



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

FÁBIO SAHM PAGGIARO, Cel Av R1

**GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA:** uma análise dos processos brasileiros.

Rio de Janeiro

2018



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

FÁBIO SAHM PAGGIARO, Cel Av R1

**GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA:** uma análise dos processos brasileiros.

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

Rio de Janeiro

2018

**Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da UNIFA**

Paggiaro, Fábio Sahm.

P135            Gestão de estratégia de defesa: uma análise dos processos  
brasileiros / Fábio Sahm Paggiaro. – Rio de Janeiro: Universidade da  
Força Aérea, 2018.

162 f.: il., enc.

Orientador: Flavio Neri Hadmann Jasper

Dissertação (mestrado) – Universidade da Força Aérea, Rio de  
Janeiro, 2018.

Referências: f. 151-155

1. Gestão Estratégia. 2. Defesa. 3. Objetivos. 4. Estratégia. I. Título. II.  
Jasper, Flavio Neri Hadmann. III. Universidade da Força Aérea.

CDU: 355.4(81)

Folha de aprovação

FÁBIO SAHM PAGGIARO, Cel Av R1

**GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA:** uma análise dos processos brasileiros.

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

Aprovado por:

---

Professor Doutor Flávio Neri Hadmann Jasper (Orientador)

---

Professor Doutor Rodrigo Antônio Silveira dos Santos (UNIFA)

---

Professor Doutor Juliano da Silva Cortinhas (UNB)

---

Professor Doutor Joanisval Brito Gonçalves (Senado Federal)

Rio de Janeiro  
Agosto de 2018



## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais, Nelson (in memoriam) e Thereza, à minha esposa Regina e as minhas filhas Bruna e Bianca.



## **AGRADECIMENTOS**

À Força Aérea Brasileira por ter me proporcionado mais esta oportunidade.

Ao Prof. Doutor Flavio Neri Hadmann Jasper, meu Orientador, pelos ensinamentos transmitidos e pelo empenho, sem os quais eu não seria bem-sucedido.

Ao general Fernando José Soares da Cunha Mattos, meu chefe, pelo apoio e compreensão, sem os quais eu não concluiria o Mestrado.

Ao Prof. Doutor Luís Maurício de Andrade da Silva pelas orientações e contribuições na fase inicial deste trabalho.

À Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Filomena Fontes Ricco pelas orientações e empenho para a elaboração e apresentação de Artigo Científico.

Ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeronáuticas, pelos ensinamentos transmitidos.

Aos colegas de trabalho Antonio Nerton Silva, Cleiton da Silva de Souza, Daniel Lopes Ávila, Kleiton Beilner, Rodrigo Paz Cunha Freitas e Valfrânio Ferreira da Silva, pela ajuda prestada no desenvolvimento desta dissertação.



## EPÍGRAFE

O planejamento da defesa é uma área complexa que procura garantir que um sistema de defesa possua as forças, os recursos, as instalações e as capacidades necessárias para cumprir suas tarefas em todo o espectro de possíveis missões (BOJAN ZRNIC).



## RESUMO

A História da Humanidade demonstra que os Estados não poderiam prescindir do preparo de sua defesa para garantir a própria sobrevivência e o bem-estar de seu povo. Esse preparo depende da mobilização de recursos políticos, econômicos, diplomáticos, militares e morais de uma nação. É, portanto, um tema multidisciplinar que envolve todos os recursos nacionais. Para mobilizá-los, são necessários processos sinérgicos de gestão estratégica concebidos e coordenados a partir da cúpula decisória da Nação, visando criar um futuro desejado ou enfrentar eventos futuros conhecidos ou previsíveis. Entretanto, no caso brasileiro, não se encontrou, nos documentos pesquisados, um arcabouço processual especificamente voltado à defesa nacional que articule as correspondentes ações entre as esferas federal, estadual e municipal, tampouco entre os Poderes da República. Observou-se que a gestão estratégica de defesa brasileira se compõe de um conjunto de processos inter-relacionados, porém com incongruências ou contradições que dificultam sua visualização geral, bem como sua compreensão. Dessa condição, originou-se o objetivo geral desta dissertação, qual seja: *identificar e analisar como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica da defesa*. Aderente às Linhas de Pesquisa da Pós-Graduação da Universidade da Força Aérea (UNIFA), este trabalho visou a melhor compreensão dos processos de gestão estratégica de defesa, o que permitirá seus futuros aperfeiçoamentos. Estes, por sua vez, concorrerão para o fortalecimento das capacidades de defesa do Estado brasileiro, das quais faz parte o Poder Aeroespacial. Adicionalmente, não foram encontradas pesquisas científicas anteriores relacionadas ao tema e com o enfoque adotado. Como resultado, concluiu-se que os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa não permitem identificar aderência à estrutura organizacional de República Federativa do Brasil, ao referencial teórico da Gestão Estratégica, nem à adoção de um método geral que os sistematize. Não há previsão legal para um sistema ou plano especificamente instituído para a defesa nacional. Esses processos estão dispersos em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, em políticas e estratégias de nível nacional e setorial, bem como em modelos de gestão do Ministério da Defesa.

**Palavras-chave:** Gestão Estratégica. Defesa. Objetivos. Estratégia. Processos.



## **ABSTRACT**

*The History of Humanity demonstrates that States could not dispense with preparing their defense to guarantee the very survival and well-being of its people. This preparation depends on the mobilization of a nation's political, economic, diplomatic, military, and moral resources. It is, therefore, a multidisciplinary theme that involves all national resources. In order to mobilize them, synergistic processes of strategic management are needed, designed and coordinated from the superior decision-making level of the Nation, in order to create a desired future or to face future events known or foreseeable. However, in the case of Brazil, the documents studied did not find a procedural framework specifically geared to national defense that articulates the corresponding actions among the federal, state and municipal spheres, nor among the Powers of the Republic. It was observed that the strategic management of Brazilian defense is composed of an interrelated processes set but with incongruities or contradictions that hinder their general visualization, as well as their comprehension. From this condition, the general objective of this dissertation originated, namely: to identify and analyze how Brazilian processes of strategic defense management are structured. Adhering to the Air Force University (UNIFA) post-graduation research lines, this work is aimed at the better understanding of strategic defense management processes, which will allow for future improvements. These, in turn, will contribute to the strengthening of the defense capabilities of Brazil, which Aerospace Power is part. In addition, no previous scientific research was found related to the theme and approach adopted. As a result, it can be concluded that the Brazilian processes of strategic defense management do not allow identifying adherence to the organizational structure of the Federative Republic of Brazil, to the theoretical reference of the strategic management, nor to the adoption of a general method that systematizes them. There is no legal provision for a system or plan specifically established for national defense. These processes are dispersed in constitutional and infraconstitutional regulations, in national and sectoral policies and strategies, as well as in management models of the Ministry of Defense.*

**Keywords:** Strategic Management. Defense. Objectives. Strategy. Processes.



## LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 – Hierarquia de sistemas.....	35
Esquema 2 – Ambiente sistêmico de Certo e Peter.....	36
Esquema 3 – Pirâmide organizacional.....	37
Esquema 4 – Integração do planejamento.....	38
Esquema 5 – Processos da SPEM.....	82
Esquema 6 – Visão geral da SPEM.....	84
Esquema 7 – Visão geral do SISPED.....	102



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Princípios de planejamento de Ackoff.....	38
Quadro 2 – Tipos de planejamento.....	39
Quadro 3 – Modelo de Certo e Peter.....	40
Quadro 4 – Modelo de Oliveira.....	41
Quadro 5 – Modelo de Chiavenato e Sapiro.....	42
Quadro 6 – Comparação de modelos de gestão estratégica.....	43
Quadro 7 – Gestão estratégica e SISPED.....	111
Quadro 8 – Competências ministeriais correlatas à defesa nacional.....	156
Quadro 9 – Evolução dos modelos de planejamento.....	158
Quadro 10 – Objetivos nacionais de defesa.....	162



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

**DMD** – Doutrina Militar de Defesa

**EMiD** – Estratégia Militar de Defesa

**EttaMiD** – Estrutura Militar de Defesa

**END** – Estratégia Nacional de Defesa

**ESD** – Estratégia Setorial de Defesa

**HE** – Hipótese de Emprego

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**MD** – Ministério da Defesa

**PDN** – Política de Defesa Nacional

**PED** – Plano Estratégico de Defesa

**PMD** – Política Militar de Defesa

**PND** – Política Nacional de Defesa

**PPA** – Plano Plurianual

**PSD** – Política Setorial de Defesa

**SISPED** – Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa

**SPEM** – Sistemática de Planejamento Estratégico Militar

**TCU** – Tribunal de Contas da União



# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>27</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA</b>	<b>32</b>
2.1	Definição do problema	32
2.2	Delimitação do problema	35
2.3	Objetivos	36
2.4	Justificativa da pesquisa	36
2.5	Método	38
2.6	Tipos de pesquisa	39
2.7	Coleta de dados	40
2.8	Análise de dados	42
2.9	Marco teórico	43
<b>3</b>	<b>MARCOS LEGAIS DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA NO BRASIL</b>	<b>63</b>
3.1	Constituição da República Federativa do Brasil	63
3.2	Lei nº 13.502 – Organização da Presidência da República e dos Ministérios	68
3.3	Lei nº 10.180 – Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal	71
3.4	Lei Complementar nº 97 – Organização das Forças Armadas	74
3.5	Marcos legais e referencial teórico	77
<b>4</b>	<b>MODELOS BRASILEIROS DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA</b>	<b>79</b>
4.1	Política de Defesa Nacional (1996)	79
4.2	Política de Defesa Nacional – PDN 2005	84
4.3	Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (2005)	90
4.4	Estratégia Nacional de Defesa – END (2008)	99
4.5	Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED	111
4.6	Política Nacional de Defesa – PND (2012)	123
4.7	Estratégia Nacional de Defesa – END (2012)	130
4.8	Modelos brasileiros e referencial teórico	141
<b>5</b>	<b>ESTRUTURA GERAL DOS PROCESSOS BRASILEIROS DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA</b>	<b>145</b>
	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>157</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>162</b>



<b>APÊNDICE A – Competências ministeriais correlatas à defesa nacional.....</b>	<b>167</b>
<b>ANEXO A – Evolução dos modelos de planejamento .....</b>	<b>169</b>
<b>ANEXO B – Competências do Ministério da Defesa .....</b>	<b>170</b>
<b>ANEXO C – Atribuições subsidiárias das Forças Armadas .....</b>	<b>171</b>
<b>ANEXO D – Objetivos nacionais de defesa .....</b>	<b>173</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Considerando-se a história da Humanidade e a realidade atual das relações internacionais, nenhum Estado pode prescindir do preparo de sua defesa.

