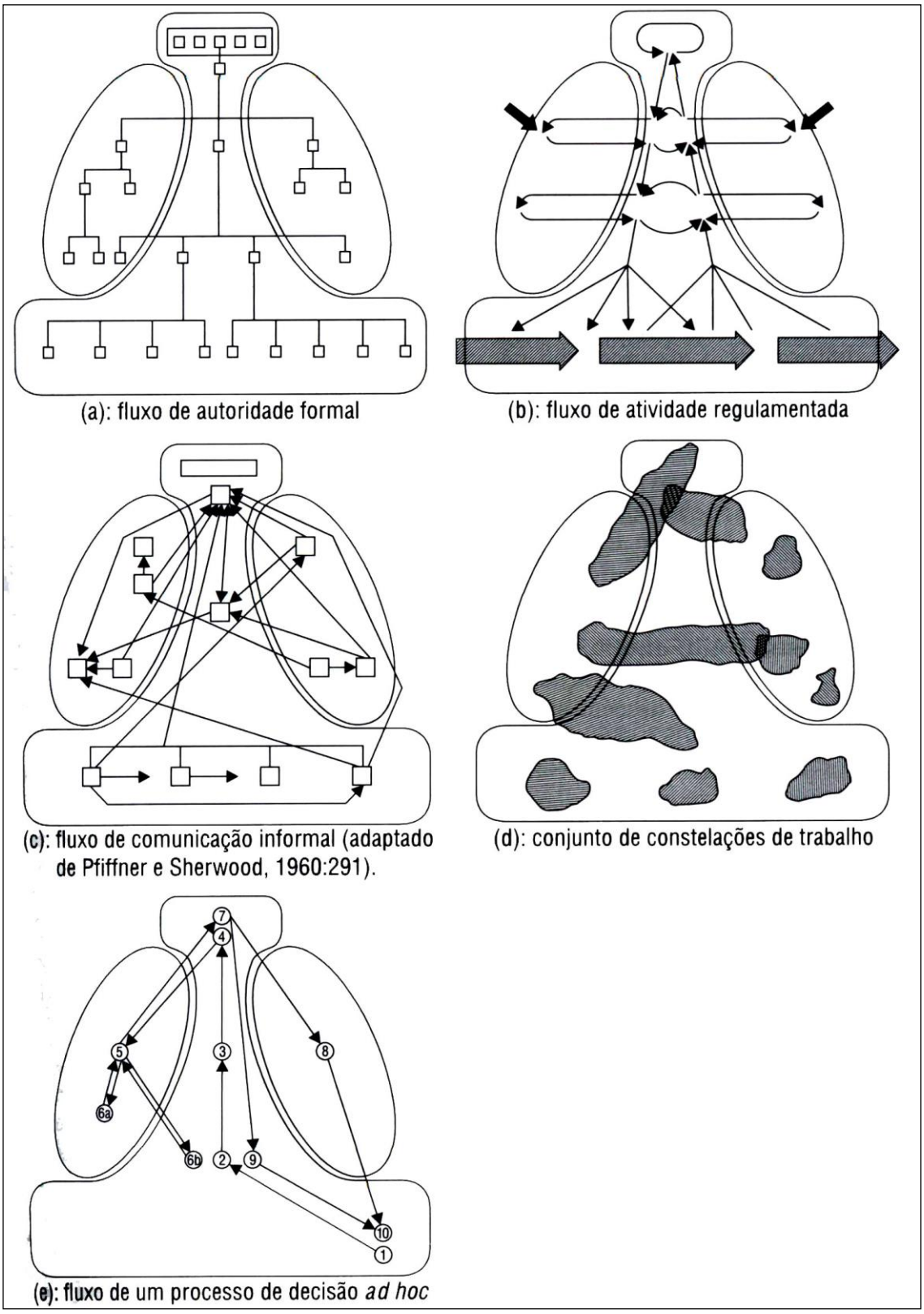
Finalmente, caso a estrutura fique mais robusta, demandará uma assessoria de apoio, que não visa à padronização, mas sim à consultoria em serviços indiretos, fora do fluxo de trabalho operacional.

Mintzberg (2006) frisa, ainda, que, ao mesmo tempo em que se deve ilustrar o organograma para representar a estrutura formal (apresentando um quadro preciso da divisão de trabalho, com os cargos existentes, a definição do agrupamento em

unidades e o fluxo de autoridade), é interessante realizar uma análise sobrepondo o diagrama das cinco partes ao organograma organizacional, bem como explicitar os fluxos de autoridade e de informações.

Desse modo, a Figura 9 ilustra as cinco visualizações (ou teorias) sobre o funcionamento das organizações, assim descritas: a) fluxo de autoridade formal, com trâmite linear e supervisão direta; b) fluxo de atividade regulamentada, com foco na padronização para regular cada nível; c) fluxo de comunicação informal, enfatizando o ajustamento mútuo, com o estabelecimento de redes de comunicação informal, como se fossem sociogramas aplicados no interior da instituição; d) conjunto de constelações de trabalho, que são grupos independentes que lidam com decisões distintas; e) fluxo de um processo de decisão *ad hoc*, em que, de acordo com as características do produto final pretendido, estabelece-se um fluxo alternativo de informações, visando à decisão mais adequada.

Figura 9 – Cinco visualizações (ou teorias) de como a organização funciona.



Fonte: Mintzberg, 2006, p. 30.

Uma questão desafiadora para a organização diz respeito à decisão entre centralizar ou descentralizar a estrutura e o processo decisório: “A centralização é o

meio mais seguro de coordenar a tomada de decisão [e cabe descentralizar, porque nem sempre as] decisões podem ser entendidas em um centro, um cérebro." (Mintzberg, 2006, p. 113). Assim, descentraliza-se para possibilitar uma resposta rápida às condições locais, bem como para motivar os escalões subalternos.

Enquanto a descentralização vertical é a dispersão do poder formal na linha da cadeia hierárquica, por delegação, a partir da cúpula estratégica, a descentralização horizontal representa o fluxo do poder de decisão para pessoas fora da estrutura de linha, tais como analistas e especialistas de apoio, consistindo na "[...] extensão em que os não-gerentes controlam os processos de decisão." (Mintzberg, 2006, p. 116).

Em síntese, Mintzberg (2006) propôs: a) a aplicação dos cinco mecanismos de coordenação como forma de ligação entre os diferentes escalões; b) a representação das cinco partes no diagrama básico; e c) a indicação as cinco visualizações sobre o funcionamento organizacional. Como consequência, demonstrou ser possível observar a organização conforme cinco configurações básicas, definidas no Quadro 4.

Quadro 4 – Estruturas organizacionais.

Configuração	Descrição
Estrutura simples	Baseada na supervisão direta, na qual a parte principal é a cúpula estratégica, apresentando centralização vertical e horizontal.
Burocracia mecanizada	Baseada na padronização dos processos, com foco na tecnoestrutura e apresentando descentralização horizontal limitada
Burocracia profissional	Com padronização das habilidades, na qual o núcleo operacional representa a parte principal, com natural descentralização vertical e horizontal
Forma divisionalizada	Com os *outputs* (produtos) padronizados, onde a linha intermediária é a parte principal, havendo descentralização vertical limitada. Conforme as dimensões e a complexidade da estrutura, pode haver setores com maior autonomia, que, assim, devem ser analisados como um outro diagrama de cinco partes
Adhocracia	Com ajustamento mútuo e foco na assessoria de apoio (às vezes em conjunto com o núcleo operacional), apresentando descentralização seletiva.

Fonte: O autor com base em Mintzberg (2006).

Em uma retrospectiva histórica, Chiavenato (2003) cita os antecedentes da administração, nas épocas Antiga e Medieval, destacando o pioneirismo da estrutura geral adotada pelas organizações militares, do tipo linear e hierarquizada. Já no século XVIII, a Prússia trouxe a inovação ao adotar um estado-maior, no qual os oficiais de assessoria (*staff*) encarregavam-se dos planejamentos, ao passo que os

de linha incumbiam-se da execução das operações. Já o Exército americano, a partir de 1902, adotou um esquema de assessoria que evoluiu até chegar à organização linha-*staff*, na qual coexistem órgãos de execução (linha) e de consultoria e apoio (*staff*). Essa estrutura típica de organizações militares foi incorporada à atividade empresarial.

No que tange aos processos que ocorrem dentro da estrutura organizacional, Hammer e Champy (1994, p. 22), descreveram a Reengenharia como uma solução para a melhoria das atividades, considerando-a como "[...] o repensar fundamental e a reestruturação radical dos processos empresariais que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho [...]".

Já Maranhão e Macieira (2004), ao analisar a relação entre a estrutura organizacional e os processos, classificaram as estruturas em três categorias gerais: a) funcional, surgida ao final do século XIX, baseada na especialização coordenada e centralizada do trabalho; b) divisional, adotada após a Primeira Guerra Mundial, com a combinação de autonomia divisional com o controle central do desempenho e da distribuição dos recursos, em função do crescimento das organizações e da ampliação de suas áreas de atuação; e c) matricial, que emergiu a partir dos anos 60, mesclando a estabilidade característica da forma funcional com uma estrutura horizontal de coordenação, focada em orientar os recursos organizacionais para a execução de projetos específicos.

Em função das necessidades de ajustes nas estruturas organizacionais, as mudanças terão de ser planejadas, conduzidas e avaliadas, de modo a assegurar a sobrevivência institucional em um ambiente em evolução.

2.5 Mudança Organizacional

A partir da década de 1970, o conceito de mudança organizacional ganhou grande notoriedade, alavancado na transformação representada pelo desafio japonês, processo no qual empresas e instituições japonesas converteram-se em organizações de alta performance, o que gerou uma onda de influência no mundo ocidental, configurando-se em um embate entre o consagrado modelo Fordista e a inovação proposta pelo Toyotismo. (Wood Junior, 2004).

Wood Junior (2004) assevera, ainda, que, em um mundo cada vez mais competitivo, com o ciclo de vida dos produtos tendendo a um encurtamento, os consumidores estão cada vez mais exigentes, o que demanda uma grande capacidade de adaptação das corporações e o direcionamento do foco para o cliente.

Nesse sentido, ficou evidenciada a mudança radical das estruturas sociais e a transição de uma sociedade industrial para uma sociedade informacional, com ênfase no capital humano, no emprego da tecnologia de informação para reduzir a burocracia, e na eliminação do excesso de controles e de escalões intermediários na hierarquia organizacional.

Em linhas gerais, no cenário atual, as organizações enxergam a necessidade de adotar um perfil voltado para os clientes, interagindo de forma mais próxima com a comunidade circundante, priorizando a qualidade de produtos e serviços, adotando uma postura de responsabilidade socioambiental, e apresentando uma estrutura mais enxuta, com menos níveis hierárquicos e com o líder assumindo um papel de treinador/motivador.

Nesse contexto, o ciclo de vida organizacional passaria pelas seguintes fases: formação, na qual o sistema se autoconhece e percebe o mundo a sua volta; regulamentação, quando ocorre o crescimento atrelado à repetição e padronização; e integração, em que a organização tende a ultrapassar a eficiência de seus padrões pré-fixados. Por fim, para garantir a sobrevivência, os desafios a serem enfrentados demandariam uma fase de inovação, abertura e ruptura.

Em alinhamento com os conceitos de planejamento estratégico, a mudança organizacional tende a adotar a seguinte sequência: estudo dos fundamentos; estabelecimento do grupo de intervenção (ao qual caberá a responsabilidade pela condução do processo); análise do sistema organizacional; diagnóstico (interno e externo); estabelecimento dos objetivos; elaboração do plano de mudança; e implementação.

Por sua vez, Kaplan e Norton (2008), descrevem os gatilhos da estratégia organizacional, que consistem em fatos ou oportunidades que acabam por determinar as mudanças, alavancadas por uma nova estratégia transformacional, partindo do reexame e da consequente alteração dos grandes componentes da estratégia vigente.

Assim, o gatilho pode ser negativo, quando se tratar, por exemplo, da iminência do fracasso da estratégia vigente, fato que levou várias empresas a adotarem o BSC, na década de 1990, sob a pressão de maus resultados financeiros, o que gerou uma motivação impulsionadora na busca por uma nova estratégia.

A nomeação de um novo líder, do mesmo modo, constitui um fator para reavaliação e transformação na estratégia, sobretudo quando este é oriundo de fora da organização. Mudanças na liderança normalmente ocorrem diante de situações graves, mas não raro se tornam comuns, como no setor público, em decorrência de novas eleições, ou nas Forças Armadas, em que a alternância dos comandantes acontece com uma frequência maior.

As mudanças tecnológicas também representam gatilhos, como pôde ser observado com o advento de um novo e poderoso canal de comunicação: a *internet*. A demanda dos clientes por novos serviços *on-line* provocou uma série de modificações disruptivas em diversas empresas e instituições financeiras, o que representou uma condição essencial para a sobrevivência organizacional no novo ambiente.

Por fim, certos aspectos macroeconômicos, da mesma forma, podem exigir as mudanças. O grande aumento no custo dos insumos, como os custos com energia, amplas variações cambiais ou novos regimes regulatórios estimulam a concorrência e podem oferecer a oportunidade para a emergência de novos atores.

No que tange à reestruturação, Ireland, Hoskisson e Hitt (2017) descrevem-na como um fenômeno global, constituindo-se uma estratégia por meio da qual uma organização altera o conjunto de negócios ou a estrutura financeira, podendo assumir formas como *downsizing* ou *downscoping*.

O *downsizing* apresenta-se na forma da redução do número de unidades operacionais e de funcionários, podendo alterar o portfólio de negócios. É uma estratégia proativa da organização, geralmente decorrente de um processo de aquisição, quando se quer criar valor com o processo de integração da empresa adquirida à empresa compradora, eliminando as duplicidades.

Já o *downscoping* refere-se à alienação, cisão ou outro modo de extinguir tarefas ou setores não diretamente relacionados com o negócio principal da organização, redirecionando o foco da gestão e proporcionando uma oportunidade para o incremento na eficiência administrativa, em função da menor diversificação e da concentração em torno dos negócios remanescentes.

3 PODER AEROESPACIAL BRASILEIRO E SUA GOVERNANÇA

Para a melhor compreensão do Poder Aeroespacial brasileiro, faz-se interessante uma revisão histórica de sua formação, aliada à explanação de como está conformada sua Governança, tomando por base a documentação normativa interna ao Ministério da Defesa (MD), à FAB e ao COMGAP.

3.1 Breve histórico

A discussão em torno de organizar os elementos do então considerado Poder Aéreo (o segmento espacial ainda não era vislumbrado) remonta às primeiras décadas do século XX, onde se destacam os primeiros pensadores como Douhet, Trenchard e Mitchell, defensores do estabelecimento de uma Força Aérea estruturada de modo independente, de modo a assegurar a aplicação racional e efetiva do Poder Aéreo, hoje com escopo ampliado para Poder Aeroespacial. (Brasil, 2012c).

Mitchell (1988), oficial do Exército norte-americano, ao analisar a experiência no Teatro de Operações (TO) europeu durante a Primeira Guerra Mundial, ressaltou que, com o advento do emprego militar do avião em larga escala, justificava-se a criação de um serviço aéreo nacional independente, concentrando o desenvolvimento do pessoal, das tecnologias e das estruturas relativas ao poder aéreo, com vistas ao planejamento e emprego dessa nova dimensão da guerra.

