

UMA PERCEPÇÃO INTRACORPORIS DA INTEGRAÇÃO ENTRE FORÇAS NO MINISTÉRIO DA DEFESA

Luiz Paulo Silva da Costa¹
Tisiane Cristina Ramos Costa²

RESUMO

Este trabalho de pesquisa tem como objetivo verificar o grau de integração das Forças Armadas brasileiras após 16 anos de criação do Ministério da Defesa. Apresenta uma percepção quanto à integração entre as Forças, junto aos oficiais-alunos dos cursos de altos estudos militares. Um questionário foi respondido por Oficiais-Alunos das Escolas Militares no atual atribuíram pesos à percepção individual nos campos doutrinários e de projetos integrados. A média de 5,065 de percepção geral de integração como resultado poderá ser considerada como um primeiro passo para parametrização e estudos futuros. O alto nível de integração das Forças, aliada à eficiência na aplicação dos recursos públicos, resultaria numa melhor gestão dos recursos dentro do Ministério da Defesa. O estudo abre espaço para pesquisadores civis e militares em programas de pós-graduação interessados em aspectos de eficiência, gestão pública e integração, temas ainda pouco explorados em termos de Defesa. **Palavras-chave:** Forças Armadas. Integração. Gestão Eficiente. Recursos de Defesa.

¹ Doutorando em Administração na COPPEAD, Instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica.

² Graduanda em Administração na Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL).

INTRODUÇÃO

A situação política que antecedeu a criação do Ministério da Defesa do Brasil (1999) levava em consideração o estabelecimento de um programa de reforma do Estado. O primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso já demonstrava a intenção de criá-lo com vistas à maior integração das Forças Armadas e à gestão eficiente dos recursos da pasta.

Mais recentemente, com a descoberta de petróleo na região oceânica do pré-sal (2008), ganham força os aspectos de segurança marítima e capacidade do poder naval para a manutenção da soberania nacional no Atlântico Sul. Outros relativos à segurança pública e à garantia da lei e da ordem e o terrorismo, podem influenciar as decisões da política de defesa muito além das leis e das regras que se propõem a regê-la. No Brasil, a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008) procuram conferir o tratamento mais amplo possível aos distintos temas relacionados à defesa.

Este trabalho de pesquisa tem como objetivo verificar o grau de integração das Forças Armadas após 16 anos de criação do Ministério da Defesa do Brasil.

Segundo Alsina (2003), diversos aspectos relativos à integração, após a criação do Ministério da Defesa em 1999, ainda sofrem retaliação ou desconsideração por parte das Forças Armadas.

Como ponto inicial do trabalho foi considerado o estudo realizado por João Paulo Soares Alsina Júnior, *A Síntese Imperfeita: Articulação entre Política Externa e Política de Defesa na Era Cardoso* de 2003, publicado na Revista Brasileira de Política Internacional n.º 46, com vistas a verificar os aspectos de integração militar atual, 16 anos após a criação do Ministério da Defesa e 12 anos após as considerações de resistências das Forças Armadas estabelecidas por Alsina (2003):

Ainda na campanha eleitoral de 1994, FHC expressara sua intenção de criar no Brasil um Ministério da Defesa (MD) que incorporasse a Marinha, o Exército, a Aeronáutica e o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Não há dúvida de que o supremo mandatário conhecia as resistências castrenses à interposição de um escalão hierárquico entre as forças

singulares e ele. Essa resistência, aliás, não era nova e podia ser traçada nas discussões que deram origem à Constituição de 1946 – quando alguns legisladores brasileiros cogitaram a hipótese de criação do MD. (ALSINA, 2003, pág. 60).

Outro aspecto da pesquisa visa subsidiar estudos para a modernização da gestão pública na prestação do serviço de defesa em momentos de crise ou conflito armado, considerando-se a gestão de recursos públicos para prestação de serviço de defesa nacional.

Este estudo busca identificar a percepção de integração entre as Forças junto aos oficiais-alunos dos cursos de altos estudos militares, podendo ser utilizado pelo Ministério da Defesa para identificar os pontos onde a concentração de recursos teria maior prioridade e distribuir de forma equitativa conforme a demanda das forças. O intuito é contribuir para o aperfeiçoamento da integração militar, conforme suas especificidades.

Foi realizada uma consulta por meio de questionário onde o número de respostas de 20% da amostra dos Cursos de Altos Estudos Militares apresenta-se como uma limitação parcial da percepção em relação à integração entre as Forças Armadas Brasileiras.

A apresentação deste artigo estabelece uma contextualização sobre a busca da integração das Forças Armadas como ideal de eficiência na gestão pública, considera o referencial teórico sobre gestão dos recursos públicos, a transformação da gestão burocrática e vertical para a gestão gerencial, sobre os fatores de integração e sobre a gestão de processos para o estabelecimento de políticas e estratégias de defesa como *outputs*. Apresenta ainda o levantamento e a análise de respostas a um questionário encaminhado aos oficiais-alunos dos cursos de altos estudos militares das Escolas de Comando e Estado-Maior das Forças Armadas, concentradas no Rio de Janeiro.

CONTEXTUALIZAÇÃO

PERÍODO DE 1946 A 1999 – ANTES DO MINISTÉRIO DA DEFESA

A experiência adquirida pelas Forças Armadas Brasileiras após a Segunda Guerra Mundial, demonstrou a necessidade de sua integração para o preparo e emprego eficiente nos cenários conflitivos futuros. Recursos escassos no orçamento de defesa, forçavam o emprego conjunto

como solução para a obtenção de resultados para qualquer política de defesa que o Brasil viesse a implantar.

Naquela época, a criação de um órgão com capacidade de coordenar as operações conjuntas pós-guerra, para conciliar as atividades militares e racionalizar os gastos com o preparo da Expressão Militar do Poder Nacional em tempos de paz já se fazia necessário.

Por meio do Decreto-Lei n.º 9.107, de 1º de abril de 1946, durante o governo do Presidente Eurico Gaspar Dutra, foi criado o Estado-Maior Geral (EMG). Caracterizava-se por um órgão superior na estrutura militar brasileira com a missão de realizar ações conjuntas e tornar mais efetiva as ligações entre os Estados-Maiores das forças singulares. A idéia de um órgão central já perdurava no nível político nacional desde 1942, segundo Banha (1987, pág. 11).

A nomenclatura Estado-Maior Geral foi utilizada até 1948, quando a partir da Lei nº 600-A de 24 de dezembro de 1948, passou a ser denominado Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), e passou a ser um órgão de assessoramento direto do Presidente da República e diretamente subordinado ao mais alto escalão do executivo federal.

A situação conturbada da conjuntura internacional àquela época (criação da Organização das Nações Unidas, conflito na Coréia e a criação do Estado de Israel) foram determinantes para a criação de um órgão central para estudos e planejamentos, que orientassem e coordenassem as atividades de interesse comum às Forças Armadas. Além disso, visava também assessorar a Presidência da República nos assuntos referentes ao emprego do Poder Militar na defesa do país e na participação em conflitos internacionais.

Nesta época, a integração das Forças Armadas pretendida com a criação do EMFA ficou comprometida devido à incompreensão do real papel do órgão e na possibilidade de ser ele o embrião de um Ministério da Defesa, contrariando tradições históricas, políticas e a mentalidade vigente nas forças singulares (BANHA, 1987, pág. 12).

Segundo Banha (1987), o entendimento de “integração das Forças Armadas” relaciona-se à soma dos esforços, à unidade doutrinária, à complementação de ações e ao emprego conjunto ou combinado³ das forças singulares. Não deveria ser confundida com unificação.

³ Conjunto – operação das Forças Armadas nacionais sob um comando único.

Combinado – operação de Forças Armadas de mais de uma nação sob um comando único.

A integração é fator relevante para obtenção dos mais altos níveis de eficiência e eficácia da Expressão Militar do Poder Nacional e para a obtenção de sua coesão e unidade, respeitando-se as características e peculiaridades de cada força e evitando-se particularismos exagerados (BANHA, 1987, pág. 18).

O argumento mais forte que se supunha para a integração das Forças Armadas era, e ainda é, de que, no emprego da violência nos conflitos armados, nenhuma delas deveria ser empregada isoladamente.

Com isso, o desenvolvimento desequilibrado entre elas não proporcionaria condições de cumprir os planejamentos de nível estratégico propostos e aprovados pelo Presidente da República.