Segundo Aron (2002),

A guerra é de todas as épocas e de todas as civilizações. Os homens sempre se mataram, empregando os instrumentos fornecidos pelo costume e a técnica disponível: com machados e canhões, flechas ou projéteis; explosivos químicos ou reações atômicas; de perto ou de longe; individualmente ou em massa; ao acaso ou de modo sistemático. (ARON, 2002, p.11).

O mesmo autor ainda destaca que "[...] as relações entre estados se compõem, por essência, da alternativa da guerra e da paz." (Aron, 2002, p. 24) e que "As unidades políticas se esforçam por impor sua vontade umas às outras." (Aron, 2002, p. 127).

Para Clausewitz (2010, p. 27) "A guerra é uma simples continuação da política por outros meios."

Em semelhante ambiente, um Estado deve preparar sua defesa para garantir a soberania e o bem-estar de seu povo. Segundo Azambuja (2005, p.95), "O objetivo, a causa final do poder [do Estado] é manter a ordem, assegurar a defesa e promover o bem-estar da sociedade; é realizar enfim o bem público."

Isso se reflete na Constituição da República Federativa do Brasil que, em seu Art. 1º, inciso I, adota por fundamento a soberania e em seu Art. 21, inciso III, estabelece que "[...] compete à União [...] assegurar a defesa nacional [...]" (BRASIL, 1988, 1/157).

Contudo, são vários os fatores que influenciam o preparo efetivo da defesa de um país. Segundo Liddell Hart (1966), em seu conceito de Grande Estratégia, esse preparo depende da mobilização de todos os recursos de uma nação: políticos, econômicos, diplomáticos, militares e morais.

Assim sendo, tanto no Brasil quanto em outros países, o tema é tratado como questão de Estado, pois é multidisciplinar, envolve todos os recursos nacionais, possui caráter de longo prazo e objetiva à capacitação contra ameaças futuras (BRASIL, 2012; JAPÃO, 2013; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2015; REINO UNIDO, 2015).

Com isso, o Estado visa que a mobilização de recursos destinada ao preparo da defesa nacional seja planejada e executada de forma sinérgica, com objetivos bem identificados e de forma coordenada entre os agentes estatais envolvidos.

Para tanto, faz-se necessário que as ações sejam concebidas e executadas em um arcabouço metodológico de gestão estratégica (MATIAS-PEREIRA, 2009), objetivando ao "[...] alcance de uma situação futura desejada, de um modo mais eficiente, eficaz e efetivo, com a melhor concentração de esforços e recursos." (OLIVEIRA 2015, p. 4).

Segundo Maximiano (2000),

Há três tipos de necessidades que levam as organizações a investir na atividade de planejamento: necessidade ou vontade de interferir no curso dos acontecimentos e criar o futuro, necessidade de enfrentar eventos futuros conhecidos ou previsíveis e necessidade de coordenar eventos e recursos entre si. (MAXIMIANO, 2000, p. 179).

**E no Brasil, como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa?**

Na pesquisa documental, não foi encontrado um arcabouço processual, especificamente voltado à defesa do Estado brasileiro que articule as correspondentes ações em nível interministerial, entre as esferas federal, estadual e municipal, tampouco entre os Poderes da República.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a legislação infraconstitucional, apenas definem as atribuições e as competências do Ministério da Defesa e das Forças Armadas (BRASIL, 1999a, 2001, 2017b).

O primeiro documento do Estado brasileiro a tratar da defesa nacional foi a Política de Defesa Nacional (PDN), elaborada em 1996 (BRASIL, 1996). Desde então, foram criadas: a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (BRASIL, 2005b), a Estratégia Nacional de Defesa – END (BRASIL, 2008) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED (BRASIL, 2015b).

Essas iniciativas demonstram que há preocupação com o aperfeiçoamento dos processos, porém observam-se desconexões, descontinuidades, superposições e contradições nos conteúdos dos documentos e modelos citados.

A título de exemplo, a elaboração de todos os documentos relativos à defesa nacional é atribuída ao Ministério da Defesa (BRASIL, 2010a, 2017b), elaboração esta que se materializa por intermédio das citadas políticas e estratégias sistematizadas pelo SISPED e pela SPEM (BRASIL, 2005b, 2015b). Ou seja, documentos de nível e abrangência nacional são elaborados no nível setorial.

Isso transporta questões de Estado para o nível setorial e vice-versa, conforme se verifica nas versões 2008 e 2012 da END que tratavam do desenvolvimento dos setores espacial, nuclear e cibernético e, ao mesmo tempo, faziam considerações sobre estrutura e doutrina de emprego das Forças Armadas (BRASIL, 2008, 2012).

Adicionalmente, ao se revisar os documentos e modelos citados, e analisando sua cronologia de elaboração, identifica-se, por exemplo, que há poucos vínculos processuais entre a PDN 2005 e a subsequente END 2008 (BRASIL, 2005a; 2008), situação esta que se reproduz entre a PND 2012 e a END 2012.

Outro exemplo é a questão das *hipóteses de emprego* na SPEM e das *capacidades* no SISPED, ambas colocadas como o núcleo dos respectivos processos de gestão estratégica de defesa (BRASIL, 2005b, 2015b), revelando, assim, uma contradição processual entre eles.

As versões de 2012 da Política Nacional de Defesa (PND)<sup>1</sup> e da END, por sua vez, não foram fiéis ao modelo definido no SISPED, embora fizessem parte de seus processos (BRASIL, 2015b, 2012). Nenhuma delas tratava de capacidades de defesa, por exemplo, apesar de essa abordagem estar prevista no citado modelo.

Portanto, observou-se que a gestão estratégica de defesa brasileira se compõe de um conjunto de processos inter-relacionados, mas não sistematizados por um normativo geral, apresentando incongruências e contradições que dificultam sua plena visualização, bem como sua compreensão.

Dessa condição, originou-se o objetivo geral deste trabalho, qual seja: **identificar e analisar como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica da defesa.**

Para atingi-lo, foram estabelecidos três objetivos específicos: a) identificar e analisar os marcos legais que condicionam a gestão estratégica de defesa no Brasil; b) analisar os modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa; e c) identificar e analisar a estrutura geral dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa.

Este trabalho possui aderência às Linhas de Pesquisa da Pós-Graduação da Universidade da Força Aérea (UNIFA), especificamente a que trata sobre Poder Aeroespacial Brasileiro, Segurança e Defesa, do núcleo temático Emprego do Poder Aeroespacial, cujo objetivo é pesquisar a otimização de processos, de forma a

---

<sup>1</sup> A finalidade deste documento é a mesma da Política de Defesa Nacional (2005), havendo apenas inversão dos termos “defesa” e “nacional”. Essa mudança de título ocorreu a partir da revisão de 2012 (BRASIL, 2012).

contribuir para que o Poder Aeroespacial possa atender às demandas relativas à defesa do Estado brasileiro.

Sua importância reside no fato de ser de interesse nacional, tanto em termos políticos quanto práticos ou teóricos. A melhor compreensão dos processos de gestão estratégica de defesa permitirá seus futuros aperfeiçoamentos. Estes, por sua vez, concorrerão para o fortalecimento das capacidades de defesa do Estado brasileiro, das quais faz parte o Poder Aeroespacial. Adicionalmente, não foram encontradas pesquisas científicas anteriores relacionadas ao tema e com o enfoque adotado.

A investigação se restringiu a esses processos que são compostos por marcos legais e modelos de gestão do Ministério da Defesa (SPEM e SISPED). Quanto aos processos, não foram analisados aqueles internos e específicos de cada Força Armada, considerando-se apenas as interfaces gerenciais comuns aos citados modelos. O corte temporal se delimita pelos anos de 1996 a 1º de novembro de 2017 em função do primeiro e do último documento considerados.

O referencial teórico adotado foi a Gestão Estratégica (ESTRADA e ALMEIDA, 2007) em função dos fatores intervenientes identificados na definição do problema investigado e dos objetivos estabelecidos para a pesquisa.

O método utilizado foi o dedutivo (VERGARA, 1998; GIL, 2008), cujo desenvolvimento e aplicação ocorreu por intermédio de cinco tipos de pesquisa: a aplicada quanto à natureza; a exploratória quanto ao objetivo; a bibliográfica e a documental quanto ao procedimento e a qualitativa quanto à abordagem (VERGARA, 1988; MINAYO et al., 2002; GIL, 2008; UFRGS, 2009).

Este trabalho possui quatro capítulos: Metodologia; Marcos Legais da Gestão Estratégica de Defesa no Brasil; Modelos Brasileiros de Gestão Estratégica de Defesa; e Estrutura Geral dos Processos Brasileiros de Gestão Estratégica de Defesa.

No primeiro, *Metodologia*, são apresentados e justificados, método, tipos de pesquisa e referencial teórico adotado.

O segundo capítulo, *Marcos Legais da Gestão Estratégica de Defesa no Brasil*, atende ao primeiro objetivo específico. Identifica e descreve os fundamentos legais do Estado brasileiro inerentes à gestão estratégica de defesa. Identifica e analisa, ainda, as condicionantes deles derivadas, bem como a aderência dessas condicionantes ao referencial teórico.

O terceiro, *Modelos Brasileiros de Gestão Estratégica de Defesa*, atende ao segundo objetivo específico. Revisa as versões aprovadas das políticas e estratégias

nacionais de defesa, bem como os modelos de gestão estratégica do Ministério da Defesa. Descreve esses documentos, analisa suas estruturas e componentes e verifica sua aderência ao referencial teórico.

O quarto, e último capítulo, *Estrutura Geral dos Processos Brasileiros de Gestão Estratégica de Defesa*, atende ao terceiro objetivo específico. Com base nos dois capítulos anteriores, identifica a estrutura geral dos processos de gestão estratégica de defesa, com suas inter-relações, desde os marcos legais até os modelos de gestão do Ministério da Defesa. Na sequência, apresenta, também, análise quanto ao grau de aderência dessa estrutura ao referencial teórico.

## 2 METODOLOGIA

O método adotado nesta investigação foi o dedutivo (VERGARA, 1998; GIL, 2008), cujo desenvolvimento e aplicação ocorreu por intermédio de cinco tipos de pesquisa: a aplicada quanto à natureza; a exploratória quanto ao objetivo; a bibliográfica e a documental, quanto ao procedimento; e a qualitativa quanto à abordagem (VERGARA, 1988; MINAYO et al., 2002; GIL, 2008; UFRGS, 2009).

Essas escolhas decorreram das características do problema investigado e dos objetivos geral e específicos definidos para este trabalho.

### 2.1 Definição do problema

Segundo a taxionomia de Vergara,

Problema é uma questão não resolvida, é algo para o qual se vai buscar uma resposta, via pesquisa. Uma questão não resolvida pode estar referida a alguma lacuna epistemológica ou metodológica percebida, a alguma dúvida quanto à sustentação de uma afirmação geralmente aceita, a alguma necessidade de pôr à prova uma suposição, a interesses práticos, à **vontade de compreender e explicar uma situação do cotidiano**, ou outras situações. (VERGARA, 1998, p. 21, grifo nosso).

