



DESDOBRAMENTO DE DIRETRIZES ESTRATÉGICAS EM PROJETOS: O CASO DOS PROJETOS ESTRATÉGICOS DE DEFESA DAS FORÇAS ARMADAS

Área temática: Logística de Defesa

Jeisom Fajardo

jeisom@dgpem.mar.mil.br

Antonio Silva Júnior

goncalves@dadm.mar.mil.br

Flavio Souza

flavio.nunes@dadm.mar.mil.br

Resumo: *A gestão de projetos vem crescendo em importância e interesse ao longo dos últimos anos, e sua utilização já ultrapassa a fronteira da engenharia e da administração contemporânea. As áreas de saúde, ciências sociais em geral, logística e defesa são exemplos de áreas onde gerenciar projetos deixou de ser acessório e ganhou posição de destaque nos novos rumos da gestão. Nesse cenário contemporâneo de mudança constante, é notório que somente o planejamento e a identificação dos objetivos e ações não são suficientes para a sustentabilidade das organizações no futuro e para a garantia de sua competitividade e efetividade no presente. As Forças Armadas apresentam uma estrutura de alinhamento que permite transformar as diretrizes estratégicas, concebidas no nível político e em um plano mais abstrato, em projetos concretos. O objetivo principal deste trabalho é abordar como a metodologia de gestão projetos é aplicada nas Forças Armadas, possibilitando a implementação das diretrizes estratégicas nacionais por meio de seu desdobramento em projetos. Os resultados evidenciam que a metodologia de gerenciamento de projetos exerce um papel importante nesse período mais recente no qual a sociedade brasileira redireciona o papel estratégico de suas Forças Armadas, ressaltando os importantes documentos que demonstram esse alinhamento, a Estratégia Nacional de Defesa e o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa.*

Palavras-chaves: *Gerenciamento de Projetos; Projetos Estratégicos; Forças Armadas.*

1. INTRODUÇÃO

A gestão de projetos vem crescendo em importância e interesse ao longo dos últimos anos, e sua utilização já ultrapassa a fronteira da engenharia e da administração contemporânea. As áreas de saúde, ciências sociais, logística e defesa são exemplos de áreas onde gerenciar projetos deixou de ser acessório e ganhou posição de destaque nos novos rumos da gestão.

Em que pese ser uma área relativamente recente, projetos são executados desde sempre, porém em contextos distintos e nem sempre com visão integrada. Viana atesta que grandes obras do passado serviram de arcabouço para que erros não fossem repetidos e menciona como exemplos a construção das pirâmides no Egito, a construção de navios, ações militares durante a 2ª Guerra Mundial, entre outros.

A utilização das metodologias de gerenciamento de projetos ganhou notoriedade e preocupação dos meios acadêmicos e gerenciais das organizações, principalmente nas décadas finais do século passado. Isso ocorreu, segundo Rabechini Jr, Maximiano e Martins (2005), devido a quatro fatores principais: surgimento de negócios, como a tecnologia da informação, orientados para produtos feitos sob encomenda; a rapidez da mudança tecnológica; crescente competitividade empresarial; e a necessidade de implementar processos de renovação organizacional, com o constante desenvolvimento de novos produtos e serviços.

A gestão de projetos vem assumindo uma vertente tão importante no mundo dos negócios que os softwares de controle e gestão de projetos estão entre os mais vendidos do mundo e tal importância advém não só do crescente número de ideias que se transformam em empreendimentos, mas sim de uma ampla gama de atividades e esforços que vem sendo conduzidos de maneira projetizada. (PMI, 2013)

O avanço da inovação tecnológica tem resultado em avanços significativos nas ideias e nos empreendimentos advindos da realização humana e dos meios de alcançar objetivos antes inatingíveis. Uma das consequências disso é o aumento significativo de recursos gerenciados pelo método de projetos e do número de diversidades de novos conceitos e de novos projetos (KEELLING, 2006). A metodologia de gerenciamento de projetos toma importância quando esses projetos são de nível estratégico das organizações, devido à complexidade e recursos envolvidos para a estruturação e gerenciamento das atividades pertinentes a esses projetos. Essas atividades estratégicas são direcionadoras de grandes mudanças nessas organizações, as quais as afetam em grandes áreas ou mesmo em toda sua estrutura.

O objetivo principal desse trabalho é abordar como essa metodologia é aplicada nas Forças Armadas, possibilitando a implementação das diretrizes estratégicas nacionais por meio de seu desdobramento em projetos. De modo secundário, objetiva-se cobrir uma lacuna bibliográfica, tendo em vista que a literatura carece de trabalhos acadêmicos que façam alusão a projetos estratégicos no setor de defesa, principalmente por serem temas de discussão atuais, com diplomas legais recentemente criados visando normatizar o assunto.

2. METODOLOGIA

Para atingir os objetivos definidos, decidiu-se efetuar uma pesquisa que pode ser classificada com descritiva por ter a finalidade de expor características do processo de implantação de um escritório de projetos, buscando como seriam essas características numa organização da Marinha do Brasil.

Quanto aos meios utilizados, a pesquisa pode ser classificada como bibliográfica, pois irá analisar e pesquisar informações relevantes ao problema de pesquisa na literatura científica sobre assunto. Nesta classificação decidiu-se utilizar a tipologia definida por Vergara (2009).

2. GERENCIAMENTO DE PROJETOS

A conceituação adotada pelo PMI diz que um projeto é um esforço temporário empreendido para criar um produto ou serviço único. Para Kerzner (2006), trata-se de um empreendimento com objetivo bem definido, que consome recursos e operado sob pressões de tempo, custos e qualidade. A Norma ISO 10.006 (Diretrizes para Qualidade de Gerenciamento de Projetos) ensina que projeto é um processo único, consistindo de um grupo de atividades coordenadas e controladas com datas para início e término, empreendido para alcance de um objetivo conforme requisitos específicos, incluindo limitações de tempo, custo e recursos (ABNT, 2009).