O quadro abaixo demonstra o levantamento da evolução da integração das Forças Armadas pelo Estado-Maior das Forças Armadas desde 1946, a partir dos regulamentos de organização do órgão até 1987, demonstrados por meio do livro de Banha (1987).

Tabela 1: Temas de integração das Forças Armadas desde 1946 até 1987

Tema	1º Regulamento 1949	2º Regulamento 1969	3º Regulamento 1976 ⁴	4º Regulamento 1982 ⁵
Pessoal	--	Exercer a Direção Geral do Serviço Militar.	Comissão do Serviço Militar. Comissão Desportiva Militar. Comissão de Estudos da Lei de Remuneração dos Militares.	Propor legislação relativa ao Pessoal e ao Cerimonial de interesse comum às Forças Armadas; Exercer a Direção Geral do Serviço Militar.
Inteligência	Exercer a alta direção do Serviço de Informações e Contra-Inteligências Militares.	Coordenar as informações no campo militar.	--	--
Operações Conjuntas	Elaboração de Diretrizes e Instruções para execução de Planos Militares em Teatro de Operações. Estabelecer, difundir a doutrina e orientar a instrução de Estados-Maiores e da Tropa para operações combinadas.	Estabelecer planos e coordenar o emprego das Forças de forma Conjunta, Combinada ou singular, para participar de operações no exterior. Estabelecer e difundir a Doutrina Militar de emprego conjunto ou combinado.	--	Planejamento de mais de uma Força Singular nos assuntos de Defesa Civil.

⁴ Conforme Banha (1987), no tocante à destinação e à competência do EMFA, nenhuma alteração de vulto foi introduzida.

⁵ Compete ao EMFA elaborar e propor diretrizes referentes a assuntos comuns a mais de uma força singular nos Campos Político, Econômico e Psicossocial.

Logística	Fixar bases para a mobilização do pessoal e do material necessário às Forças Armadas da Tropa para operações combinadas.	Elaborar e propor os critérios de prioridade para aplicação de recursos destinados à defesa militar. Elaborar e propor soluções para os problemas de suprimento comum às Forças Armadas.	Comissão de Serviços de Saúde das Forças Singulares. Comissão de Alimentação das Forças Armadas.	Soluções para os problemas de Logística comuns às Forças Armadas. Diretrizes referentes à Mobilização Militar, integrando-a à Mobilização Nacional. Apoio logístico (administrativo) que transcenda os objetivos de cada Força.
Planejamento Conjunto	Preparar Planos Militares relativos às diversas hipóteses de emprego.	Organizar o Planejamento da Mobilização Militar. Elaborar os Planos de nível político e as diretrizes decorrentes para emprego das Forças Armadas.	--	Planejamento de Exercícios Conjuntos ou Combinados de iniciativa do EMFA. Planejamento da Mobilização Militar.
Comando e Controle	--	--	--	--
Comunicação Social	--	--	--	--
Orçamento e Finanças	--	--	--	--
Assuntos Cíveis	--	--	--	--
Defesa Cibernética	--	--	--	--
Projetos Militares de Grande Porte	--	Coordenar os planos de pesquisas e de fortalecimento das Forças Armadas e os programas de aplicação de recursos decorrentes.	--	Coordenar os planos de pesquisa, desenvolvimento e de mobilização e os Programa de Aplicação de Recursos que transcenda os específicos às Forças Singulares.

Fonte: Autor

A PARTIR DE 1999 - CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)

O governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) representou um grande ponto de inflexão quanto à defesa nacional. Foi o primeiro momento na história do país em que se procurou descaracterizar o tema da defesa como “tema militar” para torná-lo um tema de toda a sociedade. A principal tarefa de que se desincumbiu o governo FHC, em cujo período criou-se o Ministério da Defesa, foi o estabelecimento do controle civil sobre as forças armadas, exigência fundamental para a

construção da ideia de uma política de defesa democrática. Houve também a ruptura definitiva com o conceito de segurança nacional, que atribuía às forças armadas o papel de “tutora” da política nacional além da criação, no discurso pelo menos, de uma instância de coordenação das três forças armadas singulares.

Segundo Garces e Silveira (2002), na busca da transformação da Administração Burocrática para a Administração Gerencial, a Presidência da República do governo FHC constituiu a base legal para determinar a forma básica de integração entre plano e orçamentos, a partir do exercício financeiro do ano de 2000 (BRASIL, 1998). Esta base serviu para a elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União onde fixava os princípios de gerenciamento e suas principais responsabilidades, criava a figura do gerente de programa e criava a obrigação de avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

Segundo Rizzo (2009), na fase de consolidação do Ministério da Defesa em 2007, existia um desconforto nas relações entre o poder político e o aparelho militar, representado pela fragilidade da estrutura e da atuação do Ministério da Defesa. Zaverucha (2005) apresenta fortes considerações de que o Ministro da Defesa, até 2005, não dirigia efetivamente as Forças Armadas e nem defendia os interesses destas, em nome da Defesa Nacional, junto ao presidente da República e aos ministros da poderosa área econômica.

Na passagem da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996) de FHC para a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005) de Lula, houve, segundo Almeida (2010), uma positiva manutenção da essência com leves modificações de forma. Segundo este autor, a complementaridade entre as políticas de defesa dos dois governos permitiu à política de defesa, nos últimos dez anos, ser tratada como política de Estado, e não como simples plano de governo.

Entretanto, há que se reconhecer as importantes inovações trazidas pelo governo Lula à política de defesa do Brasil, em especial com a definição da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), complemento fundamental à Política de Defesa Nacional (BRASIL, 2005). Essas inovações, em certos casos foram profundas e de grande impacto, chegando a representar verdadeira redefinição estrutural. Entre elas destacam-se as relações com a sociedade civil e a introdução do conceito de capacidades para o planejamento de longo prazo.

No âmbito das relações com a sociedade civil, a política de defesa

do governo Lula trouxe a expressa intenção de estreitamento das forças armadas e da defesa nacional como um todo, através da socialização e do debate. Entre as mais importantes inovações, destacam-se a atribuição aos órgãos da defesa nacional, a responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de defesa na sociedade civil (BRASIL, 2008).

Após 16 anos de sua criação (1999-2015) até que ponto o Ministério da Defesa possui um modo de avaliação da integração entre as Forças Armadas, para um diagnóstico da efetividade da aplicação dos recursos públicos nas atividades de defesa?

ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E O LIVRO BRANCO DE DEFESA: INTEGRAÇÃO ESTRATÉGICA + SOCIEDADE CIVIL + OUTROS MINISTÉRIOS

Segundo o ex-Ministro Celso Amorim, em seu discurso de despedida do Ministério da defesa:

O Brasil não pode ser a sexta, a sétima ou, quem sabe, a quinta economia do mundo, e não dispor de uma defesa adequada. Nós não podemos contar com a sorte. Defesa é mais ou menos como seguro de carro. O fato de você nunca ter batido não significa que você não tenha que fazer o seguro. Você não sabe que conflitos virão. Conflitos entre terceiros que pouco têm a ver conosco, mas que podem repercutir sobre nós. (AMORIM, 2015).

A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008, p. 3) corrobora essa ideia, ao apontar que o Brasil seria uma potência. Para tanto, a reorganização das Forças Armadas, a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e a redefinição da política de composição dos efetivos das Forças Armadas, deveriam receber uma atenção especial.

Os então ministros Nelson Jobim, da Defesa, e Mangabeira Unger, da então Secretaria de Assuntos Estratégicos, obtiveram a aprovação do Presidente da República para um documento orientador da Defesa Nacional (Exposição de Motivos Interministerial nº 00437/MD/SAE-PR, de 17 de dezembro de 2008). Neste documento dirigiram ao Presidente:

“tendo o Brasil crescido economicamente e ampliado seu perfil internacional, deve agora adotar ‘uma nova postura no campo da Defesa’, implicando a reforma do ministério da Defesa e a reorganização das Forças Armadas” (BRASIL, 2008b).

Delano (1998) coloca que na organização da defesa, os problemas são os da estrutura orgânica do sistema nacional de defesa e o da arrumação territorial das forças. Segundo ele, seria preciso diferenciar entre um rol de problemas que emanam da articulação da política de defesa com outras políticas públicas, e um rol de problemas relacionados com a necessidade de se produzir uma Política de Defesa de caráter nacional. Segundo ele, pouco se poderia contestar sobre o preparo intelectual e os conhecimentos técnicos e fundamentais da arte militar do pessoal de cada Força. A Marinha, o Exército e a Força Aérea conhecem muito bem os fatores que limitam a sua capacidade operativa e torna-se um desafio levantar somente um que não seja de ordem política.