Nesta pesquisa, o problema está relacionado à vontade de compreender e explicar uma situação do cotidiano vinculada à gestão estratégica da defesa nacional.

Na pesquisa documental, não foi encontrado um normativo geral, um arcabouço processual, especificamente voltado à defesa do Estado brasileiro que articule as correspondentes ações em nível interministerial, entre as esferas federal, estadual e municipal, tampouco entre os Poderes da República.

Não se encontra semelhante abordagem na Constituição (BRASIL, 1988), que se limita ao seguinte: atribuir à União a competência de assegurar a defesa nacional (Art. 21, inciso III) e legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (Art. 22, inciso XXVIII); instituir o Conselho de Defesa Nacional (Art. 91); e definir a destinação das Forças Armadas (Art. 142).

Na mesma linha, segue a legislação infraconstitucional que apenas detalha atribuições e competências do Ministério da Defesa e das Forças Armadas (BRASIL, 1999a, 2001, 2017b).

A única exceção encontra-se no Art. 9, § 3º, da Lei Complementar nº 97, que assim estabelece:

[...] O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:

I - a **Política de Defesa Nacional**;

II - a **Estratégia Nacional de Defesa**;

III - o Livro Branco de Defesa Nacional. (BRASIL, 1999a, p. 3/9, grifo nosso).

O primeiro documento brasileiro a tratar da defesa nacional como assunto de Estado, com abordagem supraministerial, foi a Política de Defesa Nacional, elaborada em 1996. Estava "[...] voltada para ameaças externas [...e tinha...]" por finalidade fixar objetivos para a defesa da Nação, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar." (BRASIL, 1996, p. 3). Estabelecia sete objetivos nacionais de defesa, além de orientações estratégicas e diretrizes. Porém, não havia um processo de gestão estratégica definido para a defesa nacional. Dessa PDN não decorreram a elaboração de uma estratégia nem planos de ação para atingir seus objetivos (BRASIL, 1996).

Em 1999, foi criado o Ministério da Defesa (BRASIL, 1999b) e, em 2005, foi definido seu primeiro modelo de planejamento estratégico, a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), em vigor até o presente (2018). Essa sistemática define-se como "[...] um amplo processo que tem por finalidade estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível para as Forças Armadas visando a contribuir com o atendimento dos objetivos da Defesa Nacional." (BRASIL, 2005b, p. 1). Condiciona-se pela Constituição, pela Lei Complementar nº 97 e pela Política de Defesa Nacional, todas emanadas do nível nacional. Aplica-se ao Ministério da Defesa e Forças Armadas. Seu núcleo está baseado em hipóteses de emprego das Forças Armadas, para as quais define conceitos de emprego e configurações de força (BRASIL, 2005b).

No mesmo ano de 2005, foi revisada a Política de Defesa Nacional, com postura semelhante à versão anterior, atribuindo, contudo, a coordenação das ações ao Ministério da defesa (BRASIL, 2005a).

Entretanto, em 2008, foi elaborada a primeira Estratégia Nacional de Defesa (END). Seu conteúdo não fazia alusão, nem conectava suas ações aos *objetivos da defesa nacional* constantes da PDN 2005. Também estabelecia diretrizes contraditórias quanto ao núcleo em torno do qual a estratégia deveria se estruturar – *capacidades* ou *hipóteses de emprego* –, deixando a questão indefinida (BRASIL, 2008).

Em 2011, o Ministério da Defesa instituiu o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) com a finalidade de "Orientar o processo de planejamento estratégico no Ministério da Defesa." (BRASIL, 2015b, p. 5). Este modelo desconsiderou as hipóteses de emprego e direcionou todos os seus processos no sentido de construir capacidades nacionais e setoriais de defesa, ou seja, capacidades de defesa do Estado brasileiro e capacidades de defesa de suas Forças Armadas, respectivamente. Incorporou a PND e a END, instituiu os Diagnósticos Interno e Externo, o Cenário, a Política Setorial de Defesa (PSD), a Estratégia Setorial de Defesa (ESD) e o Plano Estratégico de Defesa (PED). Buscou compatibilização com a SPEM<sup>2</sup> (BRASIL, 2005b, 2015b), bem como maior aderência ao marco teórico da Gestão Estratégica (ESTRADA e ALMEIDA, 2007).

Contudo, a Política Nacional de Defesa, em sua revisão de 2012, não estabeleceu os objetivos nacionais de defesa refletindo capacidades, ou seja, não seguiu o modelo utilizado pelo SISPED (BRASIL, 2012, 2015b).

A END 2012, por sua vez, ao ser revisada, não se alinhou à PDN 2012 nem ao SISPED, conforme previsto neste modelo, além de manter o texto contraditório na forma de sua primeira versão de 2008 (BRASIL, 2008, 2012, 2015b).

Adicionalmente, a elaboração de todos os documentos relativos à defesa nacional é atribuída ao Ministério da Defesa (BRASIL, 2010a, 2017b), elaboração esta que se materializa por intermédio da SPEM e do SISPED (BRASIL, 2005b, 2015b). Ou seja, documentos de nível e abrangência nacional são elaborados no nível setorial.

Como exemplo, as diversas versões da END trataram do desenvolvimento dos setores espacial, nuclear e cibernético e, ao mesmo tempo, fizeram considerações sobre estrutura e doutrina de emprego das Forças Armadas (BRASIL, 2012). Isso transportou questões de Estado para o nível setorial e vice-versa.

Outro aspecto observado foi a ausência de referenciais teóricos e conceituais que embasassem os processos de gestão estratégica adotados, bem como a elaboração dos documentos a eles inerentes (BRASIL, 1996, 2005a,b, 2008, 2012, 2015b). Não se verificou autor(es) que fundamentasse(m) o método de planejamento delineado pela SPEM e pelo SISPED. Esse aspecto foi observado, durante a pesquisa documental, quando analisadas as Referências citadas em cada documento.

---

<sup>2</sup> O SISPED e a SPEM, que permaneceu em vigor, possuem partes comuns, que são os documentos de nível nacional, PND e END. Quando os processos adentram ao nível setorial (Ministério da Defesa), há separação em uma vertente gerencial, seguida pelo SISPED, e outra militar, seguida pela SPEM, e relacionada a políticas, estratégias e doutrina visando ao preparo e ao emprego das Forças Armadas (BRASIL, 2005b; 2015b).

Portanto, observou-se que a gestão estratégica de defesa brasileira não dispõe de um arcabouço geral normalizador de seus processos, os quais, apesar de inter-relacionados, se apresentam fragmentados e conflituosos.

Dessa condição originou-se a questão-problema deste trabalho, qual seja:

**Como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa?**

## **2.2 Delimitação do problema**

Baseado nessa questão, a pesquisa se restringiu aos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa, que são compostos por marcos legais e modelos de gestão. Eles foram analisados, exclusivamente, conforme estão estruturados e descritos nos respectivos documentos e pela aderência ao marco teórico. Não foram abordados outros aspectos como sua eficiência, eficácia e efetividade. Tampouco se verificou em que medida estão implementados.

Os marcos legais incluem a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988) e as leis relacionadas às atribuições do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, assim como às respectivas funções e relações organizacionais no âmbito do Poder Executivo.

Os processos de gestão existentes incluem as políticas e estratégias nacionais de defesa e os modelos de gestão do Ministério da Defesa, quais sejam, a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (BRASIL, 2005b) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED (BRASIL, 2015b).

Não foram analisados processos internos e específicos de cada Força Armada, considerando-se apenas as interfaces gerenciais comuns aos citados modelos, uma vez que elas possuem características organizacionais e processos internos distintos, ambos decorrentes de elevada autonomia administrativa prevista em lei (BRASIL, 1999a).

Isso não interfere neste estudo, pois os modelos abordados já consideram essa característica, além de prever a participação de representantes das Forças Armadas em todas as fases de cada modelo, conforme foi explicitado nas respectivas análises. Dessa forma, a elas compete, conforme orientações do Ministério da Defesa, fornecer-lhe insumos para seus modelos de gestão, sem que este último determine as primeiras como produzi-los.

O corte temporal desta pesquisa se delimita pelos anos de 1996 a 1º de novembro de 2017. O ano de 1996 marca a elaboração da primeira Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996), uma vez que, na fase exploratória da pesquisa, não foi encontrado qualquer outro documento anterior que tratasse da defesa nacional com a abrangência de política de Estado. Já a data de 1º de novembro de 2017 corresponde à publicação da Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b) que alterou a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

### 2.3 Objetivos

Considerando, pois, a questão-problema apresentada – *Como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa?* –, o objetivo geral desta investigação é:

**Identificar e analisar como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa.**

Para tanto, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

- a) identificar e analisar os marcos legais que condicionam a gestão estratégica de defesa no Brasil;
- b) analisar os modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa; e
- c) identificar e analisar a estrutura geral dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa.

### 2.4 Justificativa da pesquisa

Este trabalho possui aderência às Linhas de Pesquisa da Pós-Graduação da Universidade da Força Aérea (UNIFA), especificamente a que trata sobre Poder Aeroespacial Brasileiro, Segurança e Defesa, do núcleo temático Emprego do Poder Aeroespacial, cujo objetivo é pesquisar a *otimização de processos*, de forma a contribuir para que o Poder Aeroespacial possa atender às demandas relativas à defesa do Estado brasileiro.

Considerando-se a história da Humanidade e a realidade atual das relações internacionais, nenhum Estado pode prescindir do preparo de sua defesa, uma vez que as relações entre estados se compõem de guerra e paz, pois as unidades políticas procuram impor sua vontade umas às outras (Aron, 2002).

Por esse motivo, a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, p. 15/157), em seu Art. 21, inciso III, assim estabelece: “[...] compete à União [...] assegurar a defesa nacional [...]”

Definido tal contexto, a importância deste trabalho reside no fato de que a melhor compreensão dos processos de gestão estratégica de defesa permitirá seu futuro aperfeiçoamento. Estes, por sua vez, concorrerão para o fortalecimento das capacidades de defesa do Estado brasileiro, das quais faz parte o Poder Aeroespacial. Adicionalmente, não foram encontradas pesquisas científicas anteriores relacionadas ao tema e com o enfoque adotado.

Segundo Liddel Hart (1966), em seu conceito de Grande Estratégia, o preparo da defesa nacional depende da mobilização de todos os recursos de uma nação: políticos, econômicos, diplomáticos, militares e morais.

Espera-se, desta forma, que a mobilização dos recursos visando ao preparo da defesa nacional seja planejada e executada de forma sinérgica, com objetivos bem identificados e de forma coordenada entre os agentes estatais envolvidos.