No Brasil, o Ministério da Aeronáutica foi criado em 20 de janeiro de 1941, com a fusão dos recursos humanos e materiais voltados para a atividade aérea da MB e do EB. O foco inicial na atuação integradora do Correio Aéreo Nacional (CAN) foi imediatamente seguido pelo batismo de fogo da Força Aérea, com o patrulhamento das costas brasileiras contra presença de submarinos alemães e italianos, que ameaçavam os comboios de navios, bem como por meio da presença do Primeiro Grupo de Aviação de Caça (1º GAC) e da Primeira Esquadrilha de Ligação e Observação (1ª ELO) nos céus da Itália, compondo o esforço Aliado durante a Segunda Guerra Mundial.

Em 1999, seguindo uma tendência observada em vários Estados de efetivamente subordinar as Forças Militares ao Poder Civil, o Ministério converteu-se em Comando da Aeronáutica (COMAER), dentro da estrutura do Ministério da Defesa

(MD), cabendo-lhe assegurar o desdobramento de todas as atividades setoriais em prol do exercício do Poder Aeroespacial.

Como marco legal primordial, a Constituição da República Federativa do Brasil, define o que são as Forças Armadas e como estão constituídas:

> Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (Brasil, 1988).

Por sua vez, a Aeronáutica ou a FAB é devidamente constituída e representada, dentro da estrutura do Ministério da Defesa (MD), por meio do COMAER (para elucidar a discussão sobre os termos, há o trabalho de Jasper, 2013), que é regulamentado e organizado conforme os termos do Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, que, dentre outras providências, estabelece a estrutura regimental do COMAER e define, na Seção I, Da Aeronáutica:

> Art. 1º O Comando da Aeronáutica, instituição nacional permanente e regular, organizada com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, destina-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer desses, da lei e da ordem. (Brasil, 2009).

A FAB, um dos elementos constituintes do Poder Aeroespacial Brasileiro, organiza-se de modo a assegurar a consecução das diversas tarefas especializadas que lhe cabem, em sinergia com os demais componentes que constituem esse Poder: a Aviação Civil, a Infraestrutura Aeroespacial, a Indústria Aeroespacial e de Defesa, o Complexo Científico-Tecnológico Aeroespacial e os Recursos Humanos Especializados em Atividades Relacionadas ao Emprego Aeroespacial. (Brasil, 2012c, p. 36).

Dessa forma, ao longo de sua evolução histórica, a FAB cresceu tanto em termos de tamanho como de complexidade, refletindo o que foi descrito na Teoria da Agência por Berle e Means (1932), o que, por sua vez, demandou o estabelecimento de ferramentas para acompanhar e monitorar os diversos processos e projetos, a fim de assegurar o alinhamento estratégico entre os resultados e os objetivos

estabelecidos pela alta cúpula, cabendo isso à atuação da governança corporativa, tal qual descreveram Mello (2006), Slomski et al (2008) e Ávila e Bertero (2016).

O COMAER, em respeito ao dever legal de agir com transparência e de prestar contas à sociedade quanto à aplicação dos recursos orçamentários, produz anualmente o Relatório de Gestão, encaminhando-o ao TCU para apreciação. Assim, a Aeronáutica é também impelida a buscar uma melhoria contínua em sua gestão, bem como a aplicar ferramentas de governança para monitoramento das ações e para assegurar uma maior efetividade no alcance dos resultados.

Com base no Quadro 5, obtido em consulta no sítio do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), pode-se comparar o percentual do PIB brasileiro alocado à Defesa (variando, na última década, na faixa entre 1,30% e 1,40%) com os percentuais das outras economias mais fortes da América do Sul (Argentina, Colômbia e Chile) e do demais países dos BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul). Assim, é possível observar que a maioria desses países emprega, em média, mais recursos orçamentários em Defesa (Colômbia – 134% a mais; Chile – 45% a mais; Índia – 204% a mais; e China – 27% a mais).

Além disso, no Brasil, usualmente, emprega-se o contingenciamento do orçamento, isto é, a retenção de parcelas dos recursos inicialmente previstos, até que seja confirmada a expectativa de arrecadação. Tudo isso exige uma adequada priorização e gestão dos projetos estratégicos das Forças.

Quadro 5 – Percentual do PIB efetivamente aplicado em Defesa.

PAÍS / ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Brasil	1,73%	1,95%	1,90%	1,50%	1,46%	1,52%	1,48%	1,47%	1,44%	1,54%	1,54%
Argentina	1,15%	1,18%	1,09%	1,06%	0,88%	0,85%	0,79%	0,79%	0,76%	0,89%	0,81%
Colômbia	3,03%	3,32%	3,42%	3,46%	3,47%	3,35%	3,28%	3,27%	3,74%	3,89%	3,64%
Chile	2,70%	2,67%	2,55%	2,73%	2,71%	2,52%	2,49%	2,32%	2,58%	2,26%	2,24%
Rússia	3,31%	3,55%	3,76%	3,67%	3,30%	3,33%	3,25%	3,12%	3,15%	3,92%	3,59%
Índia	2,95%	2,92%	2,83%	2,68%	2,83%	2,75%	2,53%	2,48%	2,63%	3,13%	2,89%
China	1,83%	1,98%	2,05%	1,98%	1,93%	1,85%	1,85%	1,74%	1,71%	1,89%	1,74%
África do Sul	1,39%	1,48%	1,53%	1,47%	1,36%	1,38%	1,29%	1,18%	1,15%	1,21%	1,12%

PAÍS / ANO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Brasil	1,41%	1,38%	1,33%	1,33%	1,37%	1,35%	1,41%	1,47%	1,38%	1,36%	1,19%
Argentina	0,76%	0,78%	0,84%	0,88%	0,85%	0,81%	0,86%	0,75%	0,71%	0,73%	0,57%
Colômbia	3,08%	3,16%	3,27%	3,11%	3,11%	3,07%	3,21%	3,06%	3,14%	3,50%	3,40%
Chile	2,25%	2,05%	1,99%	1,96%	1,90%	1,92%	1,94%	1,86%	1,86%	2,09%	1,96%
Rússia	3,43%	3,69%	3,85%	4,11%	4,87%	5,43%	4,25%	3,69%	3,83%	4,26%	4,08%
Índia	2,70%	2,62%	2,55%	2,54%	2,46%	2,54%	2,53%	2,43%	2,52%	2,88%	2,66%
China	1,67%	1,69%	1,70%	1,73%	1,75%	1,77%	1,75%	1,74%	1,73%	1,80%	1,74%
África do Sul	1,10%	1,13%	1,12%	1,11%	1,10%	1,07%	1,03%	0,98%	0,98%	1,10%	0,90%

Fonte: Adaptado de SIPRI, 2022.

Visando à consecução de sua missão, a Força se estrutura em torno dos setores encarregados do preparo, do emprego, da logística, da ciência e tecnologia, do controle do espaço aéreo, da gestão de pessoas e da gestão administrativa-financeira. Assim, dentro do escopo desta pesquisa, a gestão logística é atribuída ao Comando-Geral de Apoio (COMGAP), conforme as alterações ao instrumento legal citado anteriormente (Decreto nº 6.834), trazidas pelo Decreto nº 7.069, de 20 de janeiro de 2010, que trata da estrutura organizacional/composição do COMAER, e lista o COMGAP como ODS, ao qual compete, conforme o art. 16, [...] planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com o apoio logístico de material, patrimonial, da tecnologia da informação e de serviços correlatos". (Brasil, 2009; 2010).

Para tal, cabe ao COMGAP o planejamento e a coordenação do apoio logístico, supervisionando suas organizações subordinadas na consecução das tarefas ligadas aos seguintes sistemas: Sistema de Material Aeronáutico e Bélico (SISMAB); Sistema de Engenharia do Comando da Aeronáutica (SISENG); Sistema de Contra Incêndio do Comando da Aeronáutica (SISCON); Sistema de Patrimônio do Comando da Aeronáutica (SISPAT); Sistema de Tecnologia da Informação do Comando da Aeronáutica (STI); Sistema de Correio Aéreo Nacional (SISCAN) e Sistema de Catalogação da Aeronáutica (SISCAE).

Por meio de uma atuação matricial dentro desses Sistemas, independentemente de subordinação administrativa, o COMGAP monitora e atua de modo a levantar as necessidades logísticas, a fim de prover o adequado suporte, seja

por meio da prestação direta dos serviços ou pela prestação indireta, materializada na contratação de serviços especializados.

3.2 Normatização da Governança na FAB

No âmbito da administração pública federal, o TCU publicou, em 2014, o Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo; e, no mesmo ano, a Controladoria-Geral da União (CGU) editou, em conjunto com o Ministério do Planejamento (MP), a Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 001, que estabeleceu, no art. 23, que "Os órgãos e entidades do Poder Executivo federal deverão instituir, pelos seus dirigentes máximos, Comitê de Governança, Riscos e Controles." (Brasil, 2016, apud Brasil, 2019b, p. 8).

A DCA 16-1 – Governança no Comando da Aeronáutica, editada originalmente em 2017, definiu Governança da seguinte forma:

> Governança é a maneira ou o sistema por meio do qual as organizações são dirigidas. Portanto, governança abrange o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle implantados pela alta administração que visam assegurar que as decisões e ações relativas à gestão e ao uso dos recursos da organização estejam alinhadas às necessidades institucionais e contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais. (Brasil, 2017b, p. 9).

Essa primeira versão da Diretriz, ao definir Governança, gerou uma certa ambiguidade pois associou o conceito à direção corporativa, ao passo que, em verdade, a Governança atua em paralelo e de forma coordenada com a Gestão.

A norma foi reeditada em 2019, alinhando-se aos conceitos trazidos por Slomski et al (2008) e por Ávila, Bertero e Mello (2006), bem como adotando a definição estabelecida pelo TCU no Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, publicado em 2014:

> Conjunto de políticas e processos que moldam a maneira como uma organização é dirigida, administrada, controlada e presta contas do cumprimento das suas obrigações de *accountability*. No setor público, a governança compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (Brasil, 2014, apud Brasil, 2019b, p. 7).

A Portaria nº 1.738/GC3, de 4 de outubro de 2019, criou o Comitê de Governança da FAB (CGov-FAB), ao qual cabe, dentre outras atribuições, aprovar a implementação dos processos e das estruturas visando à incorporação dos princípios e das diretrizes da Governança na FAB; definir o direcionamento estratégico; fomentar os princípios que norteiam o fortalecimento da integridade institucional; e monitorar e avaliar o nível de risco institucional.

Assim, no exercício das atividades de Governança, o COMAER além da DCA 16-1, atua com os seguintes instrumentos normativos em complemento: a DCA 16-2 Gestão de Riscos no COMAER, de 2018; a DCA 16-3 Plano de Integridade da FAB, de 2018; e a DCA 16-4 Acompanhamento Institucional do COMAER, de 2019.

Em alinho com o modelo de Slomski et al (2008), que listou como princípios da governança corporativa a transparência, o senso de justiça, a prestação de contas, o cumprimento das leis e a ética, a Governança no COMAER compreende funções que, uma vez definido o modelo de direcionamento estratégico, com processos devidamente delineados, exerce a supervisão da gestão envolvendo todas as partes interessadas, com o estabelecimento e monitoramento rotineiro de indicadores, e, até mesmo, de inspeções *in loco*, ao mesmo tempo em que gerencia os riscos estratégicos e os conflitos internos, auditando e avaliando, ainda, o sistema de gestão e controle. (Brasil, 2019b).

Tudo isso deve ocorrer em um ambiente transparente e auditável, e visa promover, em última instância, a devida prestação de contas à sociedade (*accountability*) e responsabilização dos gestores. (Brasil, 2019b).

O desenvolvimento dos processos de governança ocorre mediante o emprego de variadas ferramentas, gerenciadas por Comitês específicos, hospedadas em sistemas de tecnologia da informação (TI) e amparadas por metodologias que possibilitem a organização dos fatos e dos dados, bem como a apresentação de um cenário o mais realístico possível, quais sejam: ferramentas de projeção e programação orçamentária; ferramentas de priorização; ferramentas de gerenciamento de riscos; ferramentas de monitoramento e controle; e ferramentas de integração. (Brasil, 2019b).

4 METODOLOGIA

Esta pesquisa valeu-se de métodos descritos nas obras de Gil (2002), Marconi e Lakatos (2013), Martins (2006), Yin (2001) e Yoshida (2007).

> Toda pesquisa deve basear-se em uma teoria, que serve como ponto de partida para a investigação bem sucedida de um problema. A teoria, sendo instrumento da ciência, é utilizada para conceituar os tipos de dados a serem analisados. Para ser válida, deve apoiar-se em fatos observados e provados, resultantes da pesquisa. (Marconi; Lakatos, 2013, p. 3).

Tratou-se de um estudo de caso, feito de modo contextualizado, com objetividade e aporte teórico, considerando que "[...] a comunicação de um caso é pertinente quando a entidade diagnosticada é rara, o tratamento é pioneiro ou tem alguma inovação, ou o resultado é inusitado.” (Yoshida, 2007, p. 112). No caso em questão, apresentou a pesquisa a respeito da Governança Corporativa do COMGAP e seus efeitos sobre a gestão estratégica da Logística da FAB e, consequentemente, do fortalecimento do Poder Aeroespacial.

O estudo de caso é uma metodologia aplicada para avaliar ou descrever situações dinâmicas em que o elemento humano está presente e na qual se busca apreender a totalidade em fenômenos complexos e contemporâneos, inseridos no contexto da vida real e responder questões do tipo “como?” ou “por quê?”. (Martins, 2006; Yin, 2001).

> Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração em uma realidade social, não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa. (Martins, 2008, p. 10).

A pesquisa caracterizou-se como um estudo de caso único, com enfoque incorporado (Martins, 2006; Yin, 2001), pois a situação da Governança Corporativa foi avaliada a partir de diferentes níveis de análise, ou seja, na perspectiva das atividades intraorganizacionais, tratou de como os recursos do COMGAP são dirigidos, controlados e avaliados.

Quanto aos objetivos, o trabalho caracterizou-se como uma pesquisa com propósito exploratório-descritivo, a fim de “[...] proporcionar maior familiaridade com o tema, com vistas a torná-lo mais explícito [...]” (Gil, 2002, p. 41).

A coleta de dados teve como fonte documentos de caráter ostensivo, elaborados e emitidos dentro das estruturas do MD e do COMAER, principalmente aqueles sobre a governança, o planejamento, a gestão estratégica e o processo de reestruturação da FAB. Foram coletadas, ainda, informações disponíveis em sistemas corporativos de TI, que dão suporte aos processos da Aeronáutica. Os documentos considerados estão ordenados no Quadro 6, conforme a hierarquia das normatizações.

Quadro 6 – Documentos do MD e do COMAER consultados na pesquisa.

DOCUMENTO	ÓRGÃO EMISSOR	ANO DA PUBLICAÇÃO
Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)	MD	2012
Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END)	MD	2016
DCA 1-1 - Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira	EMAER	2012
DCA 11-45 - Concepção Estratégica - Força Aérea 100	EMAER	2016
DCA 11-45 - Concepção Estratégica - Força Aérea 100 (reedição)	EMAER	2017
DCA 11-53 - Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira	EMAER	2016
DCA 11-68 - Diretriz de Reestruturação e Mudança de Sede do Comando-Geral de Apoio (COMGAP) e de Organizações Militares Subordinadas	EMAER	2017
PCA 11-47 - PEMAER 2016-2041	EMAER	2017
PCA 11-1 - Plano Setorial do Comando-Geral de Apoio, para o período de 2018 a 2021	COMGAP	2018
PCA 11-1 - Plano Setorial do Comando-Geral de Apoio, para o período de 2019 a 2022	COMGAP	2019
PCA 11-216 - Plano Específico do COMGAP para a Reestruturação e Mudança de Sede	COMGAP	2017
ROCA 20-2 - Regulamento do Comando-Geral de Apoio (anterior)	COMGAP	2017
ROCA 20-2 - Regulamento do Comando-Geral de Apoio (atual)	COMGAP	2017
RICA 20-35 - Regimento Interno do COMGAP (anterior)	COMGAP	2015
RICA 20-35 - Regimento Interno do COMGAP (atual)	COMGAP	2018

Fonte: O autor.