À época do estudo de Alsina (2003), Zaverucha (2005) observava que cada Força singular desenvolvia suas atividades desvinculadamente das demais. Segundo ele, não se percebia um projeto integrado que vinculasse a capacidade bélica desejada ou possível com os recursos orçamentários pertinentes. Nesta época, o então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão, até que conseguiu realizar, pela primeira vez, uma operação militar conjunta na Amazônia, mas não conseguiu integrar militarmente as três forças singulares e procurou atender corporativamente as demandas por verbas de cada força.

Até a data de hoje, os pensamentos expostos de Delano ainda persistem, dentre eles:

- Impossibilidade de treinamento de táticas modernas devido a existência de equipamentos obsoletos e já inadequados;
- A constante limitação de recursos para a execução de exercícios, desenvolvimento de pesquisas tecnológicas, manutenção da vida vegetativa, aquisição de componentes de reposição, combustível, etc.;
- Pesquisas isoladas de ciência e tecnologia entre as três Forças e dissociadas das universidades;
- Política indefinida e descontinuada de reequipamento; particularmente quanto à definição das fontes de fornecimento de material. (DELANO, 1998).

A Estratégia Nacional de Defesa de dezembro de 2008, aponta para a integração política e econômica regional sul americana, sem abrir mão do caráter nacional da Defesa. Segundo Oliveira (2009), a indústria de defesa seria o ponto fundamental para a integração regional, por meio da criação do Conselho de Defesa Sul-Americano:

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avançando rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (BRASIL, 2008, p. 9).

REFERENCIAL TEÓRICO

GESTÃO PÚBLICA

O sistema de Planejamento-Programação-Orçamentação configura-se como um sistema de gestão integrada, que coloca ênfase no uso de análise para um programa de tomada de decisão. Esta metodologia foi desenvolvida no início dos anos 60 nos Estados Unidos, conhecida pela sigla PPBS (*Planning, Programming and Budgeting*), sob a liderança do então Secretário de Defesa Robert S. MacNamara. É importante ressaltar que o PPBS é orientado para o planejamento de defesa, fazendo com que as demandas de reforma fossem o resultado do diferencial entre a situação presente e a situação futura que o PPBS projeta.

Segundo DonVito (1969), o objetivo do PPBS é fornecer gerenciamento com uma melhor base analítica para um programa de tomada de decisões e por colocar tais decisões em operação através da integração das funções de planejamento, programação e orçamentação.

O Ministério da Defesa do Brasil, para a gestão dos recursos públicos na área de defesa, utiliza de forma indireta os aspectos do PPBS proposto por MacNamara.

O termo gestão é usado no seu sentido mais lato, no contexto da gestão e administração geral de uma organização. Um programa de tomada de decisão é uma função fundamental de gestão. Trata-se de fazer

escolhas fundamentais quanto à direção do esforço da organização na alocação de recursos.

Esta função consiste em definir os objetivos da organização na decisão sobre as medidas que serão tomadas para alcançar esses objetivos e finalmente, colocar os cursos de ação em vigor. Segundo DonVito:

- Planejamento é uma atividade de análise realizada para auxiliar na seleção dos objetivos de uma organização e, em seguida, examinar os cursos de ação que poderiam ser tomados na busca dos objetivos. Planejamento, com efeito, coloca a questão de saber se algum curso particular de ação contribuiria mais para a consecução da meta da organização de suas várias alternativas.

- A programação é a função que converte os planos em uma agenda de ação específico para a organização. A programação consiste em desenvolver os requisitos de recursos detalhados e as ações necessárias para implementar planos.

- Orçamento é a atividade relacionada com a preparação e justificação do orçamento anual da organização. A função da orçamentação é o de garantir fundos suficientes para colocar o programa em funcionamento. (DONVITO, 1969).

Objetivos ou metas organizacionais devem, para efeitos do PPBS, ser definidas com precisão suficiente para permitir o seu alinhamento com os cursos de ação que contribuem diretamente para a sua realização.

O processo de tomada de decisão envolve o uso de documentos. Todos os aspectos significativos da análise incluem:

- 1 - Objetivo ou a necessidade de ação;
- 2 - Medidas alternativas que foram consideradas;
- 3 - Estimativas dos custos e benefícios associados a cada alternativa;
- 4 - Descrições e cálculos dos riscos e incertezas associados com cada alternativa; e
- 5 - Escolha entre as alternativas, incluindo os critérios utilizados na seleção.

Em prática funciona como um tabulador de dados que apresenta as necessidades, entradas, saídas e custos, projetados para um futuro a médio prazo, sendo:

- Entradas: requisitos para recursos de pessoal, equipamentos, instalações e assim por diante, de acordo com a natureza do elemento de programa.

- Saídas: resultados esperados do programa. Saídas, na medida do possível, devem ser medidas quantitativas de serviços ou unidades de saída físicas. Em alguns casos, pode ser possível expressar saídas como benefícios finais. Sempre que essas medidas finais de benefício não são possíveis, torna-se necessário recorrer a medidas de desempenho ou capacidade.

Existem, no entanto, uma série de passos que normalmente podem servir como guias para a realização de análises. Para este trabalho de identificação de medidas de desempenho foram selecionados os seguintes:

1 - Definição do problema – o problema deve ser definido com suficiente precisão para guiar a seleção dos cursos de ação;

2 - Especificação de alternativas - alternativas podem ser programas compostos por diferentes misturas ou combinações de cursos de ação a partir do qual alguma combinação particular seria escolhida;

3 - Custo das alternativas - Esta função, conhecida como análise de custo de sistemas, envolve uma metodologia para prever necessidades futuras de recursos a partir de experiências passadas em esforços análogos;

4 - Construção de um modelo para testar a eficácia de alternativas - Sua finalidade é testar as várias medidas alternativas sob condições ambientais. Os modelos podem tomar uma variedade de formas. Eles podem ser modelos de grande escala informatizados, cenários narrativos descrevendo ambientes operacionais futuros, jogos que permitem reações sequenciais; e

5 - Critério para a escolha - A definição do problema no início da análise se baseia no fornecimento de orientações para a escolha de critérios. O critério de análise de orçamento fixo busca os maiores benefícios atingíveis. O critério para um caso fixo de eficácia é o custo mais baixo.

Cabe destacar que, para a melhor eficiência da gestão pública nacional, a proposta de reforma administrativa, por meio da Emenda Constitucional 19/98, consolidou-se, segundo Silva (1999) a partir da identificação de quatro setores dentro do Estado brasileiro:

1- O núcleo estratégico: trata-se de um setor relativamente pequeno, formado, no plano federal, pelo Presidente da República, pelos Ministros de Estado e a cúpula dos ministérios (responsáveis pela definição das políticas públicas) pelo Poder Judiciário, pelo Poder Legislativo e pelo Ministério Público.

2- Atividades exclusivas de Estado: são aquelas em que o “poder de Estado”, ou seja, os poderes de legislar e tributar são exercidos. Dentre as atividades exclusivas de Estado estão: a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e regulamentação e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos (tais como o Sistema Unificado de Saúde - SUS, o sistema de auxílio-desemprego, etc.)

3- Serviços não-exclusivos: também conhecidos como competitivos do Estado. São aqueles que, embora não envolvam “poder de Estado”, o Estado os realiza ou subsidia. O Estado tem interesse nesses serviços ou porque os considera de alta relevância para os direitos humanos ou porque envolvem economias externas. Exemplos desses serviços não-exclusivos: universidades, hospitais, centros de pesquisa, museus, etc.

4- Produção de bens e serviços para o mercado: Empresas Estatais Competitivas no Mercado. É o setor que será privatizado. (SILVA, 1999).

O contrato de gestão, segundo a autora, é o instrumento por meio do qual o núcleo estratégico do Estado definirá os objetivos das entidades executoras (agências executivas e organizações sociais), bem como os respectivos indicadores de desempenho.

Por meio do contrato de gestão são garantidos a essas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para que elas possam atingir seus objetivos. As entidades executoras serão as agências autônomas (também chamadas de agências executivas ou agências reguladoras) - nas atividades exclusivas de Estado - e as organizações sociais - no setor de serviços não-exclusivos de Estado.

Demandas por políticas públicas são reivindicações da sociedade dirigidas ao poder público. Podem ser “reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas” ou “demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos” (RUA, 1998, p. 2). A decisão de se constituir uma política pública depende das demandas a ela relacionadas.