Portanto, as ações devem ser concebidas e executadas em um arcabouço metodológico de gestão estratégica (ANDRADE et al., 2005), objetivando a melhor concentração de esforços e recursos para alcançar uma situação futura desejada de modo mais eficiente, eficaz e efetivo (OLIVEIRA, 2015).

A defesa nacional, por sua vez, depende, entre outros, da defesa aeroespacial que depende do poder aeroespacial<sup>3</sup>. A Constituição (BRASIL, 1988, p. 17/157), em seu Art. 22, estabelece que “Compete privativamente à União legislar sobre: [...] XXVIII – Defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional [...]”.

O Poder Aeroespacial, por sua vez, encerra toda a infraestrutura a ele relacionada – aeroportos, indústria aeroespacial, sistemas de comunicação, centros de pesquisa, centros de lançamento de satélites, centros do controle de movimentos aéreos e espaciais –, além do componente militar, a Aeronáutica.

Portanto, o preparo do Poder Aeroespacial mostra-se multi e interdisciplinar e, por isso, deve ser delineado a partir das políticas e estratégias elaboradas no mais alto nível governamental, mediante processos de gestão integrados e, também, multi e interdisciplinares conforme preconiza Ackoff (1974) em seus princípios de planejamento.

---

<sup>3</sup> “Poder Aeroespacial – Projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos que a Nação dispõe para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais”. Conforme o Glossário das Forças Armadas (2015a, p. 211).

Os instrumentos básicos para tanto são a PND e a END, constantes dos processos de gestão estratégica do Ministério da Defesa, porém de abrangência nacional e supra ministerial – documentos de Estado –, atualizados e submetidos, quadrienalmente, à apreciação do Congresso Nacional (BRASIL, 1999a).

Dessa forma, infere-se que a gênese do fortalecimento e do preparo do Poder Aeroespacial encontra-se nesse nível. Logo, o aperfeiçoamento dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa pode gerar sinergias entre as ações visando a esse fortalecimento.

Por outro lado, considerando o enfoque da pesquisa científica, não foram encontrados no meio acadêmico ou nas escolas militares brasileiras pesquisas científicas com o objetivo de analisar, de forma integral e especificamente, os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa.

Assim sendo, esta pesquisa permitirá melhor compreensão e, possivelmente, aperfeiçoamentos desses processos também em bases científicas, pois há interesse do Ministério da Defesa na efetivação deste estudo, bem como deste mestrando, que trabalha na Instituição desde 2010, diretamente ligado à elaboração de estudos e documentos relacionados à gestão estratégica (BRASIL, 2010b).

## **2.5 Método**

Uma vez definidas a questão-problema e sua delimitação, bem como estabelecidos os objetivos desta pesquisa, foi definido o método.

Segundo o entendimento de Gil (2008),

Para que um conhecimento possa ser considerado científico, torna-se necessário identificar as operações mentais e técnicas que possibilitam a sua verificação. Ou, em outras palavras, determinar o método que possibilitou chegar a esse conhecimento. Pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir o conhecimento. (GIL, 2008, p. 8).

O objetivo geral desta pesquisa – identificar e analisar como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa – tem por objeto um caso concreto, um fenômeno a ser entendido e interpretado de forma mais precisa.

Para se chegar a esse conhecimento, e em função dos fatores intervenientes identificados na definição do problema investigado, utilizou-se como referencial teórico o paradigma da Gestão Estratégica (ESTRADA e ALMEIDA, 2007).

Essa teoria embasa uma abordagem dedutiva para identificar e analisar a estruturação geral dos processos definidos como objeto deste estudo. O método adotado, portanto, foi o dedutivo (DE BENEDICTO, 2012; GIL, 2008; LEÃO, 2009; VERGARA, 1998), cujo desenvolvimento e aplicação ocorreu por intermédio de cinco tipos de pesquisa.

## 2.6 Tipos de pesquisa

Segundo Gil (2008),

Pode-se definir pesquisa como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos. (GIL, 2008, p. 26).

Nesta dissertação, os tipos de pesquisa adotados foram: a aplicada quanto à natureza; a exploratória quanto ao objetivo; a bibliográfica e a documental, quanto ao procedimento; e a qualitativa quanto à abordagem (GIL, 2008; UFRGS, 2009; VERGARA, 1988).

A pesquisa aplicada, segundo Gil (2008, p. 27), “[...] tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos [...]”, sendo “[...] fundamentalmente motivada pela necessidade de resolver problemas concretos [...]” (VERGARA, 1988, p. 45). Nesta investigação, o objetivo geral é identificar e analisar como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa, processos estes sendo atualmente utilizados pelo Ministério da Defesa (caso concreto) e objeto de constante aperfeiçoamento (consequências práticas), para o que se pretende contribuir.

Por outro lado, tanto a questão-problema deste trabalho – *como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa?* – quanto seu objetivo geral refletem tema pouco conhecido e explorado, que demanda maiores esclarecimentos para embasar futuras melhorias. Adicionalmente, não foram encontrados, nem no meio acadêmico nem nas escolas militares brasileiras, trabalhos anteriores com o foco no objeto investigado. Assim sendo, entendeu-se que a melhor forma de contribuir seria por intermédio de pesquisa com objetivo exploratório (GIL, 2008; UFRGS, 2009; VERGARA, 1988), uma vez que

Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco

explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis." (GIL, 2008, p. 27).

Quanto ao aspecto procedimental, pela natureza do tema foram adotadas as pesquisas bibliográfica e documental (GIL, 2008; UFRGS, 2009; VERGARA, 1998).

Não foram elaboradas entrevistas ou questionários, uma vez que o foco da investigação foi voltado à melhor compreensão dos processos de gestão estratégica de defesa, **da forma como estão declarados e documentalmente estruturados**. Buscou-se, assim, evitar o risco de incorporar opiniões pessoais preconcebidas ou baseadas em percepções empíricas e falsas evidências, sem embasamento metodológico e científico (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2005).

Finalmente, com relação à abordagem adotou-se a pesquisa qualitativa. Segundo Minayo et al. (2002),

A pesquisa qualitativa [...] se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, [...com...] o que corresponde a um espaço mais profundo [...] dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO et al., 2002, p. 21-22).

A opção qualitativa, portanto, deveu-se ao fato de que os dados analisados são não-métricos e documentais. O objetivo foi produzir informações para aprofundar a compreensão total, e sem controle de contexto, da dinâmica do fenômeno estudado, ou seja, dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa. Para tanto, interpretou-se os dados coletados à luz do marco teórico, verificando as respectivas aderências.

## 2.7 Coleta de dados

A coleta de dados orientou-se pelo método e pelos tipos de pesquisa adotados (UFRGS, 1995), bem como foi desenvolvida com base nos objetivos geral e específicos desta investigação (GIL, 2008; VERGARA, 1998).

Foram considerados o objetivo geral – *identificar e analisar como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa* – e os dois primeiros objetivos específicos que definem o universo de coleta, conformado pelos marcos legais e pelos modelos relativos aos processos considerados.

Foram selecionados documentos e leis que, pelos conteúdos e finalidades, foram considerados pertinentes e aderentes ao tema (tipicidade) (BRASIL, 2010b; GIL, 2008; VERGARA, 1998).

Processo análogo foi utilizado para identificar, nesses mesmos documentos e leis, os dados que apresentavam semelhante tipicidade (GIL, 2008; VERGARA, 1998).

Aqueles assim identificados foram objeto de análise nesta investigação, os demais não foram comentados.

No que diz respeito ao primeiro objetivo específico – *identificar e analisar os marcos legais que condicionam a gestão estratégica de defesa no Brasil* – foram selecionadas: a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), como norma fundamental da ordem jurídica do Estado brasileiro; e, como normas infraconstitucionais (KELSEN, 1988), a Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b), a Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001) e a Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999a).

No texto constitucional, encontram-se dispositivos gerais que regem as relações internacionais e a defesa do Estado brasileiro; sua organização político-administrativa, atribuições e competências; e, também, seus processos orçamentários gerais (BRASIL, 1988).

Na legislação infraconstitucional selecionada são regulados dispositivos da norma fundamental. A Lei nº 13.502 dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios (BRASIL, 2017b); a Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001) organiza os sistemas de planejamento e orçamento federal, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo Federal; e a Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999a) regulamenta a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.

A pertinência dos dados coletados, tanto na Constituição quanto na legislação infraconstitucional, reside no fato de que, como emanadas dos mais altos níveis decisórios do Estado, condicionam, parametrizam e subordinam todas as ações relativas à gestão estratégica de defesa, incluindo-se aquelas levadas a termo no âmbito dos diversos ministérios e das Forças Armadas (KELSEN, 1998).

Quanto ao segundo objetivo específico – analisar os modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa – foram selecionados os dois modelos existentes: Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (BRASIL, 2005b) e Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (BRASIL, 2015b), bem como documentos que os compõem. São estes, resumidamente: a) as políticas e estratégias nacionais de defesa; b) as políticas e estratégias setoriais de defesa; e c) os planos setoriais e subsetoriais.

Nas políticas, encontram-se objetivos de defesa, orientações e diretrizes; nas estratégias as ações para atingir esses objetivos; nos planos define-se como implementar os anteriores; e os modelos sistematizam todos esses processos. A pertinência desses dados, portanto, está no fato de encerrarem os processos que definem a concepção e a operacionalização da gestão estratégica de defesa brasileira (BRASIL, 2005b, 2015b).

Foi esse, portanto, o universo de coleta definido para esta investigação – marcos legais e modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa –, a partir dos quais foram extraídos os dados submetidos ao processo de análise.

## 2.8 Análise de dados

Em função do método e dos tipos de pesquisa adotados, bem como dos objetivos geral e específicos, a análise foi essencialmente qualitativa (GIL, 2008; MILES e HUBERMAN, 1994; MINAYO et al., 2002).

Em consonância com o objetivo geral – *identificar e analisar como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa* – visou ao aprofundamento da compreensão do fenômeno estudado mediante a produção de informações sobre sua dinâmica e sua estruturação, sem o intuito de futuras generalizações (GIL, 2008; UFRGS, 2009; VERGARA, 1998).

A análise iniciou-se na própria coleta, pelas pesquisas documental e bibliográfica, quando os dados foram categorizados em duas unidades relevantes (GIL, 2008): os marcos legais e os modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa.

De acordo com o estabelecido no primeiro objetivo específico – *identificar e analisar os marcos legais que condicionam a gestão estratégica de defesa no Brasil* – os dados extraídos dos marcos legais selecionados foram descritos de forma a caracterizá-los isoladamente; após, analisados com o intuito de se identificar como condicionam ou podem vir a condicionar os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa; em seguida, avaliou-se sua aderência ao marco teórico da gestão estratégica (MILES e HUBERMAN, 1994; MINAYO et al., 2002; GIL, 2008).