Atualmente, os projetos apresentam-se de muitas formas, tamanhos e objetivos os mais diversos e criativos possíveis. Entretanto, todos apresentam as seguintes características comuns são: empreendimentos independentes; possuem propósito e objetivos distintos; tem duração limitada; e são gerenciados com recursos e estrutura administrativa própria (CAVALIERI, 2005; KEELING, 2006).

O PMBOK (PMI, 2013) resume que para se alcançar o sucesso na realização de um projeto é necessário, entre outras coisas, a preocupação com a qualidade do objeto, pela pontualidade, orçamento, e a satisfação do usuário ou cliente final, o cumprimento do prazo e dos custos orçados. Além disso, são requisitos: a clareza dos objetivos; um bom fluxo de informação; uma boa comunicação e o trabalho com o planejamento das tarefas; recursos humanos adequados e motivados; e uma boa liderança. Conforme Phillips (2004), a visão plena de um projeto só é possível por meio do gerenciamento das atividades administrativas que envolvem a supervisão e o controle do trabalho a ser executado. O gerenciamento bem-sucedido de projetos exige planejamento e coordenação extensivos e as organizações que mantêm tal metodologia de trabalho são geralmente as mais lucrativas e de sucesso (PMI, 2013).

Kerzner (2006) menciona ainda algumas características e benefícios da implementação da gestão de projetos, tais como: facilidade na medição; flexibilidade no emprego; sensibilidade ao estilo de administração vigente; utilidade no desenvolvimento profissional da equipe; favorece a discricção e a segurança; e mobilidade.

A maioria dos grandes projetos dependem de esforços de longo prazo, com duração superior a dois anos. Sendo de médio prazo com duração entre 1 e 2 anos, e considerados de curto prazo com duração inferior a essa. Entretanto, a duração não é o único critério de classificação. Para Maximiano (2002), existem os projetos de capital, que são aqueles normalmente de longa duração, com grandes empreendimentos e uma estruturação de administração formal que exige pesado investimento, em geral acima de 10 milhões de dólares. Esses projetos de capital, que podem ser tanto comerciais como governamentais, são entregues a grandes empreiteiros que realizam pesquisa, desenvolvem e fornecem produtos ou serviços cuja especificação, em geral, não é rotineira.

Em termos de variação na dimensão dos projetos, devido as diferenças de volume de recursos aplicado e devido a complexidade do produto final, passam a aparecer problemas práticos de gestão. Algumas organizações, como instituições de pesquisa e do setor de defesa administram projetos prolongados e concomitantes com a finalidade de realizar amplos objetivos gerais ou de longo alcance em um determinado campo, sendo este universo de projetos denominado de programa (KEELING, 2006).

Para Xavier (2010), programa é um grupo de projetos gerenciados de forma coordenada, visando obter benefícios difíceis de serem alcançados quando gerenciados isoladamente. Keelling (2006) caracteriza ainda o fato de que certos programas apresentam-se na forma de uma série de projetos e outros podem ser projetos autônomos destinados a obter um resultado independente, mas complementar, que é

frequentemente integrado ao trabalho de outras agências ou setores com interesses na mesma área de operações ou campo de atividade. Na abordagem do PMBOK (PMI, 2013), já em uma dimensão mais estratégica, partindo-se da visão macro com que se vêem algumas organizações, Portfólio é o conjunto de todos os projetos de um setor ou de toda uma empresa, onde cada projeto pode ou não fazer parte de um programa. Essa relação encontra-se representada na Figura 1.

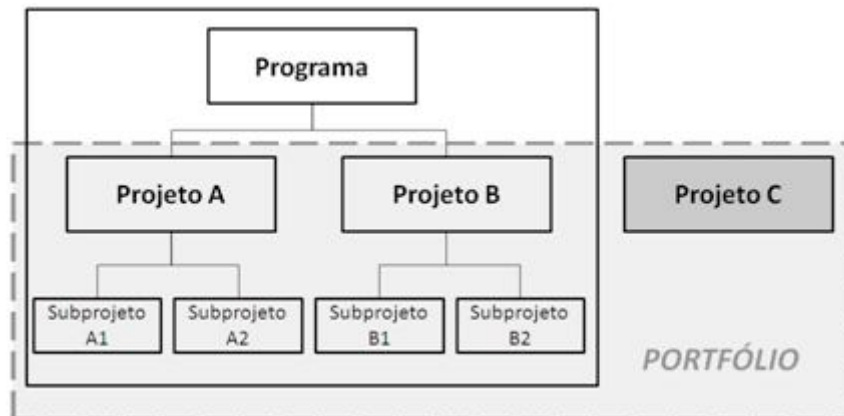


Figura 1 - A Carteira de Projetos de uma Organização
Fonte: PMI (2013)

Todo projeto tem um ciclo de vida, pois passa por uma série de fases desde sua elaboração até o encerramento. Cada fase tem sua necessidade e característica, sendo importante o acompanhamento e atenção de cada uma delas. Maximiano (2002) nos ensina que a compreensão e controle do ciclo de vida são fundamentais para o sucesso na gestão de projetos, pois acontecimentos significativos ocorrem em progressão lógica e cada fase deve ser devidamente planejada. Segundo Valeriano (2001 apud VIANA, 2012) o ciclo de vida próprio de cada projeto, oriundo de sua temporalidade e escopo, evolui gradativamente até seu encerramento, ou seja, possui serviços ou produtos únicos, e, por mais próximos que sejam em relação a outros projetos, a situação será outra, implicando em novos modelos, fornecedores e mão de obra, entre outras variáveis, que vão torná-los únicos. O PMI (2013) corrobora com esta definição, como demonstra a Figura 2, e afirma que o ciclo de vida de um projeto é composto por cinco fases: iniciação; planejamento; execução; monitoramento e controle; e encerramento.