As grandes diretrizes de Defesa Nacional e as ações decorrentes estão contidas na PND e na END. A FAB, por sua vez, define em sua Doutrina Básica (2012) o modo como atua para operacionalizar as ações relativas ao Poder Aeroespacial; ao passo em que, dentro de um processo de atualização estratégica, reavaliou sua Concepção Estratégica, em 2016, reeditada em 2017, daí decorrendo o PEMAER, que orientou o Plano Setorial do COMGAP.

Paralelamente, com base na nova Concepção Estratégica, a FAB conduziu um processo de Reestruturação (DCA 11-53), que teve consequências em todos os Órgãos Setoriais, destacando, nesta pesquisa, as intercorrências ocorridas no COMGAP (DCA 11-68, PCA 11-216, ROCA 20-2 e RICA 20-35).

Por sua natureza, este trabalho estruturou-se de forma qualitativa, o que demanda uma ordenação lógica mais complexa, com um ciclo constante de observação, reflexão e interpretação (Gil, 2002).

No entanto, a pesquisa levanta, eventualmente, alguns dados quantitativos, que ajudam a expressar de que maneira a reestruturação da FAB e do COMGAP contribuiu para facilitar a Governança Corporativa, bem como colaborou para o aumento da eficácia e da eficiência institucionais, o que, em decorrência, concorreu para a efetividade na gestão do Poder Aeroespacial.

Assim, conjugando, tratando e confrontando todos os dados coletados das fontes (primárias e secundárias) propostas, a pesquisa buscou atingir cada um dos três objetivos específicos, mediante a utilização de procedimentos escolhidos, descritos no Quadro 7, a fim de compreender a contribuição da Governança Corporativa do COMGAP para o Poder Aeroespacial.

Quadro 7 – Procedimentos adotados.

Objetivo Geral	Objetivo Específico	Propósito	Procedimento	Fonte	Produto
Analisar criticamente a contribuição da governança corporativa do COMGAP para o Poder Aeroespacial, considerando o processo de reestruturação do COMAER, no período de 2017 a 2019.	Verificar as implicações dos objetivos descritos do PEMAER sobre as diretrizes estabelecidas no planejamento estratégico do COMGAP.	Exploratório	Pesquisa documental	▪ DCA 11-45 - Concepção Estratégica - Força Aérea 100 ▪ PEMAER ▪ PCA 11-1 - Plano Setorial do COMGAP (2018 e 2019) ▪ DCA 11-53 - Diretriz para a Reestruturação da FAB ▪ DCA 11-68 - Diretriz de Reestruturação e Mudança de Sede do Comando-Geral de Apoio (COMGAP) e de Organizações Militares Subordinadas	Alinhamento do COMGAP às diretrizes superiores
	Especificar as ações de governança corporativa no COMGAP.	Exploratório	Pesquisa documental	▪ PCA 11-1 - Plano Setorial do COMGAP (2018 e 2019) ▪ PCA 11-216 - Plano Específico do COMGAP para a Reestruturação e Mudança de Sede ▪ ROCA 20-2 - Regulamento do Comando-Geral de Apoio RICA 20-35 - Regimento Interno do COMGAP	Gestão corporativa do COMGAP explicitada
	Identificar se as ações de governança corporativa do COMGAP são empregadas em apoio à decisão para o alcance dos objetivos institucionais.	Exploratório	Pesquisa documental	▪ Relatórios, apresentações e estudos conduzidos pelo EMAER e pelo COMGAP.	Efetividade das ferramentas de governança corporativa nas decisões do COMGAP exposta

Fonte: O autor.

5 RESULTADOS

5.1 A Reestruturação da FAB

No que tange à Governança e à Gestão Estratégica da FAB como um todo, coube ao EMAER, como ODG do COMAER, coordenar as ações setoriais para assegurar o cumprimento das diretrizes estabelecidas para o desdobramento da Concepção Estratégica Força Aérea 100, efetuando o planejamento estratégico e atuando na gestão dos processos de reestruturação da FAB. Em termos de Governança, como Órgão central na aplicação da Sistemática de Planejamento e Gestão Institucional da Aeronáutica (SPGIA), atuou para verificar o alinhamento das ações dos Órgãos setoriais com os objetivos estratégicos estabelecidos no PEMAER, bem como para aferir se as metas estabelecidas foram alcançadas. (Brasil, 2016; 2017g).

O EMAER, como já tinha sob a sua responsabilidade a supervisão de uma gama de atividades inerentes a todas as áreas de atuação da FAB, ativou em sua estrutura, por estratégia de governança, um Órgão de caráter temporário, que já foi desmobilizado — a Comissão de Reestruturação da FAB (CREFAB) — à qual coube, especificamente, centralizar as orientações e a coleta dos resultados do processo em questão. (Brasil, 2016).

5.1.1 Diretrizes

Como preparação para a reestruturação, o Estado-Maior conduziu uma avaliação estratégica da Força, englobando o contexto atual e alguns cenários prospectivos, estabelecendo, ainda, patamares a serem alcançados. Tudo isso foi transcrito na DCA 11-45 (Concepção Estratégica Força Aérea 100), que apresentou, ainda, a nova redação da missão-síntese da FAB, dando também realce à integração territorial: “Manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria.” (Brasil, 2017d, p. 17).

Assim, essa Diretriz descreveu a análise da conjuntura, vislumbrando as possibilidades de aumento da eficácia e da eficiência dos processos que garantem a efetividade na aplicação do Poder Aeroespacial, e traçou uma visão prospectiva para a FAB em 2041, ano de seu centenário como uma Força independente. (Brasil, 2017d).

Para que a FAB possa efetivamente garantir o cumprimento de sua missão no cenário visualizado em 2041, sua visão de futuro foi redefinida como: “Uma Força Aérea de grande capacidade dissuasória, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais." (Brasil, 2017d, p. 18).

Isso implica a busca por uma Força Aérea pautada na capacidade de pronta-resposta, no emprego de tecnologia de ponta e na atuação de integrantes comprometidos com a missão, tudo isso em estreita cooperação com as demais Forças e Agências governamentais. (Brasil, 2017d).

Em continuidade e como decorrência natural da visão estratégica estabelecida, verificou-se a necessidade de modificações estruturais, sendo emitida, assim, a DCA 11-53 (Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira), de modo a descrever e orientar as atribuições de cada setor da FAB, conforme o que se vislumbrou para o estabelecimento do novo *design* institucional da Força. (Brasil, 2016).

5.1.2 O processo de reestruturação

A reestruturação iniciou-se com o mapeamento dos macroprocessos e a análise das estruturas organizacionais então vigentes, a fim de apontar as tarefas redundantes e proporcionar uma adequação estrutural, que possibilitasse, em médio prazo, a racionalização dos efetivos e a concentração de esforços em torno das atividades finalísticas, isto é, daquelas diretamente ligadas à missão-síntese.

A aplicação da metodologia do BSC ocorreu sob a coordenação do EMAER, com a devida participação de representantes de todos os ODSA. E assim, conforme o modelo proposto por Kaplan e Norton (2004), os macroprocessos foram mapeados e analisados à luz das perspectivas financeira (orçamento), clientes (a sociedade brasileira), processos internos (divididos em finalísticos e de suporte) e aprendizado e crescimento (autodesenvolvimento e contribuição para o desenvolvimento da Nação), levando em conta a adaptação do modelo à gestão estratégica no setor público/militar.

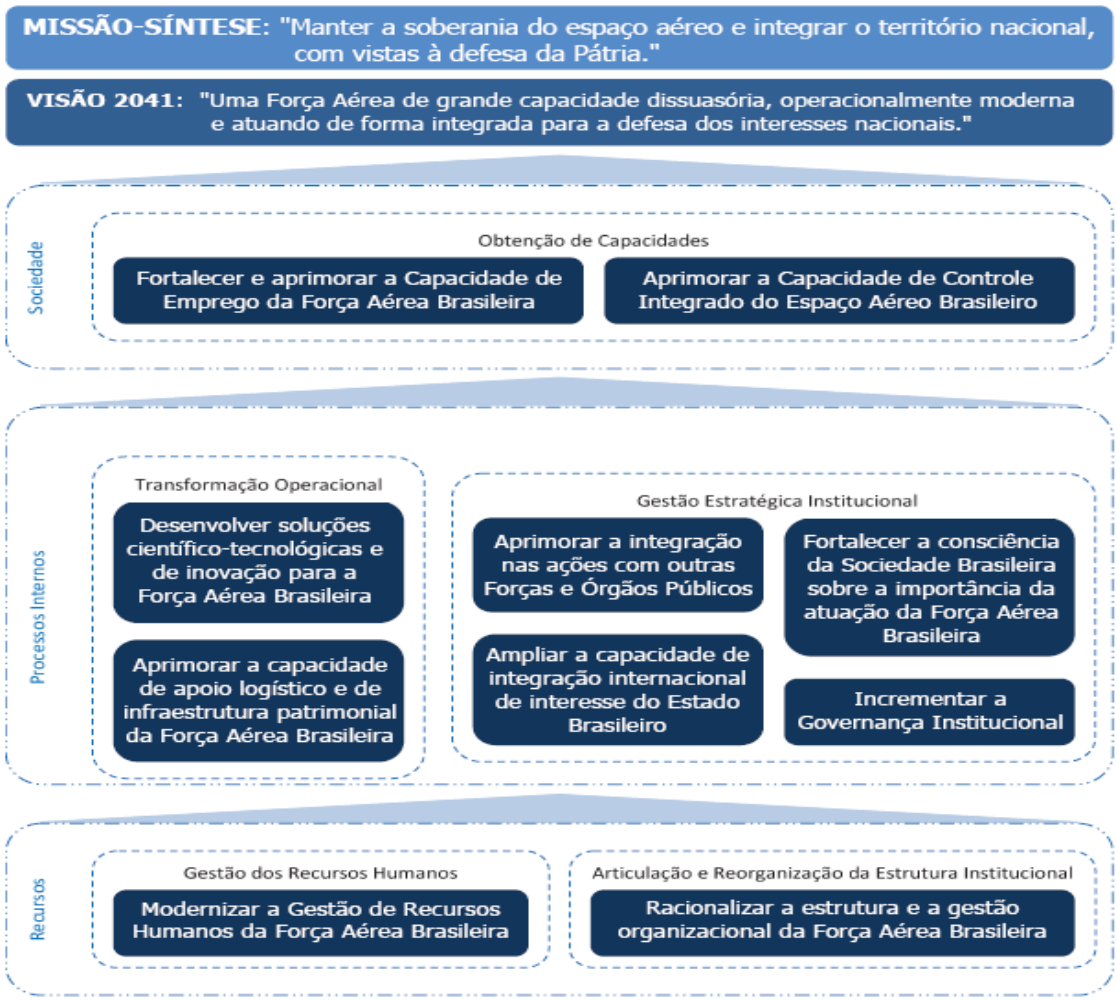
A DCA 11-45 salientou a premente necessidade de reestruturação dos processos, em paralelo com a mensuração dos resultados decorrentes, visando ao contínuo alinhamento estratégico, conforme descrito no BSC.

> **2.2.11** Como reflexo inexorável, há que haver um redimensionamento das estruturas atuais, buscando-se uma maior eficácia administrativa, por intermédio de parâmetros de performance, observando-se a necessidade, cada vez maior, de indicadores que, genuinamente, apresentem o nível de atendimento das metas estabelecidas por qualquer corporação. (Brasil, 2017d, p. 13).

Alguns indicadores foram formulados, de modo a permitir o direcionamento e a reorientação dos processos, com foco na gestão da estratégia organizacional, traduzida no PEMAER em medidas estratégicas e portfólios de projetos estratégicos.

Como exemplo da aplicação do BSC no processo de reestruturação, a Figura 10 apresenta o desenho do novo Mapa Estratégico da FAB.

Figura 10 – Mapa Estratégico da FAB.



Fonte: Brasil, 2017e, p. 25.

Conforme pode ser observado, a partir do novo enunciado da missão-síntese da FAB e do estabelecimento da visão de futuro para a Força Aérea 100, os objetivos

estratégicos foram elencados e inter-relacionados de acordo com as perspectivas envolvidas no exercício do Poder Aeroespacial.

A Cadeia de Valor do COMAER também foi revisada, reorganizando as atividades primárias e as secundárias, e mostrando as interações entre elas e a estratégia perseguida (LOBATO et al., 2009). Dessa maneira, foram elencados os processos ligados à gestão e ao suporte, cuja racionalização é essencial para garantir uma a Força mais eficiente no emprego dos recursos alocados, e, principalmente, ficou clara a ênfase nos processos finalísticos, conforme ilustrado na campanha institucional Dimensão 22: Controlar, Defender e Integrar, mostrada na Figura 11.

Figura 11 – Dimensão 22.

Fonte: Brasil, 2017a.

Conforme descrito na Figura 12, a área sob a responsabilidade da FAB, no que tange ao exercício do Poder Aeroespacial, vai muito além do espaço aéreo sobre o território nacional, pois engloba, ainda, a cobertura aérea sobre o mar territorial e a zona contígua (até 24 milhas náuticas da costa e dos territórios insulares) e a zona econômica exclusiva (de 24 a 200 milhas náuticas), assim como a área de controle de tráfego aéreo e de responsabilidade de prestação do serviço de Busca e Salvamento (*Search and Rescue* – SAR), que vai até o meridiano 10º W, já próximo ao litoral ocidental da África. Tudo isso totaliza uma área de, aproximadamente, 22 milhões de km², daí decorrendo o título de Dimensão 22.

Para assegurar a atuação da FAB na Dimensão 22, a Concepção Estratégica Força Aérea 100 enumerou as capacidades a serem implementadas ou desenvolvidas, o que veio a nortear a reorientação dos processos e a alocação dos recursos.

Como decorrência, o PEMAER foi atualizado, no horizonte temporal de 2016 a 2041, descrevendo os objetivos, as medidas estratégicas e os fatores críticos de sucesso para o cumprimento das diversas tarefas depreendidas.