A sequência adotada para a análise dos marcos legais foi ordenada dos documentos com conteúdos hierarquicamente superiores e mais abrangentes para os mais específicos. A Constituição é a norma máxima que subordina todas as demais (BRASIL, 1988; KELSEN, 1998); a Lei nº 13.502 dispõe sobre a organização da

Presidência da República e dos Ministérios (BRASIL, 2017b); a Lei nº 10.180 organiza os sistemas de planejamento e orçamento, de administração financeira, de contabilidade e de controle interno do Poder Executivo (BRASIL, 2001); e a Lei Complementar nº 97 regulamenta a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (BRASIL, 1999a).

No que tange ao segundo objetivo específico – *analisar os modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa* –, os modelos também foram inicialmente descritos em sua totalidade com vistas a identificar a sua estrutura geral e os seus elementos componentes. Na sequência, foram analisadas as inter-relações desses componentes; e, finalmente, avaliada sua aderência ao marco teórico considerado (GIL, 2008; MINAYO et al., 2002; UFRGS, 1995; VERGARA, 1998).

Entretanto, os modelos em questão foram definidos após alguns documentos que depois vieram a incorporar. A SPEM (2005b) é posterior às Políticas de Defesa Nacional (BRASIL, 1996, 2005a). O SISPED (BRASIL, 2015b), foi instituído após os anteriores e também à Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008).

Assim sendo, foi adotado um recorte longitudinal para a análise desses dados com a finalidade de agregar-lhes uma visão da dinâmica histórica do fenômeno, uma vez que isso permite melhor identificar mudanças e padrões (COOPER e SCHINDLER, 2003).

O primeiro e o segundo objetivos específicos, portanto, operacionalizaram a decomposição de processos para identificar seus elementos componentes e interpretar lhes características e inter-relações. O terceiro visou, a partir da segmentação anterior, à constituição de um quadro mais abrangente e à obtenção de um sentido amplo para os dados analisados de forma a atingir objetivo geral proposto (GIL, 2008; MILES e HUBERMAN, 1994; MINAYO et al., 2002).

Conseqüentemente, no terceiro objetivo específico – *identificar e analisar a estrutura geral dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa* –, com base nos elementos componentes dos processos decompostos, bem como suas características e suas inter-relações, foi identificada a correspondente estrutura geral, desde os marcos legais até os modelos de gestão do Ministério da Defesa. Na sequência, essa estrutura foi analisada no sentido de se verificar seu grau de aderência ao marco teórico (GIL, 2008).

## **2.9 Marco teórico**

Segundo Marconi e Lakatos (2015, p. 114), "é imprescindível correlacionar a pesquisa com o universo teórico, optando-se por um modelo teórico que sirva de embasamento à interpretação do significado dos dados e fatos colhidos ou levantados".

No caso deste trabalho, a Gestão Estratégica foi selecionada como referencial. Esse método é utilizado mundialmente com adaptações específicas para os modelos de gestão/planejamento aos quais é aplicado (MINTZBERG, 2010; OLIVEIRA, 2015).

A escolha da Gestão Estratégica decorreu da própria finalidade dos modelos analisados – SPEM e SISPED –, uma vez que se destinam a orientar o planejamento estratégico de defesa. Foram revisados conceitos de diversos autores com a finalidade de embasar a análise e a interpretação dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; ESTRADA e ALMEIDA, 2007; OLIVEIRA, 2015).

O método é descrito e são identificados, dentre os conceitos dos diversos autores, aqueles que melhor se adequam à análise das características dos processos brasileiros.

Com base nesses conceitos, conforme caracterizados a seguir, foram coletados e analisados todos os dados desta pesquisa.

### 2.9.1 Gestão estratégica

Segundo Estrada e Almeida (2007), a Gestão Estratégica é o resultado da evolução e do aperfeiçoamento de técnicas e processos administrativos, relacionados ao planejamento das organizações, que se iniciaram nos anos 50. Seus conceitos variaram do Planejamento Orçamentário, passando pelo Planejamento de Longo Prazo, Planejamento Estratégico e Administração Estratégica.

Assim, a Gestão Estratégica é por eles definida como "[...] uma **técnica**, que tem como base estruturante a Administração Estratégica e o Planejamento Estratégico, adicionando, na sua implementação, a perspectiva administrativa da Mudança Organizacional." (ESTRADA e ALMEIDA, 2007, p. 147, grifo nosso). Permeando essas perspectivas encontram-se o pensamento sistêmico, controle integrado, gestão da mudança, aprendizagem organizacional, além de eficiência e eficácia organizacionais (Anexo A).

Contudo, a Gestão Estratégica nem sempre é assim denominada por outros autores que continuam se referindo ao tema como Administração Estratégica ou Planejamento Estratégico, apesar de as abordagens serem semelhantes às da primeira. Cita-se como exemplo Administração Estratégica (CERTO e PETER, 2010), Planejamento Estratégico na Prática (FISCHMANN e ALMEIDA, 2011), Planejamento Estratégico (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009) e Planejamento Estratégico (OLIVEIRA, 2015).

No que se refere à atividade em si, Fischmann e Almeida (2011) definem planejamento estratégico como

[...] uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos. (FISCHMANN e ALMEIDA 2011, p.25).

Certo e Peter (2010, p. 4), por sua vez, definem Administração Estratégica como “o processo contínuo e circular que visa manter a organização como um conjunto adequadamente integrado ao seu ambiente.”

Nesta dissertação, conceitos não serão discutidos, mas sim utilizados conforme melhor elucidarem os temas em discussão.

Raciocínio análogo será adotado com relação às diferentes técnicas propostas por cada autor, privilegiando aquelas aderentes ao processo em análise, uma vez que, segundo Oliveira (2015), apesar de as mesmas possuírem aspectos comuns, dependem das organizações em que são aplicadas.

No caso desta pesquisa, a organização ou as organizações envolvidas são públicas e não privadas, quais sejam: o próprio Estado brasileiro, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas.

Entretanto, segundo Paludo e Procopiuck (2011), quando se compara administração pública e privada,

[...] antes de adentrarmos ao tema planejamento governamental, é necessário conhecer os conceitos, características, tipos e processos de planejamentos utilizados pelas organizações privadas, visto que **o referencial teórico básico é o mesmo** – o que muda é a forma, a amplitude e a complexidade de sua aplicação, tendo em vista a **missão do Estado** e as particularidades da administração pública [...]. (Paludo e Procopiuck, 2011, p.8, grifo nosso).

Maximiano (2000), por sua vez, afirma que o Estado é a maior das organizações formais, pois se baseia em normas explícitas que criam direitos e obrigações para seus integrantes.

Para Matias-Pereira (2009), o planejamento estratégico, pelos benefícios organizacionais que proporciona, é um instrumento essencial, tanto na administração pública quanto na privada.

Já Andrade et al. (2005) entendem que a eficiência, a eficácia e a efetividade governamentais dependem do planejamento estratégico, pois este define o direcionamento das ações que se refletirá na qualidade do serviço a ser prestado à população.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por sua vez, quando trata da governança em órgãos e entidades da Administração Pública, define Gestão Estratégica como:

[...] conjunto de decisões estratégicas que determina o desempenho de uma organização no longo prazo. Esse tipo de gestão inclui uma análise profunda dos ambientes interno e externo e a formulação, a implantação, a avaliação e o controle da estratégia. (TCU, 2014, p. 53).

Por outro ângulo, os processos de gestão estratégica abordam as organizações pelo enfoque sistêmico.

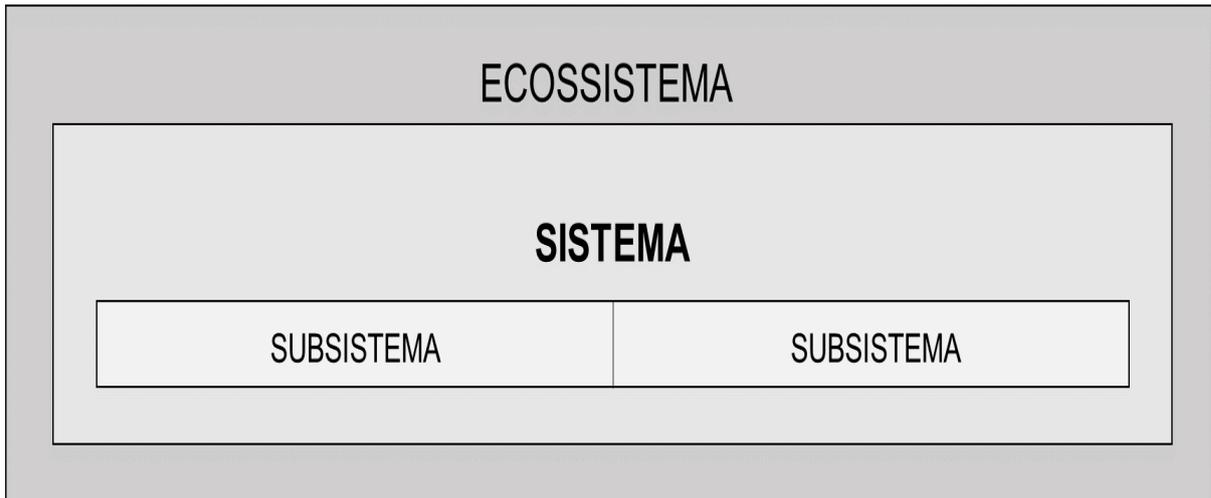
Segundo Maximiano (2000, p. 265) "[...] uma organização é um sistema de recursos que procura alcançar objetivos."

Para Certo e Peter (2010, p. 28), "[...] as organizações modernas são [...] sistemas abertos que recebem influência do ambiente e estão em constante interação com ele."

Conforme o TCU, "O papel fundamental atribuído às organizações públicas é o de, por meio dos serviços prestados, ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem estar social e as oportunidades aos cidadãos." (TCU, 2014, p. 52, grifo nosso).

De acordo com Oliveira (2015, p. 25), "Sistema é o conjunto de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função." Possui três níveis de hierarquia (Esquema 1): o do sistema, que é a organização considerada; o dos subsistemas, que são as partes do sistema; e o do supersistema ou ecossistema que é o todo, perante o qual o sistema se configura como um subsistema (OLIVEIRA, 2015).

**Esquema 1** – Hierarquia de sistemas.



**Fonte:** extraído e adaptado de Oliveira (2015, p. 28).

Todo sistema está inserido em um ambiente que "[...] constitui o conjunto de todas as demais organizações e de todos os fatores que provocam influências externas sobre a organização." (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009, p. 98).