As demandas por políticas públicas podem apresentar-se sob a forma de inputs. Estes são “originários do meio ambiente” (RUA, 1998, p. 2), podendo chegar à arena política por diferentes meios, notadamente, por meio das organizações da sociedade civil, e por meio da classe política, sobretudo por meio dos parlamentares componentes da democracia representativa, que nesse momento atua no sentido de fazer com que o governo atenda à reivindicação da sociedade civil representada.

GESTÃO DE PROCESSOS

A Teoria dos Processos, como marco teórico do presente estudo, trata de estabelecer, a posteriori, os passos e partes envolvidas na integração das Forças Armadas para a Defesa Nacional como elemento de política externa.

O objetivo será descrever os principais conceitos da Teoria dos Processos utilizados nesse trabalho, baseado na obra sobre o assunto dos professores Mauriti Maranhão e Maria Elisa Macieira (2004).

Neste contexto, processo é um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (entradas) em produtos (saídas) (MARANHÃO; MACIEIRA, 2004, p.61).

Um processo sob controle é aquele em que as entradas são planejadas, as transformações são controladas e, em consequência, as saídas são esperadas. Quando os processos não têm controle nessas etapas, uma situação imprevisível ou o caos ocorrerá.

Dentre as alternativas para estruturar o mapeamento de processos, Maranhão indica a metodologia IDEF como uma das mais consistentes e promissoras, acompanhando o crescimento das vantagens da tecnologia da informação. Surgida em 1970, a metodologia é identificada pelas seguintes siglas:

- IDEFØ – Modelo de Funções (Processos);
- IDEF1 – Modelo de Informações (Dados);
- IDEF2 – Modelo Dinâmico (Comportamento); e
- IDEF3 – Modelo de Fluxo de Trabalho (Workflow).

Uma síntese sobre o IDEFØ (Integration DEFinition language 0), obtida da norma IEEE Std 1320.1-199839, foi traduzida pelo prof. Maranhão e reproduzida a seguir:

A modelagem de funções IDEFØ foi projetada para moldar os processos associados a decisões, ações e atividades de uma organização ou de um sistema. Os gráficos IDEFØ são apresentados em uma forma organizada e sistemática para facilitar a compreensão e a análise de suporte, prover lógica para mudanças potenciais, especificar requisitos e apoiar, em nível de sistema, atividades de projeto e de integração.

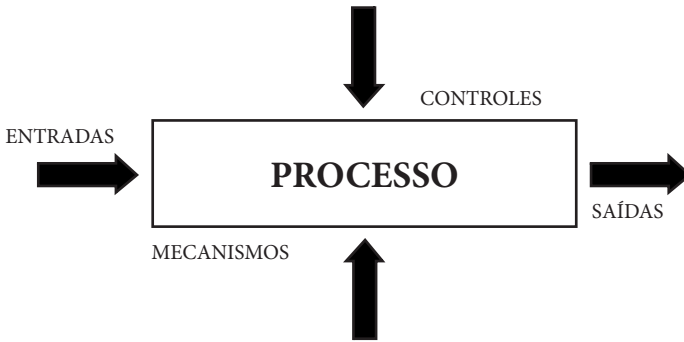
O modelo IDEFØ pode ser usado para modelar uma ampla variedade de sistemas, automatizados ou não-automatizados, compostos de pessoas, máquinas, materiais, computadores e informações de todas as variedades, e estruturados pelas relações entre eles. Para novos sistemas, IDEFØ pode ser utilizado inicialmente para definir os requisitos e especificar as funções a ser realizadas pelo futuro sistema. Como base dessa arquitetura, IDEFØ pode ser utilizado para projetar uma implementação em conformidade com os requisitos definidos pelos usuários e realizar as funções especificadas no projeto. Para sistemas já existentes, IDEFØ pode ser usado para analisar as funções que o sistema realiza, bem como os meios utilizados para realizá-las (MARANHÃO; MACIEIRA, 2004, p. 60).

Esses autores extraem, ainda, as seguintes definições da metodologia IDEFØ (apresentadas esquematicamente na figura 3):

- 1 - Processo: Conjunto de atividades, funções ou tarefas identificadas, que ocorrem em um período de tempo e que produzem algum resultado;
- 2 - Entradas (*inputs*): Recursos modificados ou consumidos pelo processo;
- 3 - Controles: Regras ou restrições na execução do processo (obrigatórios e documentados);

- 4 - Saídas (*outputs*): Resultados do processo (obrigatórias); e
- 5 - Mecanismos ou recursos: Algo que possibilita a execução do processo, mas não é consumido.

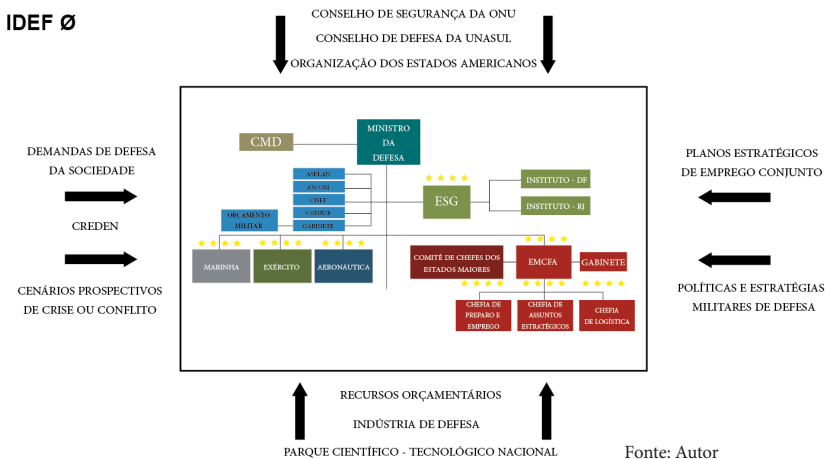
Figura 1. Diagrama IDEFØ.



Fonte: O Processo Nosso de Cada Dia. MARANHÃO e MACIEIRA, 2004. P. 61

Baseado no estudo de documentos do Ministério da Defesa, na evolução da integração das Forças Armadas, em artigos publicados versando sobre o Ministério da Defesa (Soares Alsina e Oliveira Rizzo), no referencial teórico sobre gestão pública, eficiência e integração e direcionando para o assunto estudado nessa pesquisa, consideramos o seguinte esquema:

Figura 2. Paradigma IDEFØ aplicado à integração das Forças Armadas.



Fonte: Autor

conceito de integração no sentido de ligar um conjunto de subsistemas para as relações entre eles sejam mais importantes que os próprios subsistemas. Explorando ainda mais, este documento amplia o conceito de Integração de Sistemas:

INTEGRAÇÃO DE SISTEMAS - Conexão de componentes de um sistema para reunir características técnicas e funcionais em um sistema interoperável, permitindo que dados existentes em sistemas diferentes possam ser compartilhados ou acessados mediante a definição de um protocolo de intercâmbio e a implementação de um componente que efetue a integração (BRASIL, 2007, p. 138).

A característica “*top-down*” da metodologia IDEF permite que os processos sejam detalhados tanto quanto necessário, mas sempre mantendo-se o “produto final” em perspectiva. Isso é ótimo, pois garante que mesmo havendo diversas camadas de representação dos processos, existe sempre um resultado (saída) que contribuirá para o objetivo maior.

Verifica-se que a aplicação do paradigma IDEFØ à integração das Forças Armadas ocorre de forma lógica e natural. A partir das demandas de defesa dos interesses nacionais diretamente por parte da sociedade ou por meio da representação na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Congresso Nacional (identificação de cenários prospectivos de crise ou conflito), gera-se um processo de estudos, planejamentos, planos e ordens no âmbito integrado do Ministério da Defesa cujo resultado está representado no diagrama IDEFØ apresentado na figura 2 acima (Políticas e Estratégias Militares – PDN e EDN e Planos de Emprego Conjunto das Forças Armadas).

As políticas públicas de defesa, por sua vez, são outputs, resultantes de atividades integradas dentro do Ministério da Defesa: compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Restrições no desenvolvimento tecnológico são estabelecidas por acordos internacionais que limitam o desenvolvimento de produtos de alta tecnologia e poder de destruição em massa. Cite-se os mísseis balísticos de longo alcance, as ogivas nucleares e armas químicas.

Os recursos para o desenvolvimento das políticas de defesa estão representados pelo orçamento em defesa e pela capacidade industrial do país para sustentar a independência científico-tecnológica em produtos de defesa.