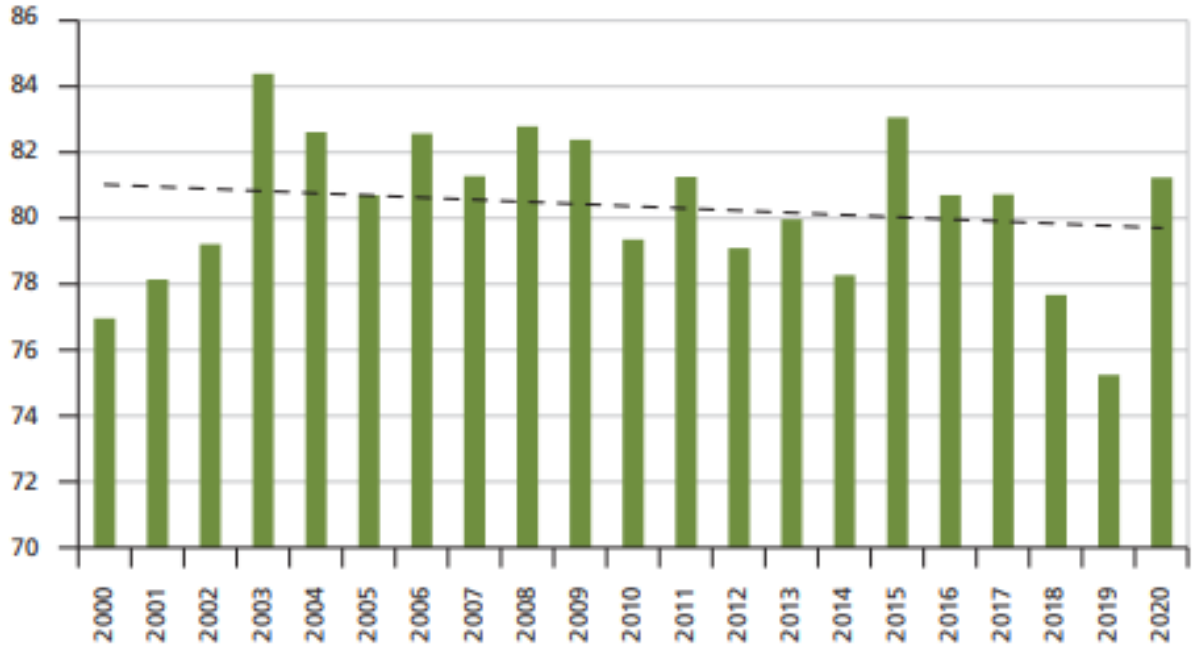
No desdobramento setorial, cada ODSA conduziu sua análise e elaborou seu Plano Setorial, para um período de gestão de quatro anos, com atualização anual, abrangendo o detalhamento dos projetos e processos, e prescrevendo as diretrizes para os escalões subordinados, tendo sempre em vista o alinhamento para o alcance dos objetivos estratégicos. (Brasil, 2017e).

Por sua vez, cada organização militar (OM) do COMAER elabora seu programa de trabalho anual (PTA), válido por um exercício fiscal, detalhando, em seu nível, a aplicação dos recursos orçamentários, visando à consecução dos processos previstos e ao alcance das metas estabelecidas.

Atendendo aos requisitos de governança na área pública, de modo a assegurar a transparência e realizar a prestação de contas à sociedade brasileira, quanto ao emprego dos recursos alocados no cumprimento da missão, o EMAER submete anualmente ao TCU o Relatório de Gestão do COMAER, a fim de apresentar, de forma crítica, a eficiência, a eficácia e a efetividade na produção dos resultados decorrentes do que foi planejado com a aplicação dos recursos orçamentários, os quais, conforme

já analisados no Quadro 5 anterior, variaram, na última década, na faixa entre 1,30% e 1,40% do PIB, cabendo ressaltar que a parcela atrelada a despesas obrigatórias, como pagamento de pessoal e encargos, tem um peso significativo, conforme expressa a Figura 12, extraída de estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), organizado por Couto e Rodrigues (2022). Isso faz com que recursos para investimentos em novos projetos (despesas discricionárias) sejam escassos, devendo ser meticulosamente planejados e empregados.

Figura 12 – Participação das despesas com pessoal e encargos no orçamento do MD (2000-2020) (em %).



Fonte: Couto e Rodrigues, 2022, p. 609.

O COMAER também tem aplicado, desde 2017, metodologias de Gestão de Riscos nos diversos escalões de sua estrutura, para possibilitar uma antevisão dos possíveis efeitos de suas ações, o que propicia, assim, melhores oportunidades para mitigar aspectos indesejáveis.

Dessa forma, o Comando da Aeronáutica passou por um grande processo de racionalização organizacional e de aplicação de melhores práticas de gestão, visando à produção de resultados mais efetivos com os recursos que a sociedade brasileira lhe destina, o que, em essência, significa um adequado desempenho voltado para a garantia da soberania do espaço aéreo e da integração do território nacional.

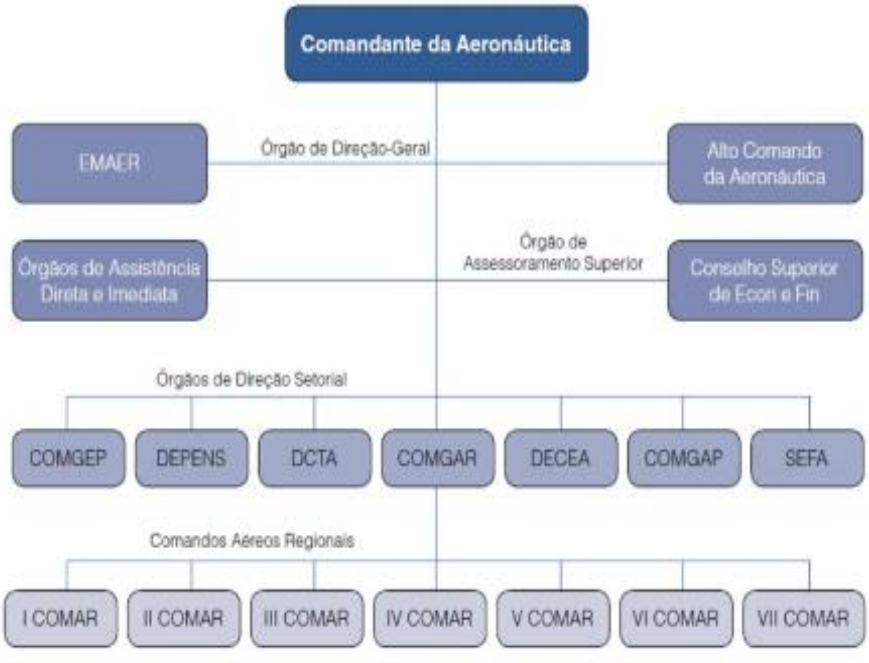
5.1.3 Modificações estruturais implementadas

Fruto do processo de reestruturação, aconteceram desativações, fusões, transferências e criações de organizações na estrutura do COMAER, de modo a otimizar a operacionalidade da Força, racionalizando as atividades de apoio e de execução orçamentária, agregando valor organizacional e minimizando os desperdícios em esforços difusos. Os resultados desse processo ainda estão em análise, de modo a permitir a reorientação das ações.

Assim, a Aeronáutica buscou incorporar à sua gestão estratégica práticas já consagradas ligadas ao conceito de Governança Corporativa, que envolvem o exercício da autoridade, do controle e da administração, tanto quanto a maneira como esse poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais com vistas ao desenvolvimento. (Slomski et al., 2008).

O organograma anterior à reestruturação, conforme a Figura 13, mostrava, abaixo do CMTAER, o EMAER como ODG e os seguintes ODS, divididos por áreas de especialização: Comando-Geral de Operações Aéreas (COMGAR), Comando-Geral de Apoio (COMGAP), Comando-Geral do Pessoal (COMGEP), Departamento de Ensino (DEPENS), Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA), Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) e Secretaria de Economia e Finanças (SEFA).

Figura 13 – Organograma da FAB até 2016.



Fonte: Brasil, 2012a, p. 104.

A análise da situação pautou-se em duas premissas básicas que nortearam as modificações decorrentes: o foco nas atividades finalísticas, diretamente ligadas ao cumprimento da missão-síntese do COMAER; e a concentração administrativa, visando à centralização, racionalização e eficiência das atividades de suporte. (Brasil, 2016).

Nessa direção, a DCA 11-53 enumerou todas as tarefas, as responsabilidades e os prazos a serem seguidos pelos diversos setores da FAB engajados no processo de reestruturação, sob a batuta da CREFAB/EMAER. (Brasil, 2016).

O então COMGAR tinha, subordinados a ele e com cobertura de todo o território nacional, sete Comandos Aéreos Regionais (COMAR), que eram responsáveis pela representação regional do COMAER, bem como pela coordenação das atividades sistêmicas em suas áreas geográficas de atuação. (Brasil, 2016).

As atividades de preparo e emprego do poder aeroespacial, também sob a égide do COMGAR, eram planejadas e supervisionadas, quanto aos aspectos operacionais e doutrinários, por quatro Forças Aéreas (FAE), conforme as características das missões dos Esquadrões (Unidades Aéreas) a elas subordinados.

A Primeira Força Aérea (I FAE) era responsável pela especialização operacional dos oficiais aviadores egressos da Academia da Força Aérea (AFA). A Segunda Força Aérea (II FAE) atuava com Aviações de Patrulha, de Asas Rotativas e de Busca e Salvamento, bem como com o Esquadrão Aeroterrestre de Salvamento (EAS), também conhecido como PARASAR. A Terceira Força Aérea (III FAE) controlava as Aviações de Caça e de Reconhecimento. E a Quinta Força Aérea (V FAE) gerenciava a Aviação de Transporte. (Brasil, 2016).

No processo de reestruturação, verificou-se a necessidade de segregar as tarefas de preparo e de emprego da Força, em função dos aspectos legais e funcionais envolvidos, o que levou à desativação do COMGAR, com a ativação, em seu lugar, de dois Comandos distintos.

O Comando de Preparo (COMPREP) é agora o responsável pela especialização, elevação e manutenção operacional da FAB, no que tange ao aprestamento da Aviação e da Infantaria da Aeronáutica para as atividades aéreas e de segurança e defesa. (Brasil, 2016).

Já o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE) teve origem no Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA), que era subordinado ao COMGAR. Esse Comando é responsável por planejar e conduzir o emprego operacional dos meios (humanos e materiais) disponibilizados pelo COMPREP, nos Exercícios e nas Operações Militares, sejam elas singulares (somente com a Força Aérea), conjuntas (ao lado de outra Força Singular) ou combinadas (com frações de Forças de outras nações). Isso possibilita uma rápida transição para a estrutura militar de guerra, caso se faça necessária, sem solução de continuidade das atividades rotineiras. (Brasil, 2016).

As antigas Forças Aéreas (FAE) da estrutura do COMGAR, responsáveis pelo controle operacional dos Esquadrões, foram extintas, assim como as Bases Aéreas, que sediavam esses Esquadrões e prestavam-lhe o suporte administrativo. (Brasil, 2016).

Adotou-se, dessa forma, uma nova estrutura, a Ala, ativada no lugar das antigas Bases, tendo atuação local (e não regional, como os antigos COMAR) e

gerenciando, sob sua subordinação direta, os Esquadrões Aéreos das diversas Aviações, conforme sua distribuição no território nacional. (Brasil, 2016).

A razão de existência da Ala é a atividade operacional, com foco na missão-fim da FAB, seja quanto ao preparo dos meios, conforme as diretrizes do escalão superior, ou para o emprego dos mesmos, quando assim for determinado. Não deve ocupar-se detalhadamente com as atividades administrativas, as quais devem ser coordenadas com os órgãos especializados para o apoio necessário. Em suma, o foco das Alas é primar para que seus combatentes atinjam os padrões de eficiência e eficácia estipulados, estando aptos a serem efetivamente empregados conforme suas especialidades. (Brasil, 2016).

O COMPREP pôde, assim, concentrar seus esforços na adoção dos melhores métodos para utilização dos recursos destinados ao preparo da Força para a sua missão, enquanto o COMAE, um Comando que já tem uma constituição conjunta (com representantes da MB e do EB), opera, desde o tempo de paz, com uma estrutura de modo a assegurar o emprego eficaz e eficiente do Poder Aeroespacial em todas as situações em que isso seja requerido. (Brasil, 2016).

O COMGAP tem como responsabilidade planejar, coordenar e executar o suporte logístico de material aeronáutico, material bélico, infraestrutura, patrimônio, contra incêndio, transporte multimodal, CAN e TI. (Brasil, 2018b; 2019c).

Na reestruturação, sua sede foi transferida da cidade do Rio de Janeiro para a cidade de São Paulo, juntamente com as Diretorias subordinadas: Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico (DIRMAB), Diretoria de Infraestrutura da Aeronáutica (DIRINFRA) e Diretoria de Tecnologia da Informação da Aeronáutica (DTI).

O Centro Logístico da Aeronáutica (CELOG), que já era sediado na cidade de São Paulo, juntou-se ao COMGAP e às Diretorias no mesmo complexo. Isso caracterizou uma estrutura mais robusta, aumentando a representatividade do COMAER no Estado de São Paulo, bem como proporcionando uma maior integração com as mais importantes indústrias da Base Industrial de Defesa (BID), conforme orientação contida na Estratégia Nacional de Defesa (END). (Brasil, 2012b; 2016).

Assim, com essa reestruturação, o COMGAP assumiu, desde 2017, uma configuração mais matricial, que será discutida adiante, com um fluxo de atividade regulamentada, mais, ao mesmo tempo, possibilitando algum ajustamento mútuo. Com isso, os recursos destinados ao suporte logístico da Força podem ter um emprego mais criterioso e com acompanhamento próximo e contínuo pelos gerentes de projetos, cujos resultados são reportados periodicamente à Alta Cúpula da Logística.

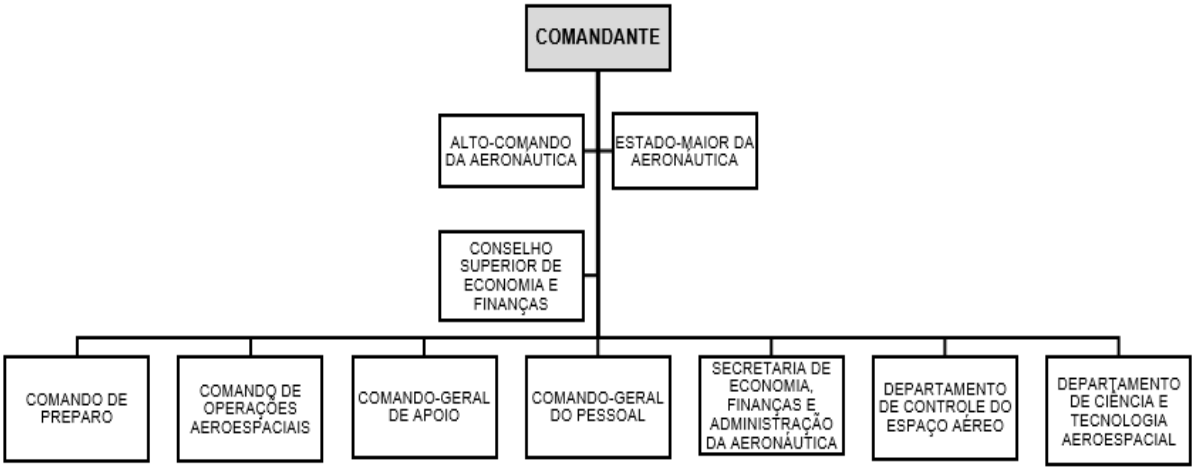
As atividades de gestão de pessoas da FAB, anteriormente divididas entre dois ODS, o COMGEP e o DEPENS, foram concentradas, com a absorção do segundo pelo primeiro, como uma Diretoria subordinada. O novo COMGEP incorporou as atividades de ensino, de modo que agora, é responsável pela gestão de todo o ciclo do pessoal: recrutamento, seleção, formação, aperfeiçoamento, administração dos recursos humanos e apoio ao homem, por meio de três Diretorias: a Diretoria de Administração do Pessoal (DIRAP), a Diretoria de Ensino (DIRENS) e a Diretoria de Saúde da Aeronáutica (DIRSA). (Brasil, 2016).