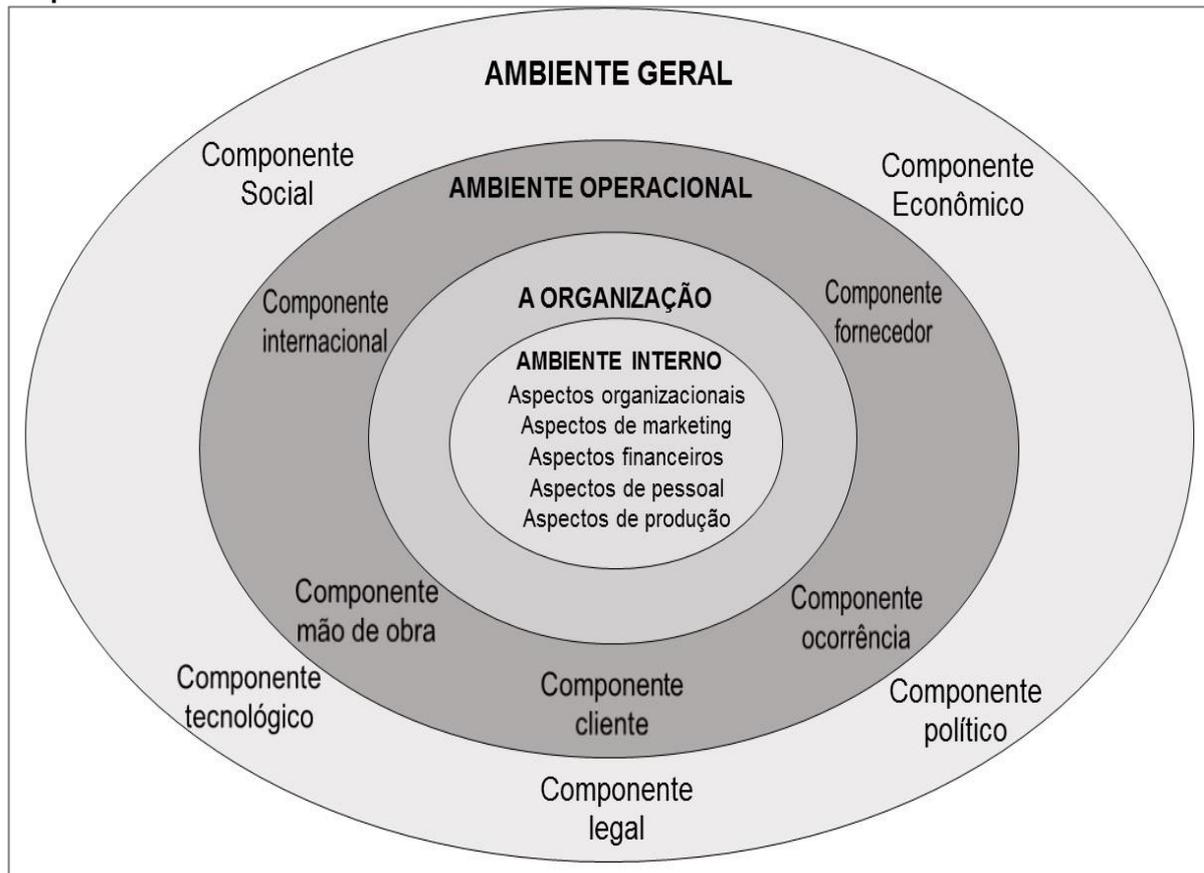
Certo e Peter (2010) estabelecem três ambientes organizacionais: *geral*, *operacional* e *interno* (Esquema 2).

"O ambiente geral é um nível de ambiente externo à organização, formado por componentes que normalmente têm amplo escopo e sobre o qual a organização não tem nenhum controle." (CERTO e PETER, 2010, p. 30). Dele fazem parte os componentes econômico, social, político, legal e tecnológico (CERTO e PETER, 2010). Chiavenato e Sapiro (2009) denominam este ambiente de contextual ou macro ambiente.

"O ambiente operacional é um nível de ambiente externo à organização, composto de setores que normalmente têm implicações específicas e relativamente mais imediatas na organização." (CERTO e PETER, 2010, p. 32). Seus principais componentes são clientes, concorrência, mão de obra, fornecedores e questões internacionais (CERTO e PETER, 2010). É o ambiente com o qual a organização se relaciona. Chiavenato e Sapiro (2009) o denominam ambiente relacional ou microambiente.

"O ambiente interno é aquele que está dentro da organização e que normalmente tem implicação imediata e específica em sua administração. "[...] são os mais facilmente perceptíveis e controláveis." (CERTO e PETER, 2010, p. 32). Referem-se a setores organizacionais como pessoal, produção, finanças, pessoas, marketing (CERTO e PETER, 2010) (Esquema 2).

**Esquema 2** – Ambiente sistêmico de Certo e Peter.

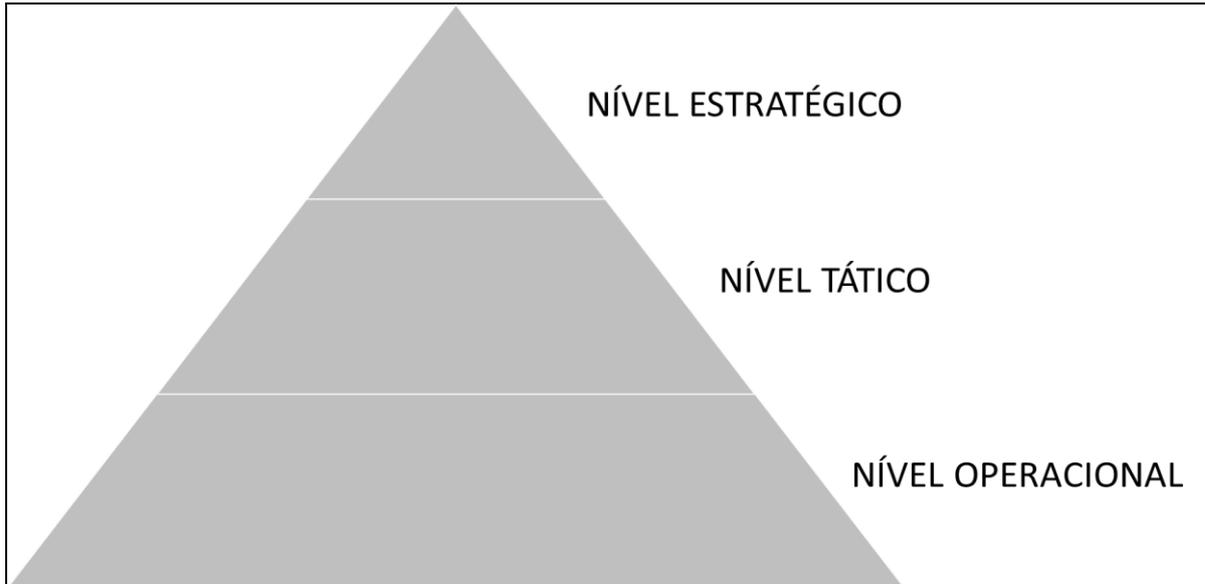


**Fonte:** extraído de Certo e Peter (2010, p. 31).

Complementarmente à abordagem sistêmica, as organizações são internamente divididas em três níveis: estratégico, tático e operacional (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015). Fischmann e Almeida (2011) substituem o termo *tático* pelo termo *administrativo* e Maximiano (2000) por *funcional* ou *administrativo*, porém o significado é o mesmo.

Esses níveis estão caracterizados na pirâmide organizacional do Esquema 3.

**Esquema 3** – Pirâmide organizacional.



**Fonte:** extraído de Oliveira (2015, p. 16).

No nível estratégico encontra-se a cúpula organizacional responsável por definir seus objetivos e estratégias globais em face das condições internas e externas visando à evolução e à consolidação desejadas.

No nível tático encontram-se os departamentos ou unidades da organização dedicados a atividades de direção setorial como finanças, produção, *marketing*, recursos humanos e administração (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

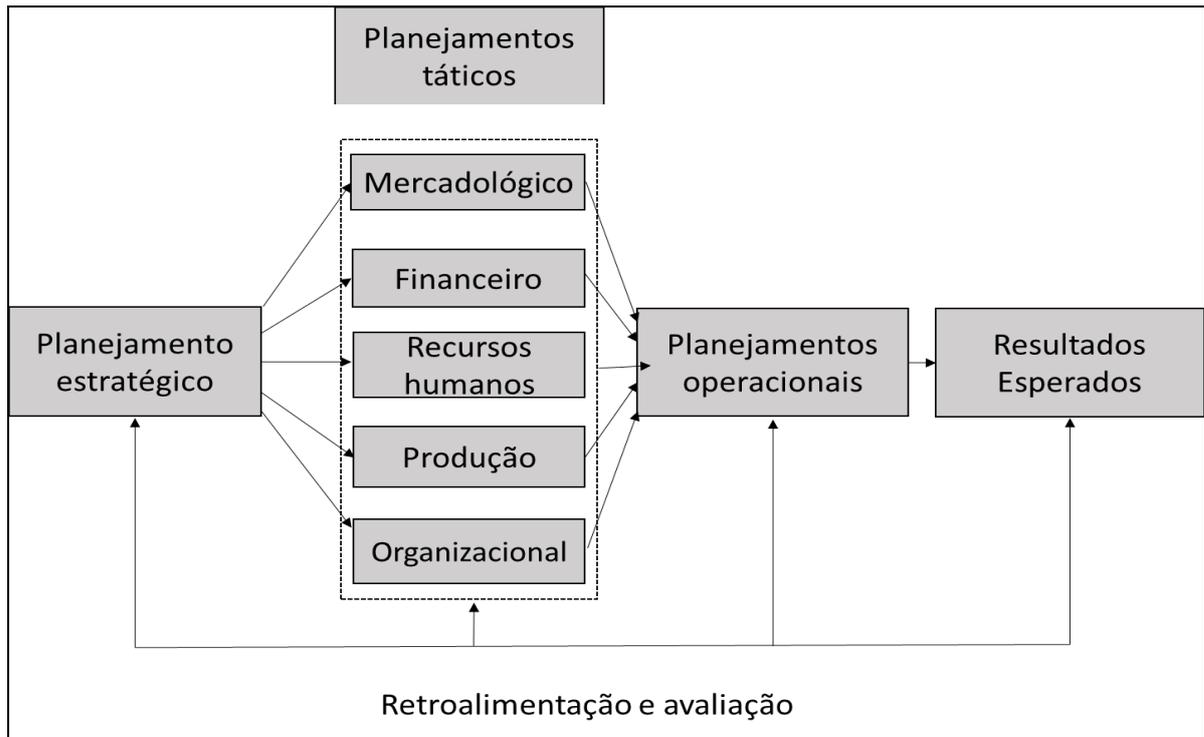
No nível operacional desenvolvem-se as tarefas e atividades finalísticas, bem como a elaboração e a implementação de planos específicos (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011).