Figura 2 - Ciclo de vida de um projeto
Fonte: PMI (2013)

O Guia PMBOK (PMI, 2013) indica que gerenciar um projeto inclui, mas não se limita em: identificar requisitos; endereçar as várias necessidades, preocupações, e expectativas dos *stakeholders* no planejamento e execução do projeto; estabelecer, manter, e cuidar da comunicação entre os *stakeholders*; gerenciar *stakeholders* promovendo reuniões para conhecer os requisitos e criar as entregas dos projetos; gerenciar as restrições que incluem, mas não se limitam a: escopo, qualidade, cronograma, orçamento, recursos e riscos.

3. Projetos no Setor Público

Clemente (2008) observa que há duas possíveis óticas de classificação de projetos, quanto a natureza do bem ou serviço produzido e quanto ao executor do projeto, podendo serem classificados como projetos públicos ou privados, de acordo com o Quadro 1.

Quadro 1: Projetos Públicos e Privados
Fonte: Clemente (2008)

Os projetos privados de produção de bens e serviços públicos são baseados em concessões do poder público que estabelecem as condições de oferta do bem ou serviço, bem como a forma de cálculo das tarifas, como é o caso dos transportes públicos e da energia elétrica. Por sua vez, projetos estatais de produção para o mercado colocam o governo na posição de empresa privada, pois esses projetos, quando elaborados e implantados, são claramente projetos estratégicos e possuem destaque no planejamento de médio a longo prazo, entretanto, atribuindo ao governo, a responsabilidade de gerir o negócio e de garantir a sobrevivência e o crescimento da entidade contratada para executar o projeto. Diante disso, ao gerenciar um projeto, o governo torna-se responsável pelo trabalho de equacionar um problema social ou nacional relevante apontado pelo planejamento, coloca-se na posição de decisor ao indicar a adoção de uma solução, e deve promover automaticamente o controle ao avaliar e mensurar os resultados.

No Brasil, o poder público federal, visando aumentar sua produtividade e integrar ainda mais as áreas que administram demandas oriundas de programas sociais e de infraestrutura, vem desde 2012, promovendo seus trabalhos com base na ferramenta de gestão de projetos. Isso é visto também como uma consequência das mudanças pelas quais o mundo passa, as quais têm promovido substanciais ações no modo de gerir as organizações públicas e cujos beneficiários são os cidadãos.

A administração pública brasileira passou a se preocupar de forma mais consistente com: o alcance de resultados, a eficiência administrativa, a administração de contratos, a prestação de serviços públicos

não-estatais, a responsabilização, entre outros assuntos. Essas preocupações culminam, em todas as esferas do serviço público, em uma crescente utilização de projetos para o desenvolvimento de suas atividades internas e externas. O uso dessa metodologia tornou-se requisito para alguns casos, como para a aprovação de recursos junto ao próprio Governo Federal e a instituições como o Banco Mundial. Além disso, o governo, em suas três esferas, passou a acompanhar de forma mais sistemática os projetos em desenvolvimento por seus *stakeholders*, visto o alinhamento destes com os resultados esperados pelos governantes. De acordo com dados do PMBOK (2013), cerca de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) refere-se à formação bruta de capital, que consiste, quase que inteiramente, em projetos de investimento. Neste contexto interativo entre o governo e a sociedade, a adaptabilidade e a implementação das estratégias e das políticas de Estado, assim como a capacidade de oferecer novos produtos e serviços, tornam-se fatores imprescindíveis para o desenvolvimento do País. A permanente inovação e os empreendimentos que visam à promoção da inovação, seja ela para um produto ou serviço, passam a ser priorizadas nas agendas governamentais, juntamente com o entendimento das mudanças do ambiente e o planejamento das ações necessárias para responder a essas mudanças ou influenciá-las (VIANA, 2012).

Partindo-se dessas considerações, a Gestão de Projeto ganha vulto e, alinhada às políticas de Estado, necessita de adaptações em sua utilização, proporcionando ganho em escala nos processos inovadores de gestão. Assim, o somatório das ações de implementação de políticas estratégicas do Governo, alinhadas em projetos, é conduzido visando ao cumprimento do escopo delineado, nos prazos e recursos estimados, com a qualidade definida e com os riscos estabelecidos e mapeados (VIANA, 2012).

4. A VISÃO ESTRATÉGICA DAS ORGANIZAÇÕES E SEU DESDOBRAMENTO

Uma ênfase na visão estratégica pode trazer melhoria à tomada de decisões, benefícios a governança da organização e ainda promover a sustentabilidade do empreendimento e de seus efeitos sobre o meio ambiente e a sociedade. Isso se promove na medida em que se alcança um alinhamento entre a visão estratégica da organização, a concepção dessa visão, seus desdobramentos em algum empreendimento, produto ou serviço, chegando até os detalhes das ações, bem como à mobilização dos recursos necessários à efetiva entrega desse bem ou serviço ao cliente ou à sociedade.