Rua (1998) defende a ideia de que uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis.

Essa conjugação de esforços para tornar uma decisão política em política pública de defesa nacional ficou patente quando da edição da Política de Defesa Nacional (2005), da Estratégia Nacional de Defesa (2008) e do Livro Branco de Defesa (2010).

INTEGRAÇÃO

A Estratégia Nacional de Defesa (END), postulada por Mangabeira Unger, descreve um processo essencial de integração entre as Forças Armadas. Ela determina que os combatentes deverão adquirir a habilidade de atuar em rede com os de sua força específica, mas também com militares de outras forças.

Deveriam, para melhor eficiência dessa integração, contar com um conjunto de tecnologias de comunicação, além de capacidade de mobilidade, iniciativa, flexibilidade, adaptabilidade e capacidade de gerar surpresa no campo de batalha.

Segundo destaca a END, estaria, deste modo, “desenhado um elevado grau de preparo profissional dos combatentes.” (BRASIL, 2008).

O Ex Ministro Jaques Wagner apontava para a política de incentivo à integração das Forças Armadas quando afirmou:

“A adequada capacidade de dissuasão exige também o aprimoramento da interoperabilidade das Forças Armadas, a cargo do Estado-Maior Conjunto. Estarei atento a esse imperativo. De operações na faixa de fronteira a grandes eventos, como os Jogos Olímpicos de 2016, o EMCFA seguirá desempenhando um papel de destaque nesse campo.” (WAGNER, 2015).

A unificação das operações militares e a criação de novas estruturas de comando militar constituem a Diretriz 7 da Estratégia Nacional de Defesa (2008). Neste documento está citada uma definição da

maior relevância para a eficiência do Ministério da Defesa na direção das Forças Armadas.

De um lado, parte-se da subordinação das Forças Armadas ao ministro da Defesa (Lei Complementar 97/99), dispondo cada uma das Forças de um comandante, sendo o presidente da República seu comandante supremo (Constituição Federal). De outro lado, existe o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, composto pelos chefes dos Estados-Maiores das três Forças e chefiado por um deles, respondendo esse órgão ao ministro da Defesa. Sua função precípua: “iniciativas que dêem realidade prática à tese da unificação doutrinária, estratégica e operacional e conta com estrutura permanente que lhe permita cumprir sua tarefa” (BRASIL, 2008, p. 6).

Neste aspecto, foram identificadas áreas onde o Ministério da Defesa vem intensificando a aplicação de recursos para a melhoria da integração entre as Forças Armadas. Neste trabalho de pesquisa, essas áreas foram destacadas em um questionário, onde 81 respondentes atribuíram pesos considerando as suas impressões pessoais.

As áreas de atuação das Forças Armadas de forma integrada ou de atuação conjunta (situação de paz, crise ou conflito armado) em diferentes atividades de preparo e emprego e suas características são as seguintes:

1 - Pessoal: a mobilização de reservas; efetivos; recompletamentos e rodízios de tropa; adestramento; moral e bem-estar; justiça militar; disciplina; dispensas e arejamentos; prisioneiros de guerra e civis internados em caso de conflito armado; mão-de-obra civil; aspectos relativos à gestão de outros recursos humanos (inativos e pensionistas, ONG, etc).

2 - Inteligência: assessoria no processo decisório de autoridades políticas e militares, além de apoiar o planejamento e a condução de operações militares nas situações de paz, crise ou conflito. Interconexão para a difusão de conhecimentos de interesse em todos os níveis (político, estratégico, operacional e tático).

3 - Operações Conjuntas: em sincronia, sinergia, integração, coordenação e priorização das ações.

4 - Logística: integração dos esforços de sustentação estratégica, operacional e tática às operações militares.

5 - Planejamento de Operações Conjuntas: a importância da

coordenação e da integração das ações planejadas como uma fase anterior ao emprego.

6 - Comando e Controle: Sistêmica - processo decisório que permite a formulação de ordens, estabelece o fluxo de informações e assegura mecanismos destinados à garantia do cumprimento pleno das ordens. Estrutural - inclui pessoal, equipamentos, doutrina e tecnologia necessários para a autoridade acompanhar o desenvolvimento das operações.

7 - Comunicação Social: a capacidade de sensibilização da opinião pública com vistas ao efetivo emprego conjunto das Forças Armadas para as demandas de defesa dos interesses nacionais.

8 - Orçamento e Finanças: a gestão orçamentária e financeira dos recursos aplicados para a realização de operações conjuntas em um Teatro de Operações.

9 - Assuntos Cíveis: a assistência humanitária, a defesa civil, as ações cívico-sociais, a coordenação das agências civis governamentais (operações interagências) ou Organizações Não-governamentais (ONG), presentes na área do Teatro de Operações.

10 - Defesa Cibernética: orientação dos planejamentos dos diversos escalões, no que tange ao emprego da Defesa Cibernética, respeitadas as peculiaridades operacionais.

11 - Projetos Militares de Grande Porte: o desenvolvimento científico-tecnológico integrado de meios para o emprego das Forças Armadas (Centros ou Institutos de Ensino e Pesquisa e Indústria Nacional).

A definição do tema “Defesa Cibernética” considerou o previsto no item 7.17 da Política de Defesa Nacional (2012):

“Para se opor a possíveis ataques cibernéticos, é essencial aperfeiçoar os dispositivos de segurança e adotar procedimentos que minimizem a vulnerabilidade dos sistemas que possuam suporte de tecnologia da informação e comunicação ou permitam seu pronto restabelecimento.” (BRASIL, 2012, p. 9).

EFICIÊNCIA

Adam Smith em seu livro “Natureza e Causa da Riqueza das Nações” preocupou-se também com a guerra, dando grande importância à defesa nacional em sua época, que se entendia distante a qualquer consideração econômica e reconhecia que sua necessidade era das poucas causas que poderia afetar a liberdade econômica.

No livro V da obra de Smith (1803, p. 238), referindo-se aos gastos do soberano ou da República, no capítulo I abre com aqueles que devem ser destinados à defesa. O autor coloca que “a primeira obrigação do soberano que é a de proteger a sociedade contra a violência e a invasão por parte de outras sociedades independentes não poderá ser efetivada por outro meio senão de uma força militar”.

Segundo Razza (2002), os aspectos de um projeto de força para consubstanciar e incutir na sociedade brasileira a necessidade de reformas nas Forças Armadas se pautava em:

Aumentar a eficiência e eficácia na alocação de recursos de defesa, com foco nos processos e critérios empregados na formulação e gerência do orçamento. Definir os requisitos para forças militares balanceadas em múltiplos eixos, que atuem como garantia como as incertezas do ambiente de ameaças. (RAZZA, 2002, p. 1).

Segundo Garces e Silveira (2002), a Administração Gerencial por programas transformava-se em um dos principais desafios do então governo. A opção foi adotar um Plano Plurianual (PPA) como projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, instrumento de racionalização e melhoria da qualidade do gasto, levando em conta um cenário de restrições. Destaca-se a tentativa de implantação da eficiência no uso dos recursos públicos sob a responsabilidade do governo após a aprovação do Decreto n.º 2.829, de 29 de outubro de 1998.

As inovações gerenciais, introduzidas pelo PPA, decorreram da evolução de uma experiência-piloto de gerenciamento, executada entre 1996 e 1999, ainda, no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Segundo Garces e Silveira (2002), o Programa Brasil em Ação, com a finalidade de administrar um conjunto de 42 empreendimentos estratégicos, distribuídos nas áreas social e de infra-estrutura, no valor

total de US\$ 28 bilhões, estabeleceu, pela primeira vez no governo federal, a figura dos gerentes de empreendimento, o sistema de informações gerenciais, o controle de fluxo financeiro e a gestão de restrições. Segundo esses autores, “o êxito dessa experiência foi determinante para que o governo tomasse a decisão de adotar esses princípios para todas as ações do Governo Federal.” (GARCES; SILVEIRA, 2002, p. 3).

A visão gerencial da administração pública definia o PPA como um plano normativo para todo o setor público federal, no horizonte de quatro anos. Pela primeira vez, organizou-se todas as ações em 365 programas, referência para a formulação dos orçamentos anuais. Consistia de Orientações Estratégicas do Presidente, com macro objetivos formulados a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento e da proposta de governo do presidente eleito.