Dois ODS, em função de alterações já ocorridas anteriormente, passaram por mudanças menos significativas no atual processo: o DCTA, responsável pela capacitação, especialização e pesquisa nos campos científico-tecnológico e de inovação; e o DECEA, encarregado da gestão do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), de configuração dual e integrada (controle do tráfego aéreo militar e civil). (Brasil, 2016).

A outrora Secretaria de Economia e Finanças da Aeronáutica (SEFA), responsável pela gestão orçamentária do COMAER, transformou-se na nova Secretaria de Economia, Finanças e Administração da Aeronáutica (SEFA) e passou a gerenciar não só a alocação dos recursos orçamentários, mas também toda a execução financeira (empenhar, liquidar e pagar) em apoio a todos os Órgãos da Aeronáutica, por meio dos Grupamentos de Apoio (GAP) a ela subordinados. (Brasil, 2016).

Portanto, o atual organograma do COMAER, além do EMAER na direção geral, apresenta uma nova configuração de sete órgãos setoriais: COMPREP, COMAE, COMGEP, COMGAP, SEFA, DECEA e DCTA, conforme apresentado na Figura 14.

Figura 14 – Organograma atual da FAB (2022).



Fonte: Adaptado de Brasil, [2018]a.

5.2 O Aprimoramento da Reestruturação da FAB

O novo Comandante da Aeronáutica, que assumiu o cargo em 2019, disse, em sua Diretriz de Planejamento Institucional:

> Torna-se imperioso, portanto, ter em mente a necessidade de continuidade do aprimoramento operacional e gerencial, com a disposição e coragem para conduzir os ajustes necessários para a manutenção dos rumos de desenvolvimento e aperfeiçoamento de nossa Força Aérea. (EMAER, 2020).

Esse processo foi orientado, inicialmente, por meio da DCA 19-5 “Diretriz para o aprimoramento da reestruturação do Comando da Aeronáutica - Projeto Piloto”, editada por meio da Portaria nº 596/GC3, de 19 de maio de 2020, tendo como foco promover alguns ajustes julgados necessários, mas mantendo as premissas delineadas inicialmente para a reestruturação: economicidade, concentração de atividades afins, definição de processos, padronização de trabalhos e prioridade para a atividade fim da Força (preparo e emprego), devidamente segregada das atividades administrativas. (EMAER, 2020b).

Assim, o EMAER conduziu um estudo de modo a analisar o processo de Reestruturação da FAB, iniciado em 2016, a fim de validar o processo implementado e propor eventuais ajustes pontuais. Nessa senda, foi levantada a necessidade de incrementar a representatividade regional da Força Aérea, trazendo como parâmetros comparativos as estruturas adotadas pela MB e pelo EB, por meio dos Distritos Navais e dos Comandos Militares de Área, respectivamente. (EMAER, 2020b).

Os antigos Comandos Aéreos Regionais (COMAR) e as Bases Aéreas constituíam as referências de representatividade e interação junto às agências governamentais, instituições e à sociedade. Sua desativação, fruto da concentração administrativa e priorização das atividades operacionais, ocasionou uma lacuna na representação regional da Força Aérea, já que as Alas, OM criadas com destinação eminentemente operacional, mas que acumularam o comando das respectivas Guarnições de Aeronáutica (GUARNAE), passaram a receber uma acentuada demanda de atividades administrativas/institucionais, prejudicando sua missão. Dentre essas demandas, podem ser destacadas as atividades de: representatividade; relações institucionais; comunicação social; inteligência; cerimonial; e justiça e disciplina. (EMAER, 2020b).

Mantendo-se a premissa que estabelece a separação entre as atividades operacionais e administrativas, mas com o fulcro de aperfeiçoar e canalizar o tratamento de assuntos locais/regionais, foi observada a necessidade de reestabelecer uma figura regional representativa do COMAER, tal qual nas outras FFAA, como os Distritos Navais na Marinha do Brasil e os Comandos Militares de Área no Exército Brasileiro, mas com características eminentemente administrativas. Isso deve-se ao fato de que, após a reestruturação, essa representação passou a ser exercida por 26 (vinte e seis) GUARNAE, subordinadas a diferentes ODS, o que, além da sobrecarga, dificultou o tratamento dos assuntos, porque os próprios Órgãos externos à Aeronáutica não identificavam oportunamente com quem deveriam estabelecer a interlocução.

Dessa forma, o COMAER definiu a reativação gradual dos 7 (sete) Comandos Aéreos anteriormente existentes, com a criação de um novo, o Comando Aéreo Oeste, resgatando a sigla COMAR, todos subordinadas à SEFA, ODS que coordena as atividades de gestão administrativa da Aeronáutica. Essas OM não implicaram a necessidade de incremento de pessoal e de infraestrutura, pois valeram-se da redistribuição de efetivo e de patrimônio. Os novos COMAR apresentam uma estrutura mais enxuta em relação ao que havia anteriormente, e são comandados por Majores Brigadeiros do Ar, de modo que a antiguidade esteja compatível com as estruturas equivalentes das outras Forças. (EMAER, 2020b).

Para assegurar a consolidação e avaliação contínua do aprimoramento da reestruturação, o processo contou com uma Fase 1 (Projeto Piloto), no qual foram reativados, já em 2020, o Comando Aéreo Leste, por apresentar uma prioridade em termos de demandas de representação, e o Comando Aéreo Nordeste, este por ser de menor complexidade estrutural.

As Alas, o elemento operacional da Força, foram mantidas, inicialmente, com a mesma estruturação. Porém, as antigas Bases Aéreas, a começar por aquelas que não sediavam Esquadrões Aéreos, foram reativadas e absorveram as atividades dos Grupamentos de Apoio que atuavam em suas sedes, e passaram a executar as atividades administrativas e de representação, sob a subordinação dos COMAR, conforme fossem reativados. Esse novo arranjo pode ser observado sob a ótica da flexibilização em torno das “cinco partes básicas da organização”, de acordo com as necessidades de aprimorar a coordenação, conforme propõe Mintzberg (2006).

Figura 15 – Composição dos novos COMAR.

SIGLA	NOMENCLATURA	SEDE
I COMAR	Comando Aéreo Norte	Belém-PA
II COMAR	Comando Aéreo Nordeste	Recife-PE
III COMAR	Comando Aéreo Leste	Rio de Janeiro-RJ
IV COMAR	Comando Aéreo Sudeste	São Paulo-SP
V COMAR	Comando Aéreo Sul	Canoas-RS
VI COMAR	Comando Aéreo Planalto	Brasília-DF
VII COMAR	Comando Aéreo Amazônico	Manaus-AM
VIII COMAR	Comando Aéreo Oeste	Campo Grande-MS

Fonte: EMAER, 2020b.

Dando continuidade ao processo, foi editada a DCA 19-5 “Diretriz de conclusão do Projeto Piloto e preparação para a Fase 2 do aprimoramento da reestruturação do Comando da Aeronáutica”, por meio da Portaria nº 31/GC3, de 28 de janeiro de 2021. Considerando os resultados avaliados pela Comissão de Implantação e Acompanhamento do Processo de Aprimoramento da Reestruturação do COMAER, composta pelos Vice Chefes dos ODSA, foi definido o prosseguimento com a ativação

dos demais COMAR, bem como das Bases Aéreas, estas subordinadas as COMAR com representação regional na área em que se localizam. Essas Bases absorveram os Grupamentos de Apoio (GAP) locais e sua incumbência de execução orçamentária.

Em sequência, consolidou-se o binômio Comando Aéreo/Base Aérea concentrando os encargos administrativos e as atividades de representação da Força. Na estrutura das Bases foi ativado o Grupo Operacional (GOP), com Comando decorrente de indicação do Alto-Comando da Aeronáutica, ao qual cabe gerenciar as atividades operacionais dos Esquadrões Aéreos, missão equivalente à que foi executada pelas Alas.

Com isso, sem a criação de novas estruturas, pois foram apenas reativadas estruturas já existentes, e sem a transferência de grandes contingentes de pessoal, uma vez que os efetivos foram apenas realocados localmente, foi concluído o processo de aprimoramento da reestruturação, mantendo as premissas de segregação e concentração das atividades administrativas e de priorização do viés operacional da Força, com a vantagem de readquirir o aspecto da representação regional do COMAER.

5.3 O Planejamento Estratégico no COMGAP

A DCA 11-45 – Concepção Estratégica Força Aérea 100 descreve a análise da conjuntura, vislumbrando as possibilidades para aumentar a eficácia e a eficiência das estruturas que garantem a aplicação do Poder Aeroespacial, e, na sequência, traça uma visão prospectiva para a FAB em 2041, quando serão completados 100 (cem) anos desde a ativação da Arma Aérea como uma Força independente, com a criação do então Ministério da Aeronáutica, em 20 de janeiro de 1941, e, desde 1999, Comando da Aeronáutica (COMAER), dentro da estrutura do Ministério da Defesa (MD). (Brasil, 2017d).

Assim, a fim de que a FAB possa desempenhar fielmente sua missão dentro dos cenários esperados para 2041, sua visão de futuro foi enunciada da seguinte forma: “Uma Força Aérea de grande capacidade dissuasória, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais." (Brasil, 2017d, p. 18).

O desdobramento dessa visão implica a busca por uma Força Aérea de grande capacidade dissuasória, operacionalmente eficaz e moderna, e atuando de modo integrado para a defesa da Nação, amparada pela capacidade de pronta-resposta, pelo emprego de tecnologia de ponta, por integrantes comprometidos com a missão e atuando em estreita cooperação com as demais Forças, as Agências governamentais e as Forças Armadas dos países amigos. (Brasil, 2017d, p. 18).

Por fim, para assegurar que a missão-síntese da FAB seja cumprida em plenitude e que a visão de futuro seja plenamente alcançada, foram elencados, no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PCA 11-47 PEMAER), dez objetivos estratégicos, que devem ser permanentemente perseguidos por todos os setores da Força, dentro de suas respectivas áreas de atuação.

> 5.1 Fortalecer e aprimorar a capacidade de emprego da Força Aérea Brasileira [...];
> 5.2 Aprimorar a capacidade de controle do espaço aéreo brasileiro [...];
> 5.3 Modernizar a gestão de recursos humanos da FAB [...];
> 5.4 Racionalizar a estrutura e a gestão organizacional da Força Aérea Brasileira [...];
> 5.5 Aprimorar a integração nas ações com outras Forças e Órgãos públicos [...];
> 5.6 Desenvolver soluções científico-tecnológicas e de inovação para a Força Aérea Brasileira [...];
> 5.7 Fortalecer a consciência da sociedade brasileira sobre a importância da atuação da Força Aérea Brasileira [...];
> 5.8 Aprimorar a capacidade de apoio logístico e de infraestrutura patrimonial da Força Aérea Brasileira [...];
> 5.9 Incrementar a governança institucional [...]; e
> 5.10 Ampliar a capacidade de integração internacional de interesse do Estado brasileiro [...]. (Brasil, 2017e, p. 30-39).

Com sua reorganização, o COMGAP buscou incrementar a eficácia e a eficiência da Governança na sua área de negócio, a Logística da FAB, com seus diversos Sistemas, de modo a coordenar e acompanhar de modo mais direto a gestão a cargo das OM subordinadas. Desse modo, potencializou a colaboração direta em especial para o objetivo estratégico de “Aprimorar a capacidade de apoio logístico e de infraestrutura patrimonial da Força Aérea Brasileira”, mas não só este, como também, de forma mais próxima, com os seguintes objetos estratégicos da FAB:

- Fortalecer e aprimorar a capacidade de emprego da Força Aérea Brasileira;
- Modernizar a gestão de recursos humanos da FAB; e

- Racionalizar a estrutura e a gestão organizacional da Força Aérea Brasileira.

As edições do PCA 11-1 - Plano Setorial do COMGAP, para os períodos de 2018 a 2021 e de 2019 a 2022, descrevem de que modo os objetivos setoriais da organização alinham-se estrategicamente com os objetivos estratégicos da FAB destacados acima, conforme ilustrado na Figura 16.

Figura 16 – Objetivos Setoriais do COMGAP.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DA FAB	OBJETIVOS SETORIAIS DO COMGAP
Fortalecer e aprimorar a capacidade de emprego da FAB	Promover a adequação dos Meios de Força Aérea com vistas ao emprego da FAB nas possibilidades de atuação
Modernizar a gestão de recursos humanos da FAB	Racionalizar os recursos humanos com base nas necessidades administrativas, técnicas e operacionais da FAB
	Ampliar a capacitação profissional na pós-formação de acordo com áreas de interesse da FAB
Racionalizar a estrutura e a gestão organizacional da FAB	Aprimorar a gestão organizacional da FAB, com vistas a maximizar sua efetividade
	Reorganizar e racionalizar a estrutura organizacional da FAB, com vistas a maximizar sua efetividade
	Adequar a distribuição das organizações da FAB, no território nacional, conforme as necessidades de reorganização institucional
	Fortalecer a gestão de Tecnologia da Informação (TI) na FAB
Aprimorar a capacidade de apoio logístico e de infraestrutura patrimonial da FAB	Modernizar a gestão logística
	Ampliar a nacionalização e a transferência de conhecimento relacionadas aos sistemas e equipamentos de apoio logístico à Força
	Incrementar a interação com as indústrias com capacidade para prover apoio logístico à Força Aérea Brasileira
	Adequar a infraestrutura da Força à sua reestruturação

Fonte: Brasil, 2018b; 2019c.

Desse modo, a Governança do COMGAP procura assegurar a coordenação sobre as atividades das OM subordinadas de modo que seus gestores efetivamente contribuam para a visão estratégica da organização. Para tal, além das diretrizes

gerais, são estabelecidas diretrizes específicas direcionadas a cada OM, relacionadas com os Sistemas que cada qual gerencia.

5.4 A Governança Corporativa no COMGAP

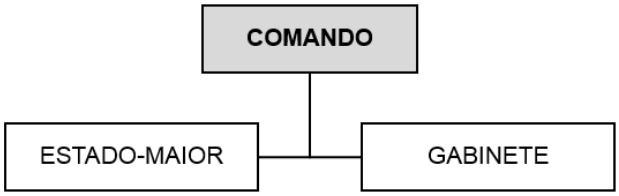
5.4.1 A Reestruturação na Logística

A DCA 11-53 (Diretriz para a Reestruturação da Força Aérea Brasileira) veio, então, detalhar e orientar os passos que cada setor da FAB deveria seguir a fim de efetivamente alcançar o que foi previsto dentro do processo. (Brasil, 2016).

Essa Diretriz, em paralelo com a implantação da nova sistemática de planejamento e gestão, estabeleceu o alinhamento estratégico entre o EMAER e todos os Órgãos de Direção Setorial e Assessoria Direta ao Comandante da Aeronáutica (ODSA), definindo orientações setoriais específicas com vistas à pretendida reestruturação. (Brasil, 2016).