Cada um desses níveis organizacionais é relacionado a um tipo de planejamento, denominados, respectiva e analogamente, de estratégico, tático e operacional.

Estes tipos de planejamento também são hierarquizados de cima para baixo e devem ser desenvolvidos de forma integrada e contributiva (Esquema 4).

Objetivos e estratégias gerais são estabelecidos de cima para baixo e os meios para alcançá-los de baixo para cima (ACKOFF, 1974), de forma que o planejamento operacional se estrutura no sentido de atender ao tático, que atende ao estratégico, e todos atendem aos propósitos institucionais maiores da organização (MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

**Esquema 4** – Integração do planejamento.



Fonte: extraído e adaptado de Oliveira (2015, p. 20).

Como consequência, também existe uma hierarquia de objetivos. Os estratégicos, que contribuem para os propósitos globais da organização, subordinam os táticos (administrativos ou funcionais), que subordinam os operacionais (MAXIMIANO, 2000; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; OLIVEIRA, 2015).

Esse relacionamento hierarquizado, integrado e contributivo apresentado anteriormente, deriva-se dos princípios de planejamento de Ackoff (1974), conforme disposto no Quadro 1.

**Quadro 1** – Princípios de planejamento de Ackoff.

Princípios	Descrição
Planejamento Participativo	Faz-se necessário envolver os diversos setores organizacionais interessados e afetados.
Planejamento Coordenado	Existe interdependência setorial e sua não observância impacta na eficiência.
Planejamento Integrado	Integrado entre os vários escalões, mas principalmente nas empresas em que os objetivos empresariais se sobrepõem aos de seus membros. Neste caso, os objetivos da empresa são estabelecidos de cima para baixo e os meios para alcançá-los definem-se de baixo para cima.
Planejamento Permanente	Os planos devem refletir e se adaptar às mudanças ambientais que são frequentes.

Fonte: extraído e adaptado de Ackoff (1974).

As principais características do planejamento em cada um dos níveis são apresentadas no Quadro 2, a seguir.

**Quadro 2** – Tipos de Planejamento.

<b>Fatores considerados</b>	<b>Estratégico</b>	<b>Tático</b>	<b>Operacional</b>
Nível organizacional	Estratégico (cúpula).	Tático (intermediário)	Operacional (executivo)
Interações ambientais da organização	Internas e externas.	Internas.	Internas.
Horizonte temporal	Longo prazo.	Médio prazo.	Curto prazo.
Abrangência	Envolve a organização como um todo, seus recursos e áreas de atividades. Voltada a sua dimensão global. Possui caráter institucional.	Envolve setores funcionais – produção, finanças, recursos humanos, mercado, organização. Possui caráter gerencial.	Envolve setores responsáveis pelas atividades finalísticas. Possui caráter técnico.
Atividades	Definição de objetivos organizacionais, estratégias e políticas gerais. Foca no cumprimento da Missão para a consecução da Visão de Futuro. Relacionam-se a eficácia e efetividade.	Decomposição setorial de objetivos, estratégias e políticas estabelecidos no nível estratégico. Definição de linhas de ação setoriais. Relaciona-se à eficácia e eficiência.	Definição de atividades e recursos. Elaboração e execução de planos visando à implementação dos objetivos, estratégias e políticas setoriais. Relaciona-se à eficiência.
Conteúdo	Genérico, sintético e abrangente.	Menos genérico e mais detalhado que o estratégico.	Detalhado, específico e analítico.

**Fonte:** extraído e adaptado de Oliveira (2015), Chiavenato e Sapiro (2010) e Maximiano (2000).

Baseados nos conceitos e teorias anteriores, diversos autores desenvolveram seus modelos.

Certo e Peter (2010), por exemplo, dividem o processo de administração estratégica em cinco etapas que se retroalimentam: análise do ambiente; estabelecimento de diretrizes organizacionais; formulação de estratégias; implementação de estratégias; e controle estratégico. Na primeira identificam-se fatores internos e externos influentes na consecução dos objetivos organizacionais. Na segunda define-se a razão de existir da organização e seus objetivos ou metas para os quais são direcionados os esforços. Na terceira, formulam-se as estratégias

para a consecução desses objetivos. Na quarta, implementam-se essas estratégias. E na última ocorre o monitoramento e a avaliação do processo, com adoção de medidas corretivas, quando necessárias, visando à eficiência e à eficácia organizacionais. Para cumprir sua função, essas etapas dividem-se em sub-etapas<sup>4</sup> que geram produtos, conforme o Quadro 3.

**Quadro 3 – Modelo de Certo e Peter (2010).**

<b>Etapas</b>	<b>Sub-etapas</b>	<b>Produtos</b>
Análise do ambiente	Análise do ambiente geral	Ameaças e riscos
	Análise do ambiente operacional	
	Análise do ambiente interno	Pontos fortes e pontos fracos
	Previsão ambiental	Previsões do ambiente organizacional em determinados momentos futuros
Estabelecimento de diretrizes organizacionais	Reflexão sobre os resultados da previsão ambiental	Tendências ambientais e impactos no desenvolvimento da organização
	Estabelecimento da missão organizacional	Missão organizacional
	Estabelecimento dos objetivos	Objetivos organizacionais
Formulação de estratégias	Dados da análise do ambiente	Questões críticas
		Comparação de oportunidades e riscos, pontos fortes e fracos
	Formulação de estratégias organizacionais	Estratégias organizacionais
	Formulação de estratégias de negócios	Estratégias de negócios
	Formulação de estratégias funcionais	Estratégias funcionais
Implementação de estratégias	Análise das mudanças provocadas pelas estratégias	Subsídios para a seleção de abordagem
	Análise da estrutura organizacional	
	Análise da cultura organizacional	
	Seleção de abordagem para a implementação	Definição da abordagem
	Implementação de estratégias e avaliação de resultados	Controle da implementação
Controle estratégico	Medição de desempenho organizacional	Medição de desempenho
	Comparação do desempenho organizacional com objetivos e padrões	Avaliação de desempenho
	Determinação de ações corretivas	Ações corretivas

**Fonte:** extraído e adaptado de Certo e Peter (2010).

<sup>4</sup> Certo e Peter (2010) não se utilizam dos termos “sub-etapas” e “produtos”, que foram utilizados pelo autor deste trabalho para facilitar a compreensão. Não possuem caráter conceitual.

Já Oliveira (2015) apresenta uma metodologia composta por quatro fases: diagnóstico estratégico; missão da organização; instrumentos prescritivos e quantitativos; e controle e avaliação. Na primeira, verifica-se a realidade interna e externa da organização. Na segunda se estabelece a razão de ser da empresa e seu posicionamento estratégico. Na terceira, onde se quer chegar e como. E na última, verifica-se como a empresa está indo para a situação desejada. Para cumprir sua função, essas fases dividem-se em etapas que geram produtos<sup>5</sup>, conforme o Quadro 4.

**Quadro 4–** Modelo de Oliveira (2015)

<b>Fases</b>	<b>Etapas</b>	<b>Produtos</b>
Diagnóstico estratégico	Identificação da visão	Visão
	Identificação dos valores	Valores
	Análise externa	Ameaças e oportunidades
	Análise interna	Pontos fortes, fracos e neutros
	Análise dos concorrentes	Vantagens competitivas da organização e dos concorrentes
Missão da Empresa	Estabelecimento da missão da empresa	Declaração de missão
	Estabelecimento dos propósitos atuais e potenciais	Propósitos
	Estruturação e debate de cenários	Cenários
	Estabelecimento da postura estratégica	Postura estratégica
	Estabelecimento de macroestratégias e macropolíticas	Macroestratégias e macropolíticas
<b>Etapas</b>	<b>Sub-etapas</b>	<b>Produtos</b>
Instrumentos prescritivos e quantitativos	Estabelecimento de objetivos, desafios e metas	Objetivos, desafios e metas
	Estabelecimento de estratégias e políticas	Estratégias, políticas e diretrizes
	Estabelecimento de projetos e planos de ação	Projetos, programas e planos de ação
	Planejamento orçamentário	Projeções econômico-financeiras
Controle e avaliação	Estabelecimento e análise de indicadores	Ações corretivas e replanejamento
	Avaliação de desempenho (planejado x executado)	

<sup>5</sup> Oliveira (2015) não se utiliza do termo “produtos”, que foi utilizado pelo autor deste trabalho para facilitar a compreensão. Não possui caráter conceitual.

**Fonte:** extraído e adaptado de Oliveira (2015).

Chiavenato e Sapiro (2009), por sua vez, apresentam um modelo dividido em cinco fases: conhecimento competitivo e organizacional, concepção estratégica, formulação estratégica, execução da estratégia e avaliação estratégica. Na primeira define-se a intenção estratégica da organização, efetua-se o diagnóstico dos ambientes externo e interno e constroem-se cenários. Na segunda são estabelecidos os limites dentro dos quais as estratégias e ações devem ocorrer (política de negócios), além da atuação junto aos concorrentes e nas disputas de mercado. Na terceira são definidos os objetivos e as estratégias para alcançá-los. Na quarta implementam-se as ações planejadas. E na última acompanha-se desempenho e resultados adotando-se medidas corretivas caso as estratégias não estejam alcançando os fins esperados. Essas fases dividem-se em etapas que geram produtos, conforme o Quadro 5.

**Quadro 5 – Modelo de Chiavenato e Sapiro (2009).**

<b>Fases</b>	<b>Etapas</b>	<b>Produtos</b>
Conhecimento competitivo e organizacional	Intenção estratégica	Missão, visão, valores
	Diagnóstico estratégico externo	Oportunidades e ameaças
	Diagnóstico estratégico interno	Pontos fortes e fracos, avaliação competitiva
	Construção de cenários	Cenários e avaliação das implicações
Concepção estratégica	Política de negócios	Regras gerais, escopo, linhas mestras, fatores críticos de sucesso que definem os limites dentro dos quais devem ocorrer estratégias e ações
	Modelos dinâmicos de concorrência e cooperação	Avaliação competitiva e critérios de abordagem dos concorrentes
<b>Etapas</b>	<b>Sub-etapas</b>	<b>Produtos</b>
Formulação estratégica	Definição de objetivos	Objetivos
	Elaboração de estratégias	Estratégias
Execução da estratégia	Gestão estratégica	Resultados da implementação da estratégia
Avaliação estratégica	Avaliação estratégica	Critérios de mensuração e avaliação de desempenho

**Fonte:** extraído e adaptado de Chiavenato e Sapiro (2009).

No caso do modelo de Fischmann e Almeida (2011), há duas etapas maiores, a do *planejamento estratégico* e a da *implementação*, ambas com subdivisões. A primeira fragmenta-se em avaliação da estratégia vigente, avaliação do ambiente, estabelecimento do perfil estratégico, quantificação dos objetivos e finalização (resumo do planejamento). A segunda etapa, implementação, divide-se em divulgação, preparação da organização, integração com o plano tático e acompanhamento.