A busca da eficiência no emprego dos recursos de defesa definidos por Raza, apontavam para uma melhor aplicação com vistas a uma administração gerencial por programas. Outro aspecto visava utilizar esses recursos com vistas a cumprir os objetivos nacionais definidos na Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005. Destacam-se os relacionados à integração das Forças Armadas:

- A garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
 - A defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
 - A contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
 - A promoção da estabilidade regional;
 - A contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
 - A projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.
- (BRASIL, 2005).

O modelo de administração gerencial adotado pelo governo federal a partir do Decreto n.º 2829, de 1998, tinha o objetivo de atribuir responsabilidades, orientar os esforços das equipes envolvidas na execução, para a obtenção de resultados, e, por último, assegurar a atualização permanente do plano.

Segundo Garces e Silveira (2002), a forma para assegurar a qualidade do gerenciamento era a de criar a figura do gerente de programa,

o monitoramento em rede, com o apoio de um sistema de informações gerenciais, o gerenciamento intensivo dos programas estratégicos e a avaliação anual de desempenho de todos os programas e do plano.

Um constructo de eficiência no emprego dos recursos de defesa foi defendido por Raza (2002) ao estabelecer o conceito de Projeto de Força por Capacidades. Segundo este autor, as capacidades militares são definidas no projeto de força como a habilidade potencial de meios materiais, humanos, de informação e de organização combinados para executarem tarefas de defesa, segundo condições previamente especificadas, com uma determinada expectativa de sucesso.

Essas capacidades são projetadas para atender as demandas do uso de força para a consecução de objetivos politicamente determinados. Recentemente, trabalhos de pesquisa nas Escolas Militares buscaram estabelecer um método para avaliação e obtenção de um valor absoluto que possa ser medido como por exemplo, a quantidade de navios, aviões, tanques ou soldados necessários para uma operação.

A natureza dessas capacidades militares define competências que seus elementos devem assumir e circunscreve seu uso sob orientação da política.

Em 2003, segundo Cucolo, o Brasil ocupava o 15º lugar entre as maiores economias do mundo. Em 2014, o país passava a ocupar o 7º lugar, conquistando visibilidade internacional, influenciando nas decisões econômico-financeiras mundiais, passando a credor do FMI e investindo em infra-estrutura de países regionais como objetivo de influência na política externa. Em 2015, o Brasil perdeu uma posição, ocupando o 8º lugar no ranking dos maiores PIBs mundiais.

PERCEPÇÃO

Millstein e Halpern-Felsher (2001), buscaram conceituar e medir percepções a partir de variáveis de risco e vulnerabilidade de indivíduos – a partir da identificação de coisas que preocupavam as pessoas, bem como o grau de ansiedade gerado por essas preocupações. Os estudos concluíram que as pessoas reconhecem os riscos inerentes a uma dada situação, ou a precisão do julgamento de um risco específico. Os julgamentos podem se concentrar em situações ou em seus resultados potenciais.

Embora a identificação e o julgamento possam ser as formas mais diretas de avaliar a situação enfrentada, as respostas afetivas dos indivíduos a situações e / ou resultados específicos também podem ser

informativas. Diferenças individuais, como ansiedade generalizada ou pessimismo, podem influenciar o grau em que situações ou resultados são identificados, julgados ou vivenciados. Contudo, não se considera esses estados generalizados ou suas medições como refletindo percepções de risco ou vulnerabilidade.

Unumeri (2009) estabelece que o mundo ao nosso redor não é psicologicamente uniforme para todos os indivíduos e explica a diferença nas opiniões e ações de indivíduos / grupos que estão expostos ao mesmo fenômeno social. Cita Nelson e Quick (1997; p. 83-84) onde a “percepção social é o processo de interpretação de informações sobre outra pessoa.” Neste contexto, as opiniões que se forma sobre outra pessoa depende da quantidade de informação disponível e até que ponto se é capaz de interpretar corretamente essas informações. Em outras palavras, pode-se deter o mesmo conjunto de informações que outras pessoas em relação a uma situação particular, pessoa ou grupo, e chegar a conclusões diferentes devido a diferenças individuais na capacidade de interpretar as informações.

Unumeri (2009), apresenta um Processo de Percepção onde a qualidade de entrada do processo determina a qualidade de saída. Simplificando, “as entradas são recebidas, processadas pelo receptor e a saída resultante o comportamento.”

A figura 3 apresenta uma representação do processo de percepção apresentado por Unameri (2009, p. 24), onde se considera os seguintes aspectos de variáveis no processo perceptivo:

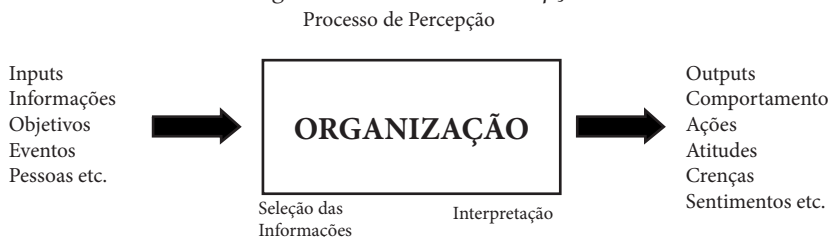
- Entradas ou Inputs: Entradas percebidas são os objetos, eventos, pessoas, etc. que são recebidos pelo receptor.

- Processo: As entradas recebidas são processadas através de seleção, organização e interpretação.

- Saídas ou Outputs: Através do mecanismo de processamento, a saída (sentimentos, Ações, atitudes, etc.).

- Comportamento: O comportamento depende dessas saídas percebidas. O comportamento do receptor, por sua vez, geram respostas percebidas e essas respostas dão origem a um novo conjunto de insumos.

Figura 3: Processo de Percepção



Basicamente, o processo de seleção das informações relevantes é moldado por fatores como os interesses, o conhecimento, a experiência e as atitudes dos indivíduos receptores. No caso do levantamento da percepção de integração das Forças Armadas, a formulação de um questionário baseado em aspectos doutrinário buscou selecionar as informações relevantes para despertar o interesse para o tema, aproveitar o nível de conhecimentos doutrinários e o grau de experiência dos oficiais-alunos dos Cursos de Carreira no emprego conjunto das Forças Armadas.

METODOLOGIA

Métodos paramétrico e não-paramétrico foram utilizados para avaliar o grau de integração entre as Forças Armadas, após 16 anos de atuação do Ministério da Defesa.

Por meio de um questionário, 80 oficiais-alunos dos Cursos de Altos-Estudos das Escolas Militares da Marinha, Exército e Aeronáutica atribuíram pesos à percepção individual do grau de integração nos campos doutrinários e de projetos integrados atualmente utilizados pelo Ministério da Defesa para aplicação dos recursos públicos.

O modelo paramétrico foi selecionado considerando o acesso do pesquisador às Escolas Militares por sua atuação como Instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica.

Foram encaminhados documentos de pedido formal de consulta às Escolas Militares de Altos Estudos, considerando a necessidade de envolvimento de uma amostra de quase 500 militares das Escolas (Capitães de Corveta, Fragata e Mar e Guerra, Majores, Tenentes-Coronéis, e Coronéis, oficiais-alunos dos cursos de altos estudos em ciências marítimas, militares e aeronáuticas).

No decorrer de trinta dias, foram enviadas 81 respostas que puderam proporcionar a validade necessária às análises desta pesquisa.

O estudo buscou iniciar um processo de identificação de um “índice de integração” que pudesse subsidiar o Ministério da Defesa sobre a real situação da integração das Forças Armadas, para o direcionamento dos recursos nos aspectos mais vulneráveis identificados pelos respondentes.

A amostra recolhida de oficiais-alunos dos Cursos de Altos-Estudos Militares das Escolas de Guerra Naval (EGN), Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e Comando e Estado-Maior da Aeronáutica (ECEMAR), proporcionou uma maior confiabilidade quanto ao grau de integração atual entre as Forças após 16 anos de criação do Ministério da Defesa.

Os oficiais que são convocados para realizar esses cursos têm, em média, 25 anos de serviço ativo, cujos últimos 16 anos sob a subordinação maior do Ministério da Defesa. São oficiais superiores distinguidos pelos Comandos das respectivas Forças, que passam por processo seletivo para a realização dos cursos, o que traz validade à análise do grau de integração percebida.

A amostra pretendida envolvia em torno de 500 oficiais-alunos dos cursos. O nível de precisão e confiabilidade alcançada chegou a 90% considerando o número de 92 respostas superior ao número mínimo de respostas estabelecidas na Fórmula de Yamane (1967) citada no trabalho de Kasunic (2005, p. 30).