A visão estratégica se interliga com a gestão de projetos na medida em que o pensamento global das organizações vem se transformando rumo à quebra de paradigmas por inovação e desenvolvimento. A adequada implementação dos projetos acaba por ter o propósito de levar a organização ao alcance de metas pré-estabelecidas, incluindo a conscientização de que a definição do portfólio de projetos e sua implementação são responsáveis diretos, sob o ponto de vista de gestão e governança, pelo fiel cumprimento da visão estratégica da instituição (BRODBECK, 2003). A realização e implementação do que se busca com o alinhamento estratégico tornam-se bem estruturadas e apresentam resultados eficientes na medida em que são estruturados projetos. Não tendo essa visão em geral, as preocupações com os pontos de coordenação estrutural são maiores e sua concepção e desenvolvimento podem levar a resultados desastrosos (KEELING, 2006) A ênfase dos responsáveis pelo gerenciamento deve estar focada, cada vez mais, na visão estratégica do projeto e nos retornos que o seu resultado irá apresentar, do que nas ferramentas de gestão ou nos problemas de coordenação de esforços e de integração do projeto.

O PMI viu ao longo das últimas três décadas crescer o número de seus associados de 3.000 instituições para 100.000, principalmente após meados da década de 80. Dificilmente se encontram casos em que uma organização tenha passado a se utilizar da gestão estratégica em suas atividades e logo após tenha desistido da ideia, pelo simples motivo de que o método de gestão, em termos estratégicos, promove bons resultados (PMI, 2013).

Os imperativos estratégicos para se alcançar a excelência na gestão de projetos vêm de suas fontes internas e externas. Internamente, o nível estratégico, o de mais alta decisão da organização, tende a perceber o sucesso de trabalhar com projetos quando monitora as tendências de negócio dentro da própria instituição, ou quando compara os resultados obtidos com os de outros órgãos ou de instituições concorrentes. Externamente, pressões sociais por maior qualidade, melhor resultado, fatores políticos ou pressões econômicas podem forçar a instituição a manter ou mudar sua maneira de trabalhar, admitindo que a gestão de projetos é o melhor caminho para atingir a eficácia e eficiência (KERZNER, 2006).

O Quadro 2 apresenta diferentes tipos de instituições identificadas pelo tempo durante o qual cada uma delas utiliza a gestão de projetos e o nível de desenvolvimento e treinamento em gestão de projetos. As empresas orientadas a projetos extraem a maior parte de suas receitas dos seus projetos individuais. As não orientadas a projetos extraem a maior parte de suas receitas dos seus produtos e serviços ofertados ao mercado. Entretanto, as empresas não orientadas a projetos possuem projetos que apoiam os produtos e serviços da organização, enquanto que em instituições e indústrias orientadas a projetos, a organização existe para dar apoio aos projetos. Alguns setores são compostos de organizações não predominantemente orientadas a projetos, mas que incluem várias divisões, diretorias e escritórios orientados a projetos, sendo chamadas de organizações híbridas.

Empresas Orientadas a Projetos	Empresas Híbridas	Empresas não orientadas a projetos
<ul style="list-style-type: none"> - os gerentes de projetos tem responsabilidade por lucro e produtividade - a gestão de projetos é reconhecida como profissão - possibilidade de carreiras múltiplas - projetos geram inovação e produtividade 	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas orientadas para produção mas com muitos projetos - ênfase no desenvolvimento de novos produtos - voltadas para o marketing produtos com curto ciclo de vida - necessidade de rapidez no desenvolvimento dos processos 	<ul style="list-style-type: none"> - poucos projetos - lucro associado a produção - barreira às inovações - produtos com longo ciclo de vida
Gestão de Projetos	Gestão de Programas	Gestão do Produto

Quadro 2: Maturidade no Uso da Gestão de Projetos
Fonte: Maximiniano (2002)

Segundo Kerzner (2006), no tocante ao objeto deste artigo, nos setores aeroespacial, de defesa e de construção pesada estão os principais exemplos de organizações híbridas. As organizações desses setores estão entre as que mais gastam no desenvolvimento de ferramentas quantitativas que sustentam a gestão de projetos e são as que preferem desenvolver seus próprios instrumentos e produtos, em vez de comprarem. Sendo que muitas delas assinam acordos com outras para utilização exclusiva de

softwares desenvolvidos internamente. O formalismo de seus sistemas é impulsionado pelos seus *stakeholders*, muitos deles pertencentes ao governo.

5.1 Projetos Estratégicos

Existem algumas forças motrizes que conduzem o gerenciamento na direção certa e encaminham a organização rumo a maturidade na gestão de projetos. Elas surgem a partir de problemas e oportunidades reais de negócios, produtos ou serviços essenciais que precisam ser encaminhados mediante sólidas práticas de gestão, baseando-se em geral em necessidades institucionais vivenciadas não apenas por metas a serem alcançadas, mas por práticas sólidas de gerenciamento de projetos.

A concretização de projetos depende do âmbito ou do nível de decisão em que estão sendo conduzidos ou gerenciados, pois da visão estratégica em muito depende o futuro e a sobrevivência do projeto. Os níveis decisórios das organizações, sejam empresas privadas, sejam órgãos públicos, podem ser classificados em nível estratégico, nível de negócios ou gerencial e nível operacional (HITT *et al.*, 2008). Em todos os níveis, existem decisões a serem tomadas e essas dizem respeito ao a priorização das ações a serem tomadas, às decisões da gestão das atividades de um projeto, a adequação das atividades ao ambiente externo, a adequação das atividades às capacidades da organização, à aplicação de recursos, às mudanças operacionais e ao atendimento das expectativas e valores dos grupos que têm significativa influência sobre a organização.