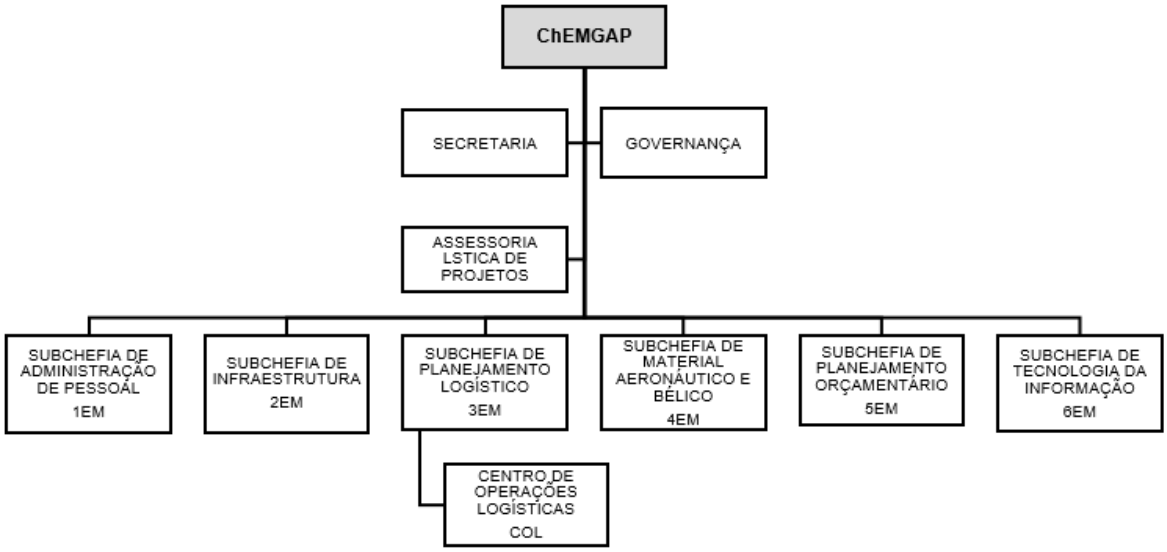
A atuação da governança corporativa no âmbito do COMGAP se encarrega de planejar, coordenar, aferir e reorientar, quando necessário, a supervisão dos macroprocessos finalísticos, de suporte e de gestão da Logística, acompanhando o alcance das metas estabelecidas e a consecução dos objetivos. Para tal, atuava, inicialmente, com base na estrutura geral definida nos organogramas ilustrados nas figuras a seguir.

Figura 17 – Organograma do COMGAP antes da reestruturação.



Fonte: Adaptado de Brasil, 2017f, p. 11.

Figura 18 – Organograma do Estado-Maior do COMGAP (EMGAP) antes da reestruturação.



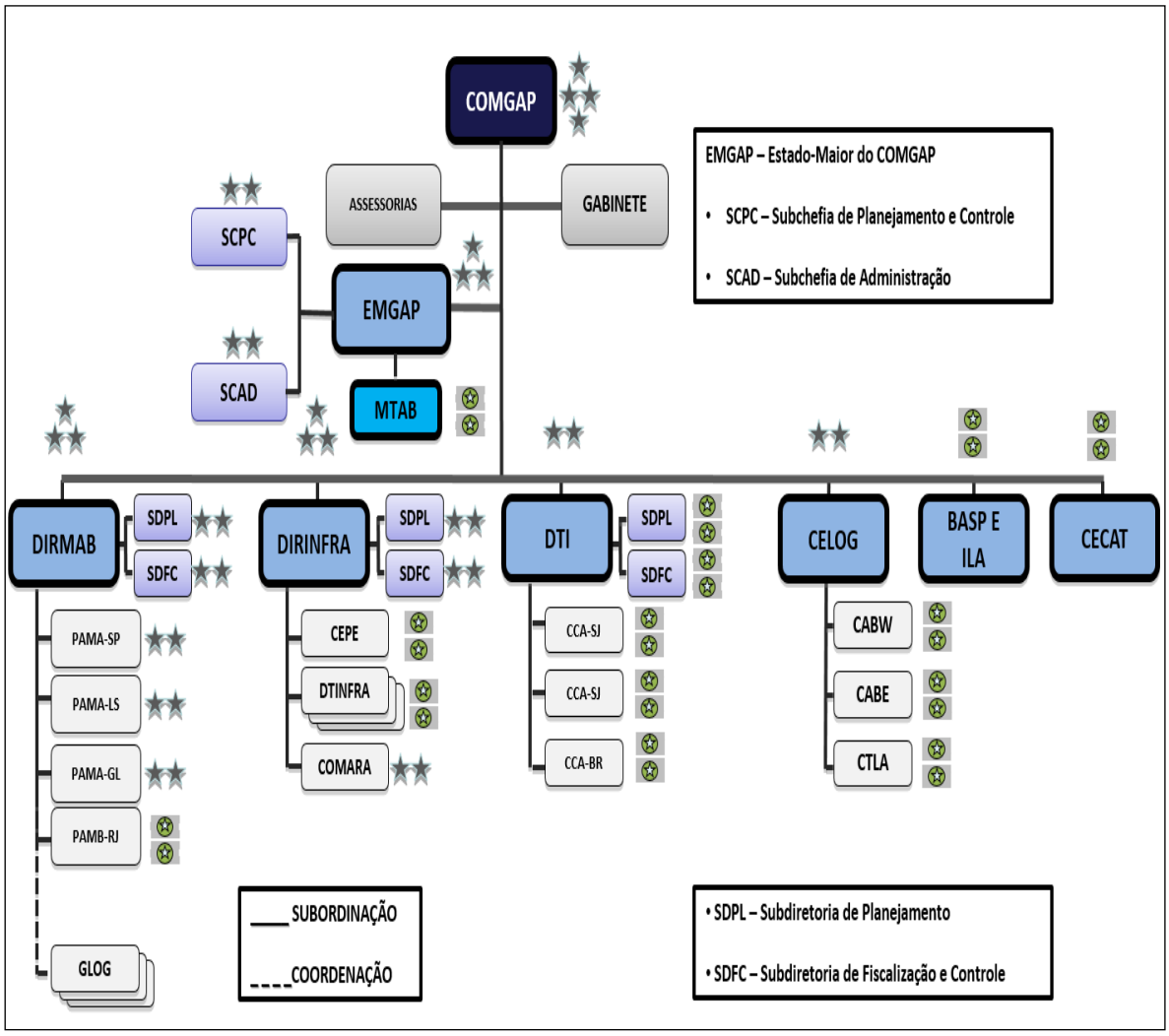
Fonte: Adaptado de Brasil, 2015, p. 36.

Conforme já descrito nesse trabalho, cabe ao COMGAP, valendo-se de sua estrutura e das OM subordinadas, o gerenciamento do suporte logístico a toda a Força, em especial no que tange aos sistemas que envolvem material aeronáutico e bélico; engenharia; contra incêndio; patrimônio; TI; CAN; e catalogação.

Assim, na estrutura anteriormente apresentada, as Seções do EMGAP eram estabelecidas em função dos sistemas sob a incumbência do COMGAP, e havia um setor denominado Governança, ao qual cabia a coordenação das ações, a fim de evitar redundâncias e assegurar o alinhamento estratégico.

Em consequência do processo de reestruturação da FAB, o COMGAP teve sua sede transferida do Rio de Janeiro para a cidade de São Paulo, em agosto de 2017, juntamente com a DIRMAB, a DIRINFRA e a DTI, Diretorias subordinadas, que foram transferidas no final do mesmo ano.

Figura 19 – Estrutura organizacional do COMGAP e as OM subordinadas após a reestruturação.



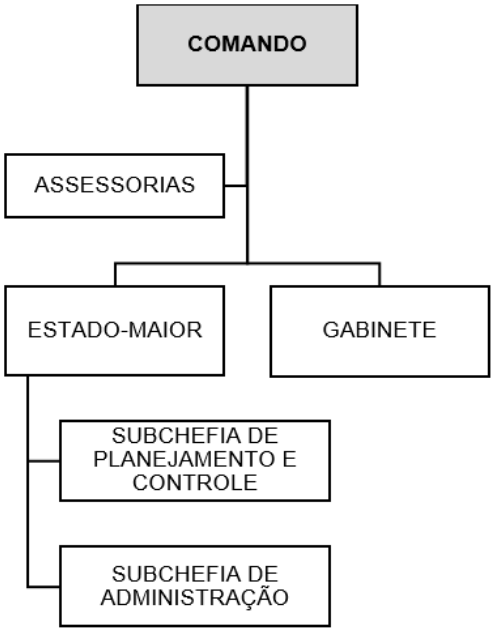
Fonte: Brasil, 2019c, p. 11.

Para tal, o EMAER emitiu, em 2017, a DCA 11-68 (Diretriz de Reestruturação e Mudança de Sede do Comando-Geral de Apoio e de organizações militares subordinadas), estabelecendo as orientações gerais para o referido processo, bem como atribuindo ao COMGAP a responsabilidade para elaborar um planejamento específico para as tarefas decorrentes.

Assim, o COMGAP expediu, no mesmo ano, o PCA 11-216 (Plano Específico do COMGAP para a Reestruturação e Mudança de Sede), no qual foram listadas as ações específicas e os respectivos prazos, bem como apresentou a nova estrutura organizacional a ser adotada em São Paulo, que foi oficializada por meio da publicação do novo Regulamento do Comando-Geral de Apoio – ROCA 20-2, de 5

dez. 2017, e, na sequência, detalhada por meio do novo Regimento Interno do COMGAP - RICA 20-35, de 11 jul. 2018, o que é apresentado nas figuras seguintes.

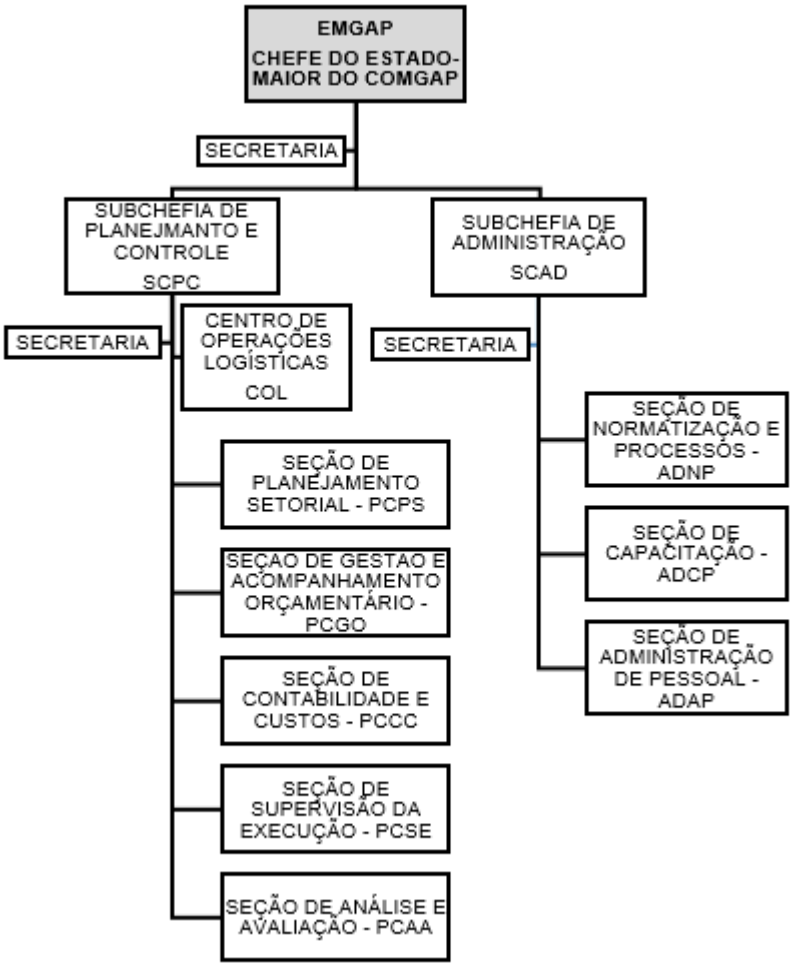
Figura 20 – Organograma do COMGAP após a reestruturação.



Fonte: Adaptado de COMGAP, 2017, p. 11.

Dentro do processo de aprimoramento da reestruturação da Força, o CELOG voltou a exercer a atividade de conduzir os processos de aquisição de produtos e contratação de serviços voltados para as atividades logísticas, em função da especificidade destes e da estrutura de que dispõe o Centro, contando, inclusive, com 2 (duas) Comissões Aeronáuticas no exterior, uma em Washington DC (EUA) e outra em Londres (Reino Unido).

Figura 21 – Organograma do EMGAP após à reestruturação.



Fonte: Adaptado de COMGAP, 2018b, p. 29.

A nova estrutura do COMGAP e de seu Estado-Maior buscou racionalizar o emprego dos recursos humanos em termos de evitar as redundâncias e trabalhar com os processos e tarefas de forma matricial, sem compartimentação específica por áreas de negócio, que, no caso anterior, eram os já citados Sistemas suportados pela Logística: SISMAB; SISENG; SISCON; SISPAT; STI; SISCAN; e SISCAE.

As atividades de planejamento setorial e de gestão orçamentária, antes dispersas nas diretorias, foram concentradas na Subchefia de Planejamento e Controle do EMGAP (SCPC), o que assegura a supervisão e o controle de resultados centralizados, como apregoa a literatura sobre Governança Corporativa.

Como ferramentas para operacionalizar a Governança sobre a Gestão Estratégica, o COMGAP elaborou, em 2018, o PCA 11-1, Plano Setorial do Comando-

Geral de Apoio para o período de 2018 a 2021, atualizado, em 2019, para o período quadrienal de 2019 a 2022, os quais, após a aprovação pelo CMTAER, nortearam as ações da Logística do COMAER, seja no COMGAP ou nas suas organizações subordinadas. Os documentos enunciaram a missão; a estrutura organizacional, a visão; os valores; os fatores críticos de sucesso; os objetivos setoriais; as diretrizes; e os projetos e atividades. A missão do COMGAP resume-se em planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com o apoio logístico de material, patrimonial, da tecnologia da informação e de serviços correlatos. (Brasil, 2018b; 2019c).

Em linhas gerais, o COMGAP seguiu o modelo da escola da “Gestão Estratégica”, conforme descrito por Estrada e Almeida (2007), partindo do diagnóstico estratégico único elaborado pelo EMAER, uma vez que a FAB é composta por várias áreas de negócio, tendo aquele Estado-Maior entendido por bem concentrar o diagnóstico estratégico, a fim de assegurar-se do fiel desdobramento das ações, evitando sobreposições e divergências. Sendo assim, o EMAER elaborou a nova concepção estratégica (DCA 11-45), com a participação de representantes de todos os ODSA.

Basicamente, o COMGAP estabeleceu abaixo do Chefe do Estado-Maior (ChEMGAP), 2 (duas) Subchefias:

a) Subchefia de Administração (SCAD) – encarregada da gestão de pessoas (assessoria quanto à seleção, à capacitação e às indicações para funções) e da gestão de processos (normatização); e

b) Subchefia de Planejamento e Controle (SCPC) – encarregada do planejamento e da supervisão das atividades operacionais dos Sistemas que têm o COMGAP ou alguma OM subordinada como Órgão Central, bem como da gestão dos recursos orçamentários alocados ao COMGAP, tudo isso em coordenação com as OM subordinadas e com os Agentes Responsáveis pelas Ações Orçamentárias.

Dessa forma, a SCAD interage com as OM subordinadas, no sentido de verificar as demandas no sentido de alocação de pessoal e de planejar a especialização/capacitação adequada. Centraliza, ainda, as atividades ligadas à Gestão por Competências, ainda em processo de implantação no COMGAP, dentro

da qual busca-se traçar o perfil profissiográfico das diversas funções, em paralelo ao levantamento da capacitação prévia do efetivo, de modo a assessorar no processo de indicações para cursos e para Chefia/Direção/Comando, a fim de alocar a pessoa certa para cada demanda.