Segundo este autor, a fórmula simplificada para calcular o tamanho da amostra com a respectiva margem de confiabilidade pode ser a seguinte:

Figura 4: Fórmula para o cálculo do tamanho da amostra

$$n = \frac{N}{1 + N(e)^2}$$

Fonte: Kasunic (2005)

Onde “n” é o tamanho da amostra aceitável para validação da pesquisa, “N” é o tamanho da população a ser pesquisada e “e” especifica o nível de precisão pretendido para a demonstração de validação e confiabilidade da pesquisa.

Diante dessa amostra aproximada de 500 possíveis respondentes, chegou-se ao quantitativo apresentado na tabela abaixo, descrita no trabalho de Kasunic (2005, p. 31).

Figura 5: Tamanhos de amostra para vários níveis de precisão usando a fórmula de Yamane (1967)

Population Size	Precision Level			
	3 %	5 %	7 %	10 %
100	*	80	67	50
125	*	95	78	56
150	*	109	86	60
175	*	122	94	64
200	*	133	101	67
225	*	144	107	69
250	*	154	112	71
275	*	163	117	73
300	*	171	121	75
500	*	222	145	83
600	*	240	152	86
700	*	255	158	88

Fonte: Kasunic (2005, pág. 31)

O peso atribuído a cada variável pelos respondentes, ponderados sem uma importância relativa entre eles, permite identificar o grau de integração de forma individual. Após identificadas as médias ponderadas de cada variável, foi estabelecida uma comparação com a média identificada no índice geral. Esta comparação permitiu identificar a posição de cada variável em relação ao índice de integração geral, e com isso apontar aquelas que se posicionaram abaixo da média tidas como pontos vulneráveis.

Os métodos não paramétricos (identificação da percepção) apresentaram, no caso desta pesquisa, certa simplicidade de construção e permitiram a facilidade de comparação, por meio de atribuição subjetiva de pesos, dispensando, neste caso, uma base teórica.

A transformação para um método paramétrico, por outro lado, permitiu estatisticamente que os pesos fossem consolidados considerando o número de respondentes. A partir de um ponto de vista empírico dos respondentes (experiência e conhecimento) tornou-se simples de aplicar

matematicamente os dados brutos e, a partir daí, estabelecer um índice de integração que poderá ser medido de tempos em tempos.

O pesquisador realizou uma pesquisa bibliográfica em torno da gestão de processos, gestão pública, integração e eficiência, para obter melhor entendimento sobre os aspectos teóricos do problema da integração das Forças Armadas e a gestão de recursos públicos na área de defesa.

ANÁLISE DOS DADOS

Conforme reportado no capítulo de metodologia, um questionário foi elaborado e distribuído para os oficiais-alunos das três Escolas Militares de Altos Estudos no Rio de Janeiro.

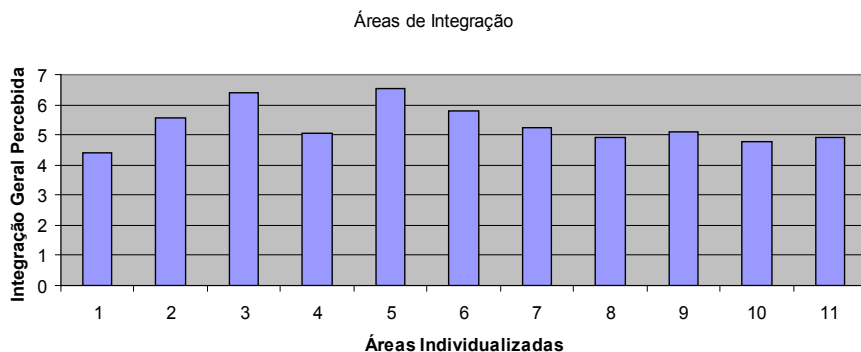
As respostas expressas nos questionários davam conta de uma atribuição de pesos por cada área de integração estabelecida pelo pesquisador. Ao serem compiladas, foram atribuídas médias de percepção para cada área. Considera-se a percepção dos oficiais-alunos em relação ao mesmo conjunto de informações obtidas ao longo da formação militar (situação particular), e chegar a conclusões diferentes devido a diferenças individuais na capacidade de interpretar as informações. Essas diferenças foram percebidas pelo pesquisador nas diferenças de graus atribuídos pelos respondentes, que variou de 0 a 10 em todos os quesitos.

Uma das perguntas consistia em identificar o grau de integração percebido de uma forma geral. Essa percepção foi incluída como uma referência (eixo y do gráfico) para identificação daquelas áreas que se posicionaram abaixo da média de integração geral.

A média geral de integração percebida foi de 5,065. O pesquisador identificou que as áreas abaixo da média geral deveriam receber, em curto prazo, maiores investimentos por parte do Ministério da Defesa, com vistas à melhoria do fator integração entre as Forças Armadas.

O resultado geral da pesquisa de opinião dos Oficiais Superiores está apresentado no quadro abaixo:

Fig. 4: Gráfico de Médias de Percepção da Integração entre as Forças Armadas.



Fonte: Autor

Para melhor identificação, segue a descrição das áreas individualizadas e suas respectivas médias: 1 – Pessoal (4,532); 2 – Informações (5,663); 3 – Operações Conjuntas (6,380); 4 – Logística (5,000); 5 – Planejamento de Operações Conjuntas (6,641); 6 – Comando e Controle (5,815); 7 – Comunicação Social (5,337); 8 – Orçamento e Finanças (4,869); 9 – Assuntos Cíveis (5,163); 10 – Defesa Cibernética (4,967); e 11 – Projetos Militares de Grande Porte (4,837).

Neste contexto, as médias demonstradas nas áreas de Pessoal, Orçamento e Finanças, Defesa Cibernética e Projetos Militares de Grande Porte poderiam servir como indicadores estratégicos para proporcionar ao Ministério da Defesa, e mais especificamente ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, os pontos a serem incentivados por meio de exercícios e operações conjuntas, além de programas de ensino e pesquisa (seminários, palestras, cursos conjuntos em temas específicos) com vistas a melhorar a percepção dos militares em relação ao nível de integração entre as Forças.

Com base nas respostas, este pesquisador entende que, para uma primeira amostragem, a média de 5,065 de percepção geral de integração, considerando 16 anos de atuação do Ministério da Defesa como órgão integrador da Política Pública e de Gestão dos Recursos de Defesa, poderia ser considerada adequada.

A percepção dos respondentes, representada nas respostas ao questionário, trouxe o entendimento de que as críticas e descon siderações afirmadas por Alsina (2003) não fazem mais parte do pensamento dos militares nas Escolas de Altos Estudos.

Por não identificar em literatura recente, nenhum levantamento de indicador semelhante ou de pesquisa na mesma área, o pesquisador contou com sua experiência em operações militares entre 2002 e 2009 e como instrutor da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, para julgar a média apresentada como adequada.

Claro está que muito há que se fazer para alcançar um desempenho satisfatório por parte do Ministério da Defesa. Este pesquisador entende que buscar uma média geral de 7,0 num horizonte de mais 16 anos, com o envolvimento da sociedade civil e dos demais órgãos do governo, seria uma meta ideal para a melhor eficiência no emprego das Forças Armadas e para o Ministério da Defesa como gestor dos recursos.

A evolução de integração identificada por Raza (1987) pode ser verificada atualmente por meio do número de documentos doutrinários expedidos pelo Ministério da Defesa ao longo dos últimos 10 anos. Além da Política de Defesa Nacional de 2005, foram aprovadas a Estratégia Nacional de Defesa em 2008 e o Livro Branco de Defesa em 2010. Todos no mais alto nível de decisão do Poder Executivo Nacional, aprovados pelo Legislativo através de leis e decretos específicos.

Pode-se verificar, por meio do sítio de internet do Ministério da Defesa (<http://bdlegis.defesa.gov.br/portal/portal.php>), referente à pesquisa de legislações, a considerável amplitude de documentos expedidos com vistas a melhorar a integração entre as Forças e entre elas e os demais órgãos da Administração Federal, por meio de atividades multiagências.

Nota-se, consultando o sítio, que o Ministério da Defesa após 16 anos, começa a promover atividades de inclusão da sociedade nos temas de defesa, como fator de amadurecimento desse órgão público, com vistas amalgamá-lo na agenda nacional e de formular um planejamento de longo prazo para a defesa do País, nos termos da Estratégia Nacional de Defesa (2008).