Os conceitos de eficácia e de eficiência podem ser relacionados com os níveis de decisão. Em nível corporativo, as decisões buscam primeiramente eficácia enquanto em nível gerencial e em nível operacional, as decisões buscam prioritariamente eficiência. Dessa forma pode-se classificar os projetos em dois grupos: os que têm características estratégicas, isto é, aqueles que criam as condições para o futuro da organização e os que melhoram e otimizam o desempenho presente. Segundo Clemente (2008), combinando-se os as classificações quanto à abrangência e quanto ao alcance, há cinco classes de projetos, os Estratégicos, os Não Estratégicos, os Operacionais os de Negócio e os Corporativos, de acordo com a Figura 3.

Figura 3. Níveis de decisão e classes de projetos.
Fonte: Adaptado de Clemente (2008)

A utilização da gestão de projetos estratégicos, segundo Kerzner (2006), contempla o alcance de metas oriundas de projetos com potencial industrial e de negócios milionários. Sem boas estimativas, sem controle de custos eficiente e sem um bom controle da programação, esses projetos estratégicos podem

até comprometer o fluxo monetário da organização. Em organizações de grande porte, sejam multinacionais, de pesquisa ou governamentais, os projetos estratégicos constituem uma força motriz da maturidade.

No setor público, a identificação dos projetos estratégicos é menos evidente, pois depende das demandas sociais. Os objetivos estratégicos da sociedade, como crescimento econômico, equidade de renda, educação e saúde, são sempre transformados em projetos estratégicos prioritários. Entretanto, as decisões sobre quais projetos serão selecionados dependem do retorno de bem estar que esses oferecem por meio dos benefícios de renda, emprego e contribuição para o desenvolvimento dos setores envolvidos.

De acordo com Clemente (2008), um projeto estratégico está relacionado ao crescimento de uma instituição e à consolidação de sua posição no mercado ou no setor em que atua, no médio e no longo prazo. Explícita ou implicitamente, todas as organizações possuem ações estratégicas que tendem a se desdobrar em projetos estratégicos. Hahn (1991) argumenta que ações estratégicas de uma organização afetam a sua capacidade de gerar despesas e receitas; afetam a organização no longo prazo; não são rotineiras; refletem os valores da alta administração; e são tomadas de acordo com a cultura organizacional.

De forma específica, pode-se dizer que as decisões estratégicas estão relacionadas à definição de direção e escopo da organização, a seu ambiente em constante mudança e, em particular, a seus mercados, fornecedores ou clientes, de forma a atender às expectativas dos que possuem poder sobre a organização (FERNANDES, SCATOLIN E CLEMENTE, 2000).

Porter (2005) ensina que a Administração Estratégica tem como tarefa estabelecer objetivos de mercado, determinar condições para a sobrevivência da organização, definir níveis de arrecadação ou de lucro e outras medidas orçamentárias e financeiras aceitáveis, escolher os processos estratégicos e decidir sobre a infraestrutura da organização.

Observa-se que os projetos colocados em prioridade após a elaboração de um planejamento estratégico organizacional são considerados o desdobramento ou a construção das ações estratégicas definidas, mas que necessitam de uma grande ênfase em investimentos e divulgação. No rumo dessas necessidades, Chandler (1990) descreve que o sucesso no longo prazo de empresas americanas no final do século 20 é explicado por uma estratégia de investimentos em projetos, com fomento a que os investimentos das empresas na produção fossem suficientes para que se beneficiassem das economias de escala e de escopo e fomento aos investimentos na coordenação da produção em larga escala.

Se uma grande área governamental ou uma multinacional pensa de forma estratégica e seus decisores estão direcionados a pensar de modo macro, cria-se um caminho para o estabelecimento de um plano estratégico, composto entre outros pontos por uma visão de médio ou longo prazo, por uma missão expressa pelas premissas de valores e expectativas, tarefas e propósitos, e pelos objetivos estratégicos e suas metas. Nessa sequência, os projetos estratégicos evidenciam e materializam ações de médio e longo prazo para implementação da estratégia, de tal forma que as metas sejam atingidas, levando em consideração o ambiente externo à organização, buscando alcançar seus objetivos de sobrevivência e crescimento.

6 DESDOBRAMENTO DA ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL NO SETOR DE DEFESA

Desde 2010 o Ministério da Defesa (MD) vem definindo sua estratégia organizacional por intermédio da elaboração e divulgação de documentos de alto nível estratégico, contendo planos de atuação a médio e longo prazo, com o intuito de utilizar a política nacional de crescimento e investimento em infraestrutura que tem permeado o Brasil ao longo dos últimos 10 anos. As grandes descobertas de jazidas de petróleo no pré-sal, o crescimento, desenvolvimento e independência econômica externa, problemas oriundos das novas ameaças, que são compostas por atividades de pirataria, tráfico de drogas e tráfico e contrabando de riquezas naturais, os problemas fronteiriços, e outros, são entre outras razões, molas impulsoras para que o país passe a apresentar, perante o mundo, o pensamento de evolução em larga escala no setor de defesa, e a necessidade de desenvolvimento de sua capacidade dissuasória.

A atuação da defesa em relação ao ambiente de relações internacionais em que o Brasil se insere é o fator de maior preponderância em relação ao pensamento estratégico que impulsiona atualmente o MD. Em geral a política externa e de defesa são complementares e a manutenção da estabilidade regional, juntamente com a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse nacional, são favorecidos pela ação conjunta do MD e do Ministério das Relações Exteriores (MRE). De maneira específica, dotado de uma capacidade adequada de defesa, a estratégia adotada é a de atingir um patamar em que o Brasil possua condições de dissuadir agressões a seu território, a sua população e a seus interesses, contribuindo assim para manutenção de um ambiente pacífico em seu entorno. Ao mesmo tempo, e de modo coerente com a política cooperativa do País, a crescente coordenação dos Estados sul-americanos em temas de defesa concorrerá para evitar possíveis ações hostis contra o patrimônio e o interesse de cada uma das nações da região. Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá a estreita vinculação entre a sua política de defesa e sua política externa, historicamente, voltada para causa da paz, da integração e do desenvolvimento (BRASIL, 2012a).