Já a SCPC acompanha as ações das OM subordinadas dentro dos Sistemas que operam, ao mesmo tempo em que planeja a alocação dos recursos em função das atividades e dos projetos desenvolvidos. Aproveitando-se do fato de as Diretorias subordinas e o CELOG, Órgão de obtenção, estarem localizados fisicamente nas mesmas instalações, após a transferência para São Paulo-SP, buscou-se implementar uma estrutura de Gerência Logística de Projetos (GELPRO) que aproximasse a execução dos Parques de Material, dos Centros de Computação e dos Destacamentos de Infraestrutura (DT-INFRA) da alta gestão da Logística no COMAER.

5.4.2 Instrumentalização da Governança na Logística

Na SCPC também foram conduzidos estudos visando ao aperfeiçoamento da gestão logística exercida pelo COMGAP, seja somente pela Seção ou em coordenação com representantes das Diretorias subordinadas, mediante a composição de grupos de trabalho (GT), pautando-se pelos objetivos setoriais do próprio COMGAP, alinhados aos objetivos estratégicos do COMAER.

Esses estudos reuniam especialistas do efetivo a fim de analisar as situações e os problemas detectados pelo monitoramento sobre os processos de gestão e tinham como objetivo assessorar o Comandante-Geral de Apoio em suas decisões estratégicas.

O COMGAP, ao longo de sua existência, foi crescendo em termos de sistemas sob sua responsabilidade, bem como agregou uma série de organizações subordinadas, fazendo com que os processos a serem analisados passassem a apresentar um crescente grau de complexidade, demandando metodologias e ferramentas adequadas a serem empregadas.

Assim, conforme analisaram Berle e Means (1932) ao propor a Teoria da Agência, o aumento do tamanho e da complexidade das organizações demandou o estabelecimento de mecanismos visando ao equilíbrio e monitoramento dos processos, criando um *link* entre os gestores e a cúpula estratégica, com vistas ao alinhamento dos resultados com os objetivos estratégicos, o que veio a ser conceituado como governança corporativa, tal qual descreveram Mello (2006), Slomski et al (2008) e Ávila e Bertero (2016).

Para tal, em aderência à Concepção Estratégica "Força Aérea 100" (Brasil, 2017d), coube ao COMGAP, para contribuir para o cumprimento da missão-síntese da FAB, assegurar o desenvolvimento de capacidades específicas, visando aos efeitos desejados sobre os sistemas sob sua gestão: o Sistema de Material Aeronáutico e Bélico (SISMAB), o Sistema de Engenharia do Comando da Aeronáutica (SISENG) e o Sistema de Tecnologia da Informação do Comando da Aeronáutica (STI). A Figura 22 ilustra essa relação.

Figura 22 – COMGAP: relação de capacidades x efeitos

CAPACIDADES	EFEITOS
• Gestão eficaz • Controle de custos • Tecnologia de ponta • Agilidade nos processos • Recursos humanos com adequada dotação e capacitação	• "Avião voando e lançando bomba" • "Instalações construídas e preservadas" • "Redes e sistemas de TI funcionando"

Fonte: COMGAP, 2018a, p. 5.

Nessa linha, tomando como exemplo, este pesquisador, já sob as orientações para a produção deste trabalho científico e à época Chefe da Seção de Planejamento Setorial do COMGAP, realizou um estudo de definição/viabilidade logística, em 2018, cujo objetivo era analisar a possibilidade de "implantação de um Depósito Central Logístico da Comissão Aeronáutica Brasileira na Europa (CABE) na cidade de Lisboa, em Portugal", pois, na Europa, diferentemente do que ocorria nos EUA, na organização de tarefa similar, a Comissão Aeronáutica Brasileira em Washington (CABW), não havia um Depósito único. (COMGAP, 2018a).

A CABW dispõe de um depósito próprio, gerenciado pela seção de material, com a incumbência de concentrar, conferir, realizar as tratativas aduaneiras e embarcar/desembarcar todas as cargas do COMAER transportadas para os EUA ou oriundas daquele país com destino ao Brasil. Já a CABE concentrava as cargas em 05 (cinco) pontos diferentes dispersos no continente europeu, sendo essa gestão contratualmente terceirizada. (COMGAP, 2018a).

Então, com vistas a racionalizar esse processo logístico na Europa, o Comandante-Geral de Apoio solicitou que a SCPC realizasse um estudo para analisar a viabilidade de implantar um Depósito Logístico na Europa, considerando um Galpão disponibilizado, em empréstimo, pela Força Aérea Portuguesa (FAP), localizado em uma Base Aérea em Lisboa. (COMGAP, 2018a).

Desse modo, o material aeronáutico encaminhado para reparo em fornecedores/fabricantes europeus seria concentrado inicialmente naquela localidade, para posterior distribuição, bem como esse mesmo material, após devolvido, bem como todos os produtos aeronáuticos adquiridos em solo europeu seriam concentrados no Depósito para a devida conferência, o desembaraço alfandegário e a coordenação do transporte para o Brasil. (COMGAP, 2018a).

O material poderia ser concentrado em Lisboa via os modais aéreo, terrestre ou marítimo e sairia de lá, para o Brasil, pelos modais aéreo ou marítimo. Para o modal aéreo, considerando a variante aéreo-comercial, as distâncias para o Brasil são as menores em relação à Europa, em razão da posição geográfica de Portugal, o mesmo ocorrendo para o modal marítimo, o que implicava menores cistos. Já com relação ao transporte de carga por aeronaves da própria FAB, tinha-se a vantagem de o Depósito estar localizado dentro de uma Base Aérea e ao lado da pista de pouso. (COMGAP, 2018a).

Nesse sentido, o estudo valeu-se de uma ampla coleta de dados logísticos e de um levantamento de custos, analisando-os e processando tudo com o emprego da metodologia de análise multicritérios Kepner&Tregoe. Como conclusão, aprovada pelo Comandante-Geral de Apoio e referendada pelo Comandante da Aeronáutica, ficou demonstrado que a implantação do Depósito em Lisboa era vantajosa para a

FAB, em termos de racionalidade logística, custos e gestão operacional, de modo que a estrutura foi ativada. (COMGAP, 2018a).

Esse estudo estava inserido no contexto da governança sobre os processos logísticos sob a égide do COMGAP, e os resultados estavam alinhados com o objetivo setorial de “Reorganizar e racionalizar a estrutura organizacional da FAB, com vistas a maximizar sua efetividade”, ligado ao objetivo estratégico do COMAER de “Racionalizar a estrutura e a gestão organizacional da FAB”, bem como com o objetivo setorial de “Modernizar a gestão logística”, ligado ao objetivo estratégico de “Aprimorar a capacidade de apoio logístico e de infraestrutura patrimonial da FAB”.

Portanto, o relatório técnico do estudo serve como um exemplo de um instrumento de atuação da Governança Corporativa do COMGAP em prol do alinhamento estratégico do Planejamento Setorial da Logística com as Diretrizes da Força Aérea, expressas no PEMAER e na DCA 11-45 Força Aérea 100, com foco na busca para alcançar o máximo de eficiência e eficácia nos processos e atividades logísticas.

5.4.3 Aspectos decorrentes da Governança na Logística

A concentração dos Órgãos da Logística em São Paulo-SP proporcionou uma otimização dos processos, com a redução do tempo de resposta, a eliminação de tarefas sobrepostas, a redução do efetivo (proposta de redução de 24,3%, mas, naquele momento, com um déficit de 30,3% em relação ao proposto) e a racionalização dos custos com a vida vegetativa (redução de 57%), como ilustram as Figuras 23 e 24, extraídas do Relatório sobre a Reestruturação e Mudança de Sede do COMGAP e OM Subordinadas (COMGAP, 2018c), encaminhado ao EMAER para atualizar aquele Estado-Maior a respeito dos primeiros resultados do processo em questão. (COMGAP, 2018c).

Figura 23 – Tabela com a comparação dos efetivos do COMGAP e das OM subordinadas após a concentração no complexo em São Paulo-SP

EFETIVO	ANTES (AGOSTO/2016)	PROPOSTO (JUNHO/2017)	ATUAL (JULHO/2018)
COMGAP	183	182	132
DIRMAB	217	144	95
DIRINFRA	187	60	45
DTI	84	72	17
CELOG	166	166	172
CECAT	37	37	00
TOTAL	**873**	**661**	**461**

Fonte: COMGAP, 2018c, p. 20.

Figura 24 – Tabela com a demonstração da redução dos gastos relativos ao suporte à vida vegetativa do COMGAP e das OM subordinadas após a concentração no complexo em São Paulo-SP

	MAIO/2017				
SERVIÇOS DA VIDA VEGETATIVA	COMGAP	DIRMAB	DIRINFRA	DTI	CELOG
Conservação e limpeza	R$ 70.341,46	R$ 63.682,56	R$ 86.507,05	R$ 132.294,32	R$ 25.292,00
Locação de impressora					
Fornecimento de energia elétrica					
Fornecimento de água e tratamento de esgoto					
TOTAL	**R$ 378.117,39**				

	MAIO/2018
SERVIÇOS DA VIDA VEGETATIVA	QG COMGAP + OM SUBORDINADAS (SÃO PAULO-SP)
Conservação e limpeza	R$69.801,76
Locação de impressora	R$11.376,19
Fornecimento de energia elétrica	R$28.123,41
Fornecimento de água e tratamento de esgoto	R$53.334,85
TOTAL	**R$ 162.636,21**

Fonte: COMGAP, 2018c, p. 31.

No Centro de Operações Logísticas (COL) passaram a ser realizadas reuniões periódicas, nas quais os Gerentes de Projetos Aeronáuticos e Bélicos apresentavam o *status* de cada um deles, de modo que o Comandante-Geral de Apoio e os demais Oficiais Generais da Alta Gestão podem apreciar os aspectos operacionais e orçamentários e definir os direcionamentos estratégicos das ações. (COMGAP, 2018c).

A reunião das atividades de coordenação de todo o patrimônio e infraestrutura da FAB sob a égide da DIRINFRA, por meio de seus DT-INFRA, proporcionou uma noção mais aproximada do real estado das propriedades e instalações, bem como das taxas de utilização e das demandas por melhorias. Assim, foi possível fazer um levantamento de um rol de terrenos e construções a serem envolvidas em possíveis permutas, de acordo com a coordenação prévia com o Setor de Patrimônio da União. Com isso, achou-se uma solução inovadora e racional para viabilizar a melhoria das instalações das organizações, bem como de infraestruturas de apoio ao homem, como a construção de novos Próprios Nacionais Residenciais (PNR) para atender à demanda reprimida de oficiais e graduados. (COMGAP, 2018c).

Também ocorreu uma reorientação dos projetos de TI entre os CCA, buscando uma concentração, por especialização, dos projetos de Simulação, Sistemas Corporativos e Sistemas de Apoio à Decisão, bem como o estabelecimento de elos diretos de suporte junto aos Grupamentos de Apoio, os quais, por sua vez, atuam diretamente junto às diversas OM da Força. Assim, o direcionamento e a aplicação dos recursos de TI ficaram mais racionais, bem como o atendimento às necessidades mais prementes pode ser devidamente priorizado. (COMGAP, 2018c).

A avaliação dos resultados obtidos nos diversos processos e sistemas passou a ser realizada periodicamente, nas reuniões realizadas no COL, mediante o acompanhamento dos indicadores lançados no Sistema Integrado de Logística de Materiais e de Serviços (SILOMS) e das planilhas de descentralização, empenho, liquidação e pagamento com os recursos orçamentários alocados aos diversos projetos. Assim, o acompanhamento próximo e frequente de indicadores e dos resultados alcançados em relação às metas estabelecidas, decorrente da atuação da governança sobre os processos de gestão, conforme estabeleceram, por exemplo, Kaplan e Norton (2004), passou a proporcionar intervenções mais oportunas sobre os diversos Sistemas geridos.

Cabe citar, mesmo que fora do recorte temporal deste trabalho (2017 a 2019), que, dentro do processo de aprimoramento da reestruturação, houve alguns ajustes em processos logísticos, como o retorno do acompanhamento dos projetos aeronáuticos aos PAMA, sob a gerência da DIRMAB. No âmbito do COMGAP, estabeleceu-se a coordenação entre as atividades das organizações subordinadas e

o acompanhamento da execução orçamentária diretamente a cargo de seus diretores e subdiretores (sem a intermediação dos Gerentes), em reuniões semanais da cúpula da Logística com o Comandante-Geral de Apoio, havendo, ainda, eventualmente, reuniões sistêmicas envolvendo as OM subordinadas de execução (PAMA, CCA e DT-INFRA). Esses “ajustes” podem ser analisados sob a ótica da flexibilidade das estruturas organizacionais (*design*), conforme o foco pretendido, descrito por Mintzberg (2006), ainda mantendo as vantagens fruto do processo de *downsizing* e *downscoping,* nos moldes do que descreveram Ireland, Hoskisson e Hitt (2017).

Além disso, o COMGAP promove anualmente Reuniões do Sistema Logístico (RESISLOG), envolvendo não somente as Diretorias, mas também os Órgãos de execução direta, como os Parques de Material, os Centros de Computação, os representantes dos Destacamentos de Infraestrutura e o Instituto de Logística. Nesses eventos, os gestores das diversas organizações da logística apresentam os resultados obtidos na gestão ao longo do ano, bem como expõem suas propostas de planejamento para o próximo exercício financeiro. Isso aproxima a Governança da Cúpula do COMGAP da Gestão das atividades, incrementando a consciência dos processos em andamento e possibilitando uma atuação estratégica mais decisiva sobre os resultados.

Assim, acompanha-se o curso real das ações com o que foi planejado e aprovado pela Alta Gestão Logística, que, por sua vez, reorienta as ações em função das metas alcançadas e da evolução da execução orçamentária, esta, por vezes, sujeita a contingenciamentos ou cortes, bem como, eventualmente, sendo aquinhoada com recursos extras.

6 CONCLUSÃO

O surgimento da atividade de Governança está intimamente relacionado ao aumento do tamanho e da complexidade das corporações, observando-se, então, os custos de agência, pois, enquanto anteriormente o administrador era o proprietário integral, com a abertura do capital, os membros societários tiveram que transferir os direitos residuais da firma a terceiros, a quem passou a caber a administração do negócio. Essa é a base, por exemplo, Teoria da Agência, de Berle e Means (1932), na qual se estabeleceu um mecanismo para equilibrar e monitorar as divergências entre proprietário(s) e administrador.

Reflete daí a necessidade de o administrador agir com responsabilidade pela delegação que lhe foi dada, pautando seus atos nos princípios da boa governança, conforme listados por Slomski et al (2008), como na transparência, na conformidade no cumprimento das leis e normas em geral (*compliance*) e prestar contas ao proprietário e/ou conselho de administração (*accountability*), mostrando de que modo as metas estão sendo alcançadas com o fito de concretizar os objetivos estratégicos da organização.

Quanto à Governança no setor público, a mesma ganhou impulso a partir da década de 1980, momento em que se adotou um foco crítico sobre os padrões de conduta dos titulares de cargos públicos, em termos da responsabilidade pela eficácia e eficiência na gestão da coisa pública, a fim de concretizar os objetivos maiores de uma sociedade, prestando-lhe contas e assegurando-lhe o livre acesso às informações relevantes, assim como descreveram Mello (2006) e o TCU (2014).

No caso da FAB, a complexidade da organização a faz estruturar-se em segmentos subsetoriais especializados em determinadas áreas de negócio. A partir de 2016, enfrentou um processo de reestruturação, que ainda está sendo aperfeiçoado, com o objetivo de racionalizar a aplicação dos recursos materiais e humanos, diminuir redundâncias, priorizar as atividades finalísticas, tornar mais célere os processos decisórios e aproximar os olhares da Governança da gestão dos processos. A necessidade de um novo *design* organizacional pode ser entendida em função da necessidade de flexibilizar e amoldar a estrutura em torno das “cinco partes básicas da organização”, a fim de aprimorar a coordenação dos processos e

possibilitar um melhor monitoramento sobre os mesmos, conforme propõe Mintzberg (2006), assim como a reestruturação propiciou uma racionalização processual e de recursos, em um misto de *downsizing* com *downscoping,* nos moldes do que descreveram Ireland, Hoskisson e Hitt (2017).