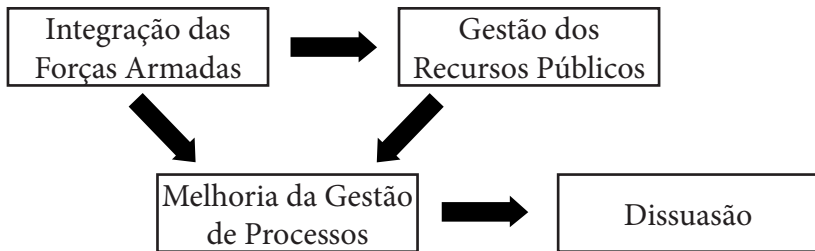
Outro aspecto a ser considerado é o Paradigma IDEF Ø para o emprego das Forças Armadas. As necessidades (inputs) da sociedade representadas pela Dissuasão Estratégica no cenário internacional, as ameaças de ilícitos transfronteiriços, calamidades públicas com apoio a desabrigados, campanhas de vacinação e apoio em catástrofes, representam demandas que são processadas no âmbito do Ministério da Defesa e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e, com base nos recursos disponíveis, buscam atendê-las (*outputs*) com o máximo de transparência e impessoalidade.

A busca da eficiência está representada pela intensa divulgação

na mídia nacional em relação aos Grandes Projetos Militares atualmente em fase de desenvolvimento. A produção de helicópteros EC-725 para as três Forças Armadas, pela HELIBRAS, representa ainda um processo acanhado de integração na área de projetos, pois os projetos de submarino nuclear, aeronaves KC-390 e Gripen, mísseis de longo alcance e artilharia anti-aérea de médio alcance são grandes projetos que beneficiam as forças de forma individualizada.

O estudo apresenta como *gap* de conhecimento o seguinte esquema:

Fig. 5: Gap do trabalho de pesquisa



Fonte: Autor

A integração das Forças Armadas leva a uma melhor gestão dos recursos públicos. A integração das Forças aliada à eficiência na gestão dos recursos públicos leva a uma melhor gestão dos processos dentro do Ministério da Defesa. Consequentemente, Forças Armadas integradas, com maior eficiência e melhor preparação, representam um forte poder de dissuasão⁷ (como fator de negociação em foro internacional) numa situação de disputa pelos interesses nacionais.

CONCLUSÃO

O conhecimento da opinião dos Oficiais Superiores, alunos das Escolas Militares, foi considerado por este pesquisador fundamental para a consecução do objetivo deste artigo. A visão do grau de integração entre as Forças Armadas Brasileiras, depois de 16 anos de criação do Ministério da

⁷DISSUASÃO – Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos.

Defesa, aparece como um indicador estratégico de aplicação de recursos para uma eficiente gestão pública.

A percepção de que entre 11 áreas de atuação identificadas, apenas 4 estão abaixo da média, com baixa significância, demonstra que a criação do Ministério da Defesa foi uma decisão acertada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A publicação da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa nos governos do Presidente Luis Inácio Lula da Silva corrobora o momento de consolidação deste órgão.

A opinião expressa nos questionários vem representar, na visão deste pesquisador, um momento de transição para o amadurecimento da gestão desse Ministério.

Foram verificadas as visões teóricas de gestão pública, gestão de processos, de eficiência e de integração nas ações do Ministério ao longo do tempo.

A contínua aplicação deste estudo proporcionará ao Ministério da Defesa uma visão de *feedback* em relação à aplicação dos recursos destinados à pasta.

Esta visão da eficiência para a efetiva integração, constituirá no principal meio de diagnóstico das políticas públicas de defesa nacional.

Assim, a pesquisa atinge o objetivo de verificar o grau de integração das Forças Armadas para a defesa dos interesses nacionais como fator de política externa e abre espaço para pesquisadores civis e militares em programas de pós-graduação. São aspectos de eficiência, gestão pública e integração que ainda são pouco explorados como temas de defesa.

AN INTRACORPIS PERCEPTION OF THE INTEGRATION OF FORCES IN THE MINISTRY OF DEFENSE

ABSTRACT

This research aims to determine the Brazilian military integration degree after 16 years of Ministry of Defence's creation. It presents a perception of integration between the Staff and Command Military courses. A questionnaire was answered by officials of Military Schools where weights assigned to individual perception in the doctrinal field and integrated projects. The average 5,065 general perception as a result of integration can be considered as a first step for setting and future studies. The high level of integration of forces, together with the efficient use of public resources, result in a better management of resources within the Ministry of Defence. The study opens space for civilian and military researchers in graduate programs interested in aspects of efficiency, public management and integration issues still unexplored in terms of defense.

Keywords: Armed Forces. Integration. Efficient Management. Defense Resources.

REFERÊNCIAS

ALSINA JUNIOR, João Paulo Soares. A Síntese Imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 46, p. 53-86, 2003.

AMORIM, Celso. Discurso de despedida ministro Celso Amorim por ocasião da transmissão de cargo para Jaques Wagner. Ministério da Defesa. Brasília-DF. 2 jan. 2015. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/pronunciamentos/Despedida_Celso_Amorim_2_janeiro.pdf. Acesso em: 10 ago. 2015.

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun. 2010.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, São Paulo, v. 11, n. 31, jun. 1996. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm. Acesso em: 30 maio 2015

BRASIL. Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República. Decreto nº 2.829, de 29 de outubro de 1998. Elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm. Acesso em: 17 jan. 2016.

BRASIL. Política de Defesa Nacional. Casa Civil. Presidência da República. Decreto N.º 5484, de 30 de junho de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acesso em: 1 ago. 2015.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Exposição de Motivos Interministerial nº 00437/MD/SAE-PR, de 17 de dezembro de 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Brasília-DF. 2008. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf. Acessado em: 2 ago. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas. Brasília, DF. 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF. 2012.

CUCOLO, Eduardo. Brasil deve cair de 12^a para 15^a maior economia mundial. *Folhaonline*. Coluna Mercado. 1 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u74484.shtml>>. Acesso em: 8 ago. 2015.

DONVITO, P. A. *The Essentials of a Planning-Programming-Budgeting System*. Rand Corporation. Santa Monica. Califórnia. 1969. Disponível em: <<http://www.prgs.edu/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P4124.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

GARCES, Ariel. SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 4, out./dez. 2002.

KASUNIC, Mark. *Designing an Effective Survey*. Carnegie Mellon Institute, Software Engineering Institute. 2005. Disponível em: <<http://www.sei.cmu.edu/reports/05hb004.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

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

MENEZES, Delano Teixeira. A necessidade de uma política de defesa. *Revista Parceria Estratégicas*, n. 5, 1998. Disponível em: <<http://www.cgee.org.br/parcerias/parcerias-anteriores.php>>. Acesso em: 3 ago. 2015.

MILLSTEIN, Susan G.; HALPERN-FELSHER, Bonnie L. *Adolescent risk and vulnerability: concepts and measurement*. National Academic Press, 2001. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK223741/>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

OLIVEIRA, Eliézer R. A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das forças armadas. *Revista Interesse Nacional*, v. 2, n. 5, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://interessenacional.uol.com.br/index.php/edicoes-revista/a-estrategia-nacional-de-defesa-e-a-reorganizacao-e-transformacao-das-forcas-armadas/>>. Acesso em: 1 ago. 2015.

RAZA, Salvador Ghelfi. *Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa*. Center for Hemispheric Defense Studies. REDES 2002. Research and Education in Defense and Security Studies. Brasília, DF. 2002.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. A reforma administrativa e a emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, DF., v. 1, n 1. maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm>. Acesso em: 20 jul. 2015.

SMITH, Adam. Compendio de las riquezas de las naciones. Disponível em: <<http://www.eumed.net/textos/07/compendioDeRiquezaDeLasNaciones.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

UNUMERI, Godwin Oghenechuko. Perception and Conflict (Course Guide). School of Arts and Social Sciences. National Open University of Nigeria. 2009. Disponível em: http://www.nou.edu.ng/uploads/NOUN_OCL/pdf/pdf2/PERCEPTION%20&%20CONFLICT%20PCR%20276.pdf. Acesso em: 20 jul. 2015.

WAGNER, Jaques. Discurso do Ministro de Estado da Defesa, Jaques Wagner, por ocasião da cerimônia de posse no cargo. Brasília, DF., 2 jan. 2015. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/2015.01.02%20Discurso%20de%20Posse_Jacques_Wagner.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ZAVERUCHA, Jorge. A Fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, n. 25, p. 107-121, Nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31114.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2016.