Partindo-se dessas perspectivas de atuação, o alto nível decisório do Poder Executivo Federal, em conjunto com o MD, passou inicialmente a realização desse planejamento com elaboração da Política Nacional de Defesa (PND). Esse documento é o condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo MD. Voltado essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. A PND pressupõe que a defesa do país é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo. Esse documento explicita os conceitos de Segurança e de Defesa Nacional, analisa os ambientes internacional e nacional e estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa. Além disso, orienta a consecução desses objetivos (BRASIL, 2012a).

A Política Nacional de Defesa interessa a todos os segmentos da sociedade brasileira. Baseada nos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, alinha-se às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular à política externa brasileira, que propugna, em uma visão ampla e atual, a solução pacífica das controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o reforço do multilateralismo e a integração sul-americana.

O desdobramento da política de planejamento em grandes metas estratégicas foi conseguido após a emissão do documento nomeado Estratégia Nacional de Defesa (END). A política e a estratégia assinalam, desta maneira, responsabilidade e metas na promoção do interesse nacional, em particular em temas afetos a desenvolvimento e segurança do País. A divulgação dessa mentalidade de maneira geral teve como finalidade atrair outros atores e grupos de interesses governamentais e privados. Este último setor, com uma ênfase mais precisamente no setor industrial, de modo a atrair, desenvolver e manter novos pólos industriais de defesa e desenvolver aqueles que já existem.

6.1. Estratégia Nacional de Defesa

Com a criação do Ministério da Defesa, dentro das premissas oriundas da Política Nacional de Defesa divulgada pelo Governo Federal em 1996, surgiu a preocupação com a melhoria da capacidade de defesa do país e a necessidade de um plano estratégico que contribuísse com esta necessidade e promovesse o desenvolvimento de diversos setores, como o industrial, o acadêmico e o técnico-científico. Durante as discussões para elaboração de tal planejamento, vislumbrou-se a necessidade do desdobramento em ações governamentais que deveriam ter como objetivo produtos e serviços de alto investimento e enorme amplitude regional, com a conscientização da importância da soberania nacional. Foi estudada e criada, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa, documento que viria demonstrar um maior planejamento das medidas a serem tomadas e maior preocupação com as prioridades nas relações externas do país em matéria de segurança e defesa nacional (BRASIL, 2012b). A END é um documento de planejamento de alto nível, que visa demonstrar uma nova postura do país e de suas instituições em assuntos de defesa, e estender este debate para a sociedade, de forma a contribuir para o seu aperfeiçoamento e sua transparência. O plano, assim considerado, é formado de ações estratégicas de médio e longo prazos que objetivam modernizar a estrutura nacional de defesa. Para tanto, o planejamento é feito sobre três grandes objetivos ou pilares: 1) reorganização das Forças Armadas; 2) reestruturação da indústria de defesa; e, 3) reformulação da política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

O planejamento das ações para o alcance desses três macro-objetivos deve ser entendido como um processo, em que cada um destes será precedido de reformulação de prioridades, de processos e de políticas, todos inter-relacionados. A reorganização das Forças Armadas define diretrizes estratégicas de cada uma das Forças e dos setores cibernético, espacial e nuclear como essenciais para a defesa nacional. A reestruturação da indústria de defesa objetiva manter o suprimento das Forças Armadas com a utilização de tecnologias sob domínio nacional e de incentivar a exportação destes produtos, sobretudo para países da América do Sul que, como o Brasil, buscam o reaparelhamento de suas forças armadas. O Serviço Militar Obrigatório visa aumentar o número dos efetivos de reserva e estender o treinamento básico militar a maiores parcelas da população e de todas as classes sociais.

Os três pilares da END: 1) reorganização das Forças Armadas para a atuação conjunta das três forças; 2) desenvolvimento da indústria de defesa nacional, desenvolvimento de armamentos e suprimento das três forças; e, 3) e a política de composição dos efetivos e do Serviço Militar Obrigatório, determinam as ações ou planos de ações que serão empreendidos para alcançar os objetivos de cada uma destas diretrizes.

Estes pilares são compostos de 23 diretrizes estratégicas, planos de ação construídos para aprimorar diversos aspectos políticos, estratégicos, tático-operacionais, e organizacionais que visam melhorias na operacionalização das forças armadas brasileiras e na defesa dos espaços terrestre, aéreo e marítimo (além do espacial e do cibernético). As diretrizes estratégicas podem apresentar implicações políticas,

econômicas ou militares, e algumas vezes apresentam implicações em duas dessas esferas, ou mesmo nas três. A análise dessas diretrizes nos remete a construção de inovações tecnológicas, administrativas e de gestão, que para sua consecução passam a necessitar de um arcabouço de planejamento, controle e execução fornecido pela metodologia de gestão de projetos, tendo em vista os produtos e serviços únicos e exclusivos que serão a consequência ou o desdobramento dessas diretrizes em metas ou ações estratégicas de longo prazo.