No foco específico deste trabalho, o estudo de caso debruçou-se sobre o COMGAP, que, a partir de 2017, reorganizou-se em uma nova base, na cidade de São Paulo-SP, e reuniu a Administração Central da Logística, o Órgão setorial e as Diretorias e Centros subordinados, implementando novas rotinas de acompanhamento e reorientação da gestão.

O Planejamento Estratégico setorial, consubstanciado no PCA 11-1, de validade quadrienal e atualizado anualmente, trata de estabelecer os objetivos setoriais diretamente alinhados para assegurar a parcela de contribuição da Logística da Aeronáutica para o alcance dos objetivos estratégicos fixados no PEMAER. Assim, resta claro que esta pesquisa demonstrou o que foi proposto no **OE1**, ao verificar as implicações dos objetivos descritos do PEMAER sobre as diretrizes estabelecidas no Planejamento Estratégico do COMGAP.

Quanto à atuação da Governança na Logística, configura-se com o acompanhamento periódico dos indicadores, cujas metas são coletadas e lançados em sistemas corporativos, como, no caso específico, no SILOMS. Além disso, em reuniões periódicas, a Alta Administração tem contato com os resultados alcançados nos diversos projetos, apresentados pelos seus gerentes, o que possibilita uma plena consciência situacional e alimenta de modo realístico o processo de tomada de decisão. Desse modo, constata-se o que foi estabelecido no **OE2**, no sentido de especificar as ações de Governança Corporativa no COMGAP.

Com essas condutas, o COMGAP consegue adaptar-se à flutuação das dotações orçamentárias e às dificuldades na execução dos recursos alocados, para fazer frente às demandas de suporte logístico nas diversas áreas de seu leque de atuação, adaptando-se e reorientando novas prioridades conforme a análise dos resultados coletados e processados. Portanto, conforme descrito no **OE3**, foi possível identificar se as ações de Governança Corporativa do COMGAP são empregadas em apoio à decisão para o alcance dos objetivos institucionais.

O COMGAP, inserido no contexto estratégico da FAB como o grande braço Logístico, contribui efetivamente para o alcance dos grandes objetivos estratégicos e para o efetivo cumprimento da missão da Força: “Manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria”. Nesse sentido, a pesquisa pôde alcançar o **OG,** ao analisar criticamente a contribuição da Governança Corporativa do COMGAP para o Poder Aeroespacial, no recorte temporal de 2017 e 2019, período em que a Força passou por mudanças estruturais e processuais. Assim, respondeu-se ao problema de pesquisa suscitado, qual seja: De que forma a governança corporativa do COMGAP contribuiu para o Poder Aeroespacial no contexto do processo de reestruturação do COMAER?

A Governança no setor público reveste-se de características próprias, em função dos bens maiores envolvidos, destacando o bem-estar da população e, em específico no setor militar, há de se assegurar a soberania da nação e a liberdade de seu povo. Assim, tem-se como principal *stakeholder* a sociedade nacional, a quem se deve observar todo o dever de responsabilidade, transparência e prestação de contas. Este trabalho não esgota o tema, uma vez que se ateve a uma abordagem qualitativa do tema, podendo suscitar desenvolvimentos posteriores que venham a se aprofundar nas análises quantitativas de indicadores e no aperfeiçoamento da construção dos mesmos, que possa refletir as reais necessidades de acompanhamento das prioridades organizacionais.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Lucimar Antônio Cabral de; BERTERO, Carlos Osmar. Governança no terceiro setor: um estudo de caso em uma fundação de apoio universitário. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, São Paulo, v. 18, n. 59, p. 125-144, jan. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-48922016000100125&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 out. 2018. http://dx.doi.org/10.7819/rbgn.v18i59.2107.

BERLE, Adolf A. Jr; MEANS, Gardiner C. ***The modern corporation and private property***. New York: The Macmillan Company, 1932. Disponível em: < https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.216028/page/n1/mode/2up>. Acesso em: 17 fev. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 maio 2009. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Decreto nº 7.069, de 20 de janeiro de 2010. Dá nova redação a dispositivos do Anexo I do Decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores e das Funções Gratificadas do Comando da Aeronáutica, do Ministério da Defesa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jan. 2010. Seção 1, p. 2.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19. html>. Acesso em 17 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa (MD). **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro _branco_de_defesa_nacional_minuta.pdf>. Acesso em: 19 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa (MD). **Orçamento de Defesa**. Brasília, DF, [2018]. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/orcamento>. Acesso em: 24 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa (MD). **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/ END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa (MD). **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.participa.br/estrategia-nacional-de-defesa-end/documentos-estrategicos-de-defesa>. Acesso em: 5 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). **Força Aérea Brasileira**: *Asas que protegem o país*. Dimensão 22. Brasília, DF, 2017a. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/ dimensao22/>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). **Organograma da FAB**. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/Download/arquivos/organograma/ organograma_image_view_fullscreen.html>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 160/GC3, de 14 de fevereiro de 2018. Aprova a reedição do Plano Setorial do Comando-Geral de Apoio, para o período de 2018 a 2021. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 28, 21 fev. 2018b. PCA 11-1.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 1.602/GC3, de 31 de outubro de 2017. Aprova a Diretriz que dispõe sobre a Governança no Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 189, 6 nov. 2017b. DCA 16-1.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 1.738/GC3, de 4 de outubro de 2019. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 181, 8 out. 2019a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 1.762/GC-3, de 29 de novembro de 2017. Aprova a reedição do Regulamento do Comando-Geral de Apoio. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 208, 5 dez. 2017c. ROCA 20-2.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 1.868/GC3, de 20 de novembro de 2018. Aprova a edição do Plano de Integridade da Força Aérea Brasileira. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 202, 21 nov. 2018c. DCA 16-3.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 189/GC3, de 30 de janeiro de 2017. Aprova a 1ª modificação da Concepção Estratégica - Força Aérea 100. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 18, 1º fev. 2017d. DCA 11-45.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 190/GC3, de 30 de janeiro de 2017. Aprova a 1ª modificação do Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) 2016-2041. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n.18,1º fev. 2017e. PCA 11-47.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 2.189/GC3, de 19 de dezembro de 2019. Aprova a Diretriz de Governança no Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 232, 23 dez. 2019b. DCA 16-1.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 242/GC3, de 9 de fevereiro de 2022. Aprova o Regulamento de Base Aérea. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 029, 10 fev. 2022. ROCA 21-111.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 255/GC3, de 18 de fevereiro de 2019. Aprova a reedição do Plano Setorial do Comando-Geral de Apoio, para o período de 2019 a 2022. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 28, 19 fev. 2019c. PCA 11-1.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 278/GC3, de 21 de junho de 2012. Aprova a reedição da Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n.121, 26 jun. 2012c. DCA 1-1.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 317/GC-3, de 23 de fevereiro de 2017. Aprova a reedição do Regulamento do Comando-Geral de Apoio. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 35, 6 mar. 2017f. ROCA 20-2.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Portaria nº 551/GC3, de 13 de maio de 2016. Aprova a edição da Diretriz que dispõe sobre a Reestruturação da Força Aérea Brasileira. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 82, 17 maio 2016. DCA 11-53.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). **Reestruturação da FAB**. Brasília, DF, 2017g. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/reestruturacao/index.php>. Acesso em: 18 jun. 2018.

CARVALHO, Marly Monteiro de; PRIETO, Vanderli Correia; BOUER, Ruy. **Maximização da estratégia**: promovendo resultados por meio do alinhamento, execução e medição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**: fundamentos e aplicações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COMANDO-GERAL DE APOIO (COMGAP). **Estudo de Definição/Viabilidade Logística para a Implantação de Depósito Central Logístico da CABE na cidade de Lisboa, em Portugal**. São Paulo: COMGAP, 2018a.

COMANDO-GERAL DE APOIO (COMGAP). Portaria COMGAP nº 118/ADNP, de 03 de julho de 2018. Aprova a reedição do RICA 20-35 Regimento Interno do COMGAP. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 118, 11 jul. 2018b. RICA 20-35.

COMANDO-GERAL DE APOIO (COMGAP). Portaria COMGAP nº 44/EMGAP, de 17 de setembro de 2015. Aprova a reedição do RICA 20-35 Regimento Interno do COMGAP. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 179, 24 set. 2015. RICA 20-35.

COMANDO-GERAL DE APOIO (COMGAP). Portaria COMGAP nº 58/GOV, de 22 de junho de 2017. Aprova a edição do Plano Específico do COMGAP para a Reestruturação e Mudança de Sede. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 109, 28 jun. 2017. PCA 11-216.

COMANDO-GERAL DE APOIO (COMGAP). **Relatório sobre a Reestruturação e Mudança de Sede do COMGAP e OM Subordinadas**. São Paulo: COMGAP, 2018c.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO e MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Instrução Normativa Conjunta CGU/MP nº 001/2016, de 16 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Base de Conhecimento da CGU**, Brasília, DF, 10 maio 2016.

COUTO, Leandro Rodrigues; RODRIGUES, Júlia Marinho. **Governança orçamentária no Brasil.** 1. ed. Rio de Janeiro: IPEA, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11565/23/218480_LV_Governan%C3%A7a%20Or%C3%A7ament%C3%A1ria_Cap%C3%ADtulo%2019.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

DETTMER, H. William. ***Strategic navigation****: a Systems Approach to Business Strategy*. Milwaukee: ASQ QualityPress, 2003.

ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA (EMAER). Portaria nº 26/7SC, de 3 de abril de 2019. Aprova a Diretriz do Acompanhamento Institucional do Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 058, 9 abr. 2019. DCA 16-4.

ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA (EMAER). Portaria nº 31/GC3, de 28 de janeiro de 2021. Aprovar a 1ª Modificação da Diretriz que dispõe sobre a conclusão do Projeto Piloto e preparação para a Fase 2 do aprimoramento da reestruturação do Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 033, 19 fev 2020a. DCA 19-6.

ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA (EMAER). Portaria EMAER nº 43/4SC1, de 26 de maio de 2017. Aprova a edição da Diretriz que dispões sobre a Reestruturação e Mudança de Sede do Comando-Geral de Apoio (COMGAP) e de Organizações Militares Subordinadas. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 90, 30 maio 2017. DCA 11-68.

ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA (EMAER). Portaria nº 59/7SC, de 5 de novembro de 2018. Aprova a edição da DCA de Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 202, 21 nov. 2018. DCA 16-2.

ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA (EMAER). Portaria nº 596/GC3, de 19 de maio de 2020. Aprova a edição da Diretriz que dispõe sobre o aprimoramento da

reestruturação do Comando da Aeronáutica – Projeto Piloto. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Brasília, DF, n. 086, 20 maio 2020b. DCA 19-5.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. ***Sarbanes-Oxeley Act* (SOX)**, de 30 de julho de 2002. Introduz significativas modificações na regulamentação das práticas financeiras e da governança corporativa. Disponível em: <http://www.soxlaw.com> Acesso em: 18 fev. 2020.

ESTRADA, Rolando Juan Soliz; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. **Revista de Ciências da Administração,** Florianópolis, v. 9, n. 19, p. 147-178, set. 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/1784>. Acesso em: 30 out. 2018. https://doi.org/10.5007/%x.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HAMMER, Michael; CHAMPY, James. **Reengenharia**: revolucionando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças de gerência. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORTIVA. **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**, São Paulo, 5. ed., 2015. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138> Acesso em: 18 fev. 2020.

IRELAND, R. Duane; HOSKISSON, Robert E.; HITT, Michael A. **Administração Estratégica**. 10. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

JASPER, Flavio N. H. Aeronáutica, Força Aérea ou Comando da Aeronáutica? **Revista da UNIFA**, Rio de Janeiro, v. 26, n*. 32, p. 59-67, jul. 2013.

JENSEN, Michael C,; MECKLING, William H. Teoria da Firma: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 88-125, abr./jun. 2008. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n2/v48n2a13.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A execução *premium***. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos**: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. 22. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. The Balanced Scorecard: Measures that drive performance. ***Harvard Business Review***, Boston, Jan.-Feb., 1992. Disponível em: <https://hbr.org/1992/01/the-balanced-scorecard-measures-that-drive-performance-2>. Acesso em: 10 ago. 2018.

KAUFMAN, Roger; Oakley-Browne, Hugh; Leigh, Doug; Watkins, Ryan. ***Strategic planning for success****: aligning people, performance, and payoffs*. San Francisco: Jossey-Bss/Pfeiffer, 2003.

LOBATO, David Menezes; MOYSÉS FILHO, Jamil; TORRES, Maria Candida Sotelino; RODRIGUES, Murilo Ramos Alambert. **Estratégia de empresas**. 9. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

MARANHÃO, Mauriti; MACIEIRA, Maria Elisa Bastos. **O processo nosso de cada dia**: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisa no Brasil**. Revista de Contabilidade e Organizações**, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 9-18, 2008. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rco/article/view/34702>. Acesso em: 31 out. 2018. https://doi.org/10.11606/rco.v2i2.34702.

MAXIMIANO, Antonio César Amaru Maximiano; NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão pública**: abordagem integrada da administração e do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2017.

MCKEOWN, Max. **Estratégia**: do planejamento à execução. São Paulo: HSM, 2013.

MELLO, Gilmar Ribeiro de. **Governança corporativa no setor público federal brasileiro**. 2006. 119 p. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)-Universidade de São Paul, São Paulo, 2006.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. Tradução Ailton Bomfim Brandão. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári da Estratégia**. Tradução Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MITCHELL, William. ***Winged defense****: the development and possibilities of modern air power, economic and military*. New York: Dover Publications, 1988.

OLIVEIRA, Djalma P. R. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologias e práticas. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREZ, Francisco Conejero; COBRA, Marcos. **Cultura organizacional e gestão estratégica**: a cultura como recurso estratégico. São Paulo: Atlas, 2015.

QUINTELLA, Rogério; CABRAL, Sandro. Um modelo espacial para análise e ensino de escolas de pensamento estratégico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 6, p. 1165-1188, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000600008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 out. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000600008.

READING, Clive. ***Strategic business planning****: a dynamic system for improving performance & competitive advantage*. 2. ed. London: Kogan Page, 2005.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000600008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 fev. 2020.

SLOMSKI, Valmor; TAVARES FILHO, Francisco; MELLO, Gilmar Ribeiro de; MACEDO, Fabricio de Queiroz. **Governança corporativa e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). ***Military Expenditure Database***. Estocolmo, 2022. Disponível em: < https://milex.sipri.org/sipri >. Acesso em: 10 jun. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2. Brasília: TCU, 2014.

WOOD JUNIOR, Thomaz. Mudança organizacional: uma introdução ao tema. In: WOOD JUNIOR, Thomaz (Coord.). **Mudança organizacional**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 19-34.

YIN, Robert K. **Estudo de caso, planejamento e métodos**. 2. ed. São Paulo: Bookman, 2001.

YOSHIDA, Winston Bonetti. Redação do relato de caso. **Jornal Vascular Brasileiro**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 112-113, jun. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php? script=sci_arttext&pid=S1677-54492007000200004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 16 ago. 2018. http://dx.doi.org/10.1590/S1677-54492007000200004.