Pode-se considerar que os objetivos estratégicos presentes na END, juntamente com os pontos presentes na agenda de segurança sul-americana e dos países que possuem território na Amazônia, podem fortalecer o estabelecimento de uma agenda de segurança comum na América do Sul, capaz de atender grande parte destes Estados, representando o sub-continente em seus interesses globais. Os desafios inerentes a implementação, a médio e longo prazo, da visão contida na END ainda são muitos e incluem o desenvolvimento das indústrias de defesa e o auto-suprimento regional; a capacidade de monitoramento e controle da região amazônica nas ações de guerrilhas e grupos narcotraficantes; a integração regional e consenso sobre os objetivos de desenvolvimento industrial bélico e de autonomia política pela UNASUL; e a eliminação da influência de grandes potências na região por meio de autonomia bélica e consenso político regional.

6.2 Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa

O planejamento da transformação no campo da defesa vem se desenvolvendo desde a década de 1970, com estudos que apontavam para a necessidade de uma periódica quebra de paradigmas. Ao propiciar uma melhor compreensão das limitações das teorias correntes, a transformação muda padrões de pensamento, gera novas capacidades e conceitos, possibilitando responder de forma inovadora a desafios inesperados (BRASIL, 2012a).

Uma das vertentes de planejamento que contribui com a transformação da defesa, e possibilita maior capacitação das forças armadas, sem deixar de lado oportunidades de crescimento econômico para o país é o desdobramento da END no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED).

O PAED consubstancia, de forma coerente, os projetos estratégicos das Forças Armadas, que visam atender às demandas por novas capacidades do setor de defesa. Os projetos do PAED, tanto os de articulação, quanto os de aquisição de equipamentos, necessitam de recurso orçamentários específicos para serem viabilizados. Para tanto, os projetos integram a estrutura do ciclo orçamentários dos sucessivos Planos Plurianuais (PPA).

O PAED revisita os conceitos de alinhamento estratégico e projetos, rompendo um paradigma do poder público, que no campo da defesa, trabalha com o desdobramento de sua visão estratégica em prol de desenvolvimento interno, melhoria do setor de defesa, inovação e contribuição com crescimento econômico sustentável, na medida em que se utiliza da legislação em vigor para fomentar o setor industrial e o aumento da captação de renda e emprego. Atenta-se ainda ao envolvimento do setor acadêmico, por meio das universidades e fundações, que se vêem envolvidas nos esforços de desenvolvimento no sentido de integrar os sistemas de tecnologia existentes no Brasil e na exploração de inovações e oportunidades na ciência e inovação. No PAED constam os projetos estratégicos definidos como prioritários para as Forças Armadas.

6.2.1 Projetos Estratégicos das Forças Armadas

A Marinha, com o propósito de aumentar o Poder Naval, atendendo às orientações da END, elegeu seus projetos estratégicos prioritários de forma a ganhar crescente independência na obtenção de seus meios em relação ao exterior. Assim, esses projetos têm como objetivos principais o fortalecimento da Base Industrial de Defesa brasileira, capacitando essa Força a projetar, desenvolver e construir meios e sistemas navais de alta e média complexidades. Os projetos estratégicos prioritários da Marinha no PAED são representados no Quadro 3.

Projetos Estratégicos	Período Previsto	Valor Global Estimado até 2031 em milhões (R\$)
1. Recuperação da Capacidade Operacional	2009 — 2025	5.372,30
2. Programa Nuclear da Marinha (PNM)	1979 — 2031	4.199,00
3. Construção do Núcleo do Poder Naval	2009 — 2047	175.225,50
4. Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)	2013 — 2024	12.095,60
5. Complexo Naval da 2ª Esquadra / 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra (2ª FFE)	2013 — 2031	9.141,50
6. Segurança da Navegação	2012 — 2031	632,80
7. Pessoal	2010 — 2031	5.015,60

Quadro 3: Projetos Estratégicos da Marinha
Fonte: BRASIL (2012a)

No Exército Brasileiro, os projetos estratégicos prioritários têm por objetivo dotar suas Brigadas com equipamentos, armamentos, meios de transporte e suprimentos em quantidade compatível com a demanda e o nível de modernização desejados. Devem proporcionar à Força Terrestre capacidade para ser empregada, de forma eficaz, nas operações de defesa externa, nas operações de garantia da lei e da ordem, nas ações subsidiárias em apoio à Defesa Civil e à proteção ambiental e em ações de segurança em grandes eventos. O Quadro 4 evidencia os projetos estratégicos prioritários do Exército no PAED.

Projetos Estratégicos	Período Previsto	Valor Global Estimado até 2031 em milhões (R\$)
1. Recuperação da Capacidade Operacional	2012 — 2022	11.426,80
2. Defesa cibernética	2011 — 2035	839,90
3. Guarani	2011 — 2034	20.855,70
4. Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)	2011 — 2035	11.991,00
5. Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER)	2011 — 2035	13.230,60
6. Sistema de Defesa Antiaérea	2010 — 2023	859,40
7. Sistema de Mísseis e Foguetes ASTROS 2020	2012 — 2023	1.146,00

Quadro 4: Projetos Estratégicos do Exército
Fonte: BRASIL (2012a)

Com permanente foco na missão de manter a soberania do espaço aéreo brasileiro, com vistas à defesa da Pátria e, para tanto, pautada nos objetivos definidos na END, a Força Aérea, privilegiando soluções autóctones, estabeleceu projetos estratégicos visando ao desenvolvimento institucional e ao fortalecimento dos meios, em três grandes eixos: organizacional, científico-tecnológico e operacional. Os projetos estratégicos prioritários da Aeronáutica no PAED são representados no Quadro 5.

Projetos Estratégicos	Período Previsto	Valor Global Estimado até 2031 em milhões (R\$)
1. Gestão Organizacional e Operacional do Comando da Aeronáutica	2010 — 2030	5.689,00
2. Recuperação da Capacidade Operacional	2009 — 2019	5.546,70
3. Controle do Espaço Aéreo	2008 — 2030	938,30
4. Capacitação Operacional da FAB	2009 — 2033	55.121,00
5. Capacitação Científico-Tecnológica da Aeronáutica	2008 — 2033	49.923,90
6. Fortalecimento da Indústria Aeroespacial e de Defesa Brasileira	2009 — 2030	11.370,20
7. Desenvolvimento e Construção de Engenheiros Aeroespaciais	2015 — 2030	A ser determinado pelo PNAE
8. Apoio aos Militares e Civis do Comando da Aeronáutica	2010 — 2030	3.229,60
9. Modernização dos Sistemas de Formação e Pós-Formação de Recursos Humanos	2010 — 2028	352,00

Quadro 5: Projetos Estratégicos da Aeronáutica
Fonte: BRASIL (2012a)

7. CONCLUSÃO

No cenário contemporâneo de mudança constante, é notório que somente o planejamento e a identificação dos objetivos e ações não são suficientes para a sustentabilidade das organizações no futuro e para a garantia de sua competitividade e efetividade no presente. Portanto, é necessário agir e antever soluções e adaptações. Em outras palavras, é necessário executar ações que permitam à organização se movimentar em direção aos seus objetivos.

As Forças Armadas apresentam uma estrutura de alinhamento que permite transformar as diretrizes estratégicas, concebidas no nível político e em um plano mais abstrato, em projetos concretos. A metodologia de gerenciamento de projetos alinha, desta forma, a visão estratégica pertinente ao planejamento de Forças Armadas com a uma gestão moderna a qual permite maior efetividade na consecução de projetos importantes para o país. Fundamenta um papel importante nesse período mais recente no qual a sociedade brasileira redireciona o papel estratégico de suas Forças Armadas, ressaltando os importantes documentos que demonstram esse alinhamento, a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED).

O desdobramento da visão estratégica do setor de defesa encontra-se ilustrado na Figura 4.

Figura 4. Desdobramento da visão estratégica do setor de defesa
Fonte: Elaborado pelos Autores

Espera-se que, com a conclusão desses projetos, ocorra o alcance de grandes objetivos nacionais, tornando o país mais preparado para os desafios que sua elevada estatura e recente crescimento podem trazer.

Releva-se mencionar que, dentro dos aspectos de visão estratégica presentes na END, o desenvolvimento do país em termos de infraestrutura industrial e o crescimento econômico brasileiro de maneira geral estarão mais do que nunca presentes, e com certeza terão como contribuição o pensamento auto-sustentável como foco.

Sugere-se a realização de pesquisas futuras que contemplem a avaliação dos projetos estratégicos no nível das Forças

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABNT. **NBR ISO 10006 – Diretrizes para Gestão da Qualidade**. Rio de Janeiro: 2009.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: autor, 2012a. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 15/03/2015.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: autor, 2012b. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>>. Acesso em: 15/03/2015.
- BRODBECK, Ângela F.; HOPPEN, Norberto. **Alinhamento estratégico entre os planos de negócio e de tecnologia de informação: um modelo operacional para implementação**. Revista de Administração Contemporânea, v. 7, n. 3, p. 9-33, 2003.
- CHANDLER, JR A.D. **The Dynamics of Industrial Capitalism**. Cambridge (EUA): Harvard University, 1994. Disponível em <http://web.uconn.edu/ciom/Graz.pdf>. Acesso em 17/03/2015.
- CLEMENTE, Ademir. **Projetos Empresariais e Públicos**. Ed Atlas – SP 2008.
- FERNANDES, Elton ; SCATOLIN, Fábio Dória ; CLEMENTE, Ademir. **Projetos Estratégicos**. In: Ademir Clemente. (Org.). **Projetos Empresariais e Públicos**. 2ed.São Paulo: Atlas, 2000, v. 1.
- HAHN, K. **Strategy Management: tasks and challenges in the 1990's**. London: Long Range Planning, 1991. Disponível em <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/002463019190021F>. Acesso em 17/03/2015.
- HITT, Michael A. IRELAND, R. Duane. HOSKISSON, Robert E. **Administração Estratégica**. SP 2008.
- KEELLING, Ralph. **Gestão de Projetos**. Ed. Saraiva – SP2006.
- KERZNER, H. **Gestão de Projetos - As Melhores Práticas**. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MAXIMIANO, Antonio C.A. **Administração de Projetos**. São Paulo: Atlas, 2002.
- PHILLIPS, J. **Project Management Professional (PMP)**. 2 ed. Rio de Janeiro: 2004.
- PMI. **Guia PMBOK: um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos**. 5 ed. Pennsylvania: PMI Publications, 2013.
- PORTER, Michael. **Estratégia Competitiva**. 4 Ed. São Paulo: Elsevier, 2005.
- RABECHINI J., R.; MAXIMIANO, A. C. A.; MARTINS, V. A. **A adoção do gerenciamento de portfólio como uma alternativa gerencial: o caso de uma empresa prestadora de serviço de interconexão eletrônica**. Produção, São Paulo, v. v.15, n. n.3, p. p. 416-433, 2005.
- VALERIANO, Dalton L. **Gerenciamento estratégico e administração por projetos**. Makron Books. São Paulo, 4a ed, 2001.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- VIANA, Cesar Pereira. **A gestão de projetos no âmbito da administração pública federal: uma visão estratégica**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5, 2012, Brasília. Disponível nos Anais do Congresso. Acesso em 20/03/2015.
- XAVIER, Carlos Magno. **Metodologia de Gerenciamento de Projetos**. 2A ed. 2010. Brasport São Paulo-SP.