Pelas conceituações definidas por cada autor para suas respectivas fases/etapas, subfases/subetapas e produtos, pode-se inferir que são semelhantes nas funções, havendo, apenas, maior ou menor detalhamento ou diferenças no ordenamento dos processos, conforme é possível observar no Quadro 6.

**Quadro 6** – Comparação de modelos de gestão estratégica.

<b>Certo e Peter (etapas)</b>	<b>Oliveira (fases)</b>	<b>Chiavenato e Sapiro (fases)</b>	<b>Fischmann e Almeida (etapas)</b>
Análise do ambiente	Diagnóstico estratégico	Conhecimento competitivo e organizacional	Planejamento estratégico
Estabelecimento de diretrizes organizacionais	Missão da organização	Concepção estratégica	
Formulação de estratégias	Instrumentos prescritivos e quantitativos	Formulação estratégica	
Implementação de estratégias		Execução da estratégia	Implementação
Controle estratégico	Controle e avaliação	Avaliação estratégica	

**Fonte:** extraído e adaptado de Certo e Peter (2010), Chiavenato e Sapiro (2009), Oliveira (2015), Fischmann e Almeida (2011).

**Nota:** a correspondência entre etapas e fases é aproximada.

Verifica-se, portanto, a afirmação de Estrada e Almeida (2007) quanto a não haver forma correta de elaborar e implementar a gestão estratégica, porém aspectos comuns e características particulares nas diversas proposituras.

Quanto aos aspectos comuns, observa-se que em todas essas proposituras, independentemente das fases ou etapas, encontram-se elementos com funções e encadeamento semelhantes e, apesar das distintas denominações, estruturam os processos como um todo. São eles: visão, missão, valores, análise externa, análise interna, cenários, concepção estratégica, definição de objetivos, formulação de

estratégias, implementação de estratégias e controle de estratégias (ALMEIDA, 2010; CERTO e PETER 2010; MAXIMIANO, 2000; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; ESTRADA e ALMEIDA, 2007; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; OLIVEIRA, 2015).

A **Visão** (de futuro) caracteriza o início de um processo de planejamento estratégico. “[...] não é apenas um grande objetivo, mas um desafio [...]” (ALMEIDA, 2010. p. 8). É uma projeção de futuro, diz o que será a organização, onde ela quer chegar, como seu negócio será no futuro, um estado final desejado. “Uma visão não é limitada por tempo, representa propósitos globais permanentes e serve como base para o planejamento estratégico.” (ESTRADA e ALMEIDA, 2007, p. 159, grifo nosso). Ela orienta todas as ações organizacionais e estabelece seu propósito de direção (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Segundo Maximiano (2000) a visão define os objetivos gerais ou os propósitos da organização, os quais, por sua vez, embasam seus objetivos principais ou estratégicos situados no início da cadeia hierárquica de objetivos. Há autores, como Certo e Peter (2010), e o próprio Maximiano (2000), que incluem a visão como parte da declaração da missão.

A **Missão** (organizacional) por sua vez, “[...] é o papel que desempenha a organização.” (FISCHMANN e ALMEIDA, 2011, p. 25). É a “[...] razão de ser da entidade e serve para delimitar seu campo de atuação [...]” (ALMEIDA, 2010, p. 7). Define “[...] quem a empresa atende com seus produtos e serviços.” (OLIVEIRA, 2015, p.52), mas não diz respeito à entrega desses produtos e serviços e sim a satisfazer, por meio deles, a alguma necessidade do ambiente externo (KOTLER e KELLER, 2012). Define qual é o negócio organizacional – a tarefa – e o conduz no sentido da consecução da visão de futuro – o propósito (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Já os **Valores** organizacionais são conceitos, filosofias, valores e crenças que a organização respeita e pratica. Embasam suas atividades, seu comportamento, seu processo decisório, bem como orientam as estratégias (ALMEIDA, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011). Certo e Peter (2010) incluem os valores como parte da declaração da missão.

Na **Análise Externa** são diagnosticadas variáveis econômicas, sociais, políticas, legais e tecnológicas, bem como aquelas relacionadas a concorrentes, fornecedores, clientes e governo; tudo no sentido de identificar oportunidades e ameaças em relação ao desenvolvimento da missão e à consecução da visão de futuro. Chiavenato e Sapiro (2009) conceituam esse elemento como diagnóstico

estratégico externo. Certo e Peter (2010) o subdividem em análise do ambiente geral e análise do ambiente operacional. Oliveira (2015) o denomina análise externa, termo este doravante adotado.

Quanto a **Análise Interna**, são avaliados fatores relacionados a capacidades organizacionais – recursos, estrutura organizacional, competências essenciais e desempenho – visando a identificar, no presente, pontos fortes e fracos (RASMUSSEN, 1990; MAXIMIANO, 2000). "Os pontos fortes constituem as forças propulsoras da organização que facilitam o alcance dos objetivos organizacionais, enquanto os pontos fracos constituem as limitações e restrições que dificultam ou impedem seu alcance." (CHIAVENATO, 2014. p. 238). Chiavenato e Sapiro (2009) conceituam este elemento como diagnóstico estratégico interno; Certo e Peter (2010) o definem como análise do ambiente interno; Oliveira (2015) o denomina análise interna, termo este também doravante adotado.

Das análises externa e interna derivam-se **Cenários**. Segundo Chiavenato e Sapiro (2009, p.144), "O processo de planejamento estratégico pode ser entendido como resposta global [...] da organização ao contexto ambiental que a circunda e às competências que dispõe." Ainda de acordo com os mesmos autores, faz-se necessário combinar e integrar os diagnósticos dos ambientes externo e interno para "[...] projetar antecipadamente como as condições ambientais e organizacionais deverão se comportar mais adiante com o objetivo de nortear a ação presente em face de futuros possíveis e desejáveis." (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009, p. 145).

Segundo Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2010),

Quando o mundo muda, os gerentes precisam compartilhar da mesma visão do novo mundo. Caso contrário, decisões estratégicas descentralizadas resultarão em anarquia gerencial. Os **cenários expressam e comunicam esta visão comum**, uma compreensão comum das novas realidades para todas as partes da organização. (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2010, grifo nosso).

A **Concepção Estratégica** se estabelece com base nesses cenários, a partir dos quais são avaliadas tendências ambientais e seus possíveis impactos no desenvolvimento da organização e de sua missão, bem como na consecução de sua visão.

Identifica-se, então, a partir das inter-relações entre pontos fortes e fracos com oportunidades e ameaças, os fatores críticos de sucesso (ALMEIDA, 2010; MAXIMIANO, 2000) ou questões críticas (CERTO e PETER, 2010) que se traduzem

nas áreas em que os resultados, se satisfatórios, assegurarão o sucesso competitivo organizacional e a consecução de seus objetivos (ROCKART, 1979).

Com base nos fatores críticos de sucesso é estabelecida a concepção estratégica, ou seja, as regras gerais, escopo e linhas mestras que definem os limites dentro dos quais devem se definir objetivos, estratégias e ações com vistas a cumprir a missão e atingir a visão (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Estabelecida a concepção estratégica, inicia-se a **Definição de Objetivos**.

Segundo Maximiano (2000, p.184), “Objetivos são os resultados finais em direção aos quais a atividade é orientada. São os fins que uma [...] organização procura realizar, por meio de suas atividades, operações e aplicação de recursos.”

Maximiano (2000, p.184, grifo nosso) ainda estabelece que, “*Para responder a ameaças e oportunidades, as organizações definem objetivos, que vão desde a escolha de investimentos, ou produtos e serviços, até ações e projetos muito específicos [...]*”.

Para Chiavenato (2014, p. 170, grifo nosso) objetivos “São alvos escolhidos que se pretende alcançar *dentro de um certo período*, aplicando determinados recursos disponíveis ou possíveis.”

Os objetivos organizacionais devem se desenvolver em cadeia hierarquizada conforme os níveis organizacionais. São, portanto, classificados em três categorias: estratégicos, táticos e operacionais, com algumas variações em denominação conforme o autor, porém refletindo os mesmos conceitos.

Os objetivos operacionais são desdobramentos dos táticos que se desdobram dos estratégicos (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Os objetivos estratégicos são de longo prazo, abrangem toda a organização e contribuem para seus propósitos globais; orientam as ações internas e interagem com o ambiente externo; são definidos em sua cúpula. Devem ser estruturados no sentido de cumprir a missão e atingir a visão de futuro, norteando, assim, as estratégias.

Os objetivos táticos são de médio prazo e relacionados a funções setoriais de uma entidade, como marketing, recursos humanos, finanças, produção e tecnologia.

Os objetivos operacionais são de curto prazo e envolvem recursos, procedimentos, produtos, processos e prazos (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Segundo Drucker (1998), os objetivos possuem algumas características: são compromissos pelos quais a organização cumpre sua missão; são padrões de medição de desempenho; devem permitir a concentração de recursos e atividades; devem ser múltiplos buscando equilíbrio entre necessidades; e são indispensáveis em todas as áreas das quais depende a sobrevivência da empresa.

Ainda o mesmo Drucker (1998, p. 101, grifo nosso) afirma que "Os objetivos não constituem destino; constituem um rumo traçado. Não são ordens; são compromissos. Não determinam o futuro; são os *meios pelos quais se mobilizam os recursos e as energias da empresa para a construção do futuro.*"

Esses objetivos – estratégicos táticos e operacionais –, portanto, não podem se confundir com os propósitos e objetivos gerais expressos na visão/missão, pois estes últimos possuem caráter de estado final desejado, sendo a razão de existir dos demais (MAXIMIANO, 2000).

Uma vez definidos os objetivos estratégicos, inicia-se a **Formulação de Estratégias** para atingi-los. Certo e Peter (2010, p. 75) afirmam que "Formular estratégias implica determinar caminhos adequados para se alcançar objetivos." Os mesmos autores preconizam que este processo se inicia por quatro questões básicas:

- [...] Quais são os propósitos e os objetivos da organização?
- [...] Para onde a organização está indo no momento?
- [...] Que fatores ambientais críticos a organização enfrenta atualmente?
- [...] O que pode ser feito para que os objetivos organizacionais sejam alcançados de forma mais efetiva no futuro? (CERTO e PETER, 2010, p. 76).

De acordo com Ansoff e McDonnell (2009), a formulação de estratégias é necessária quando as condições organizacionais não mais são suficientes para enfrentar oportunidades e ameaças e seus objetivos mudam drasticamente. Esse processo de formulação não resulta em ações imediatas, mas em direções gerais para o posicionamento e desenvolvimento da empresa.

Ainda conforme os mesmos autores, os objetivos representam fins buscados pela instituição e as estratégias os meios para se atingir esses fins; os objetivos são regras de decisão de níveis superiores e os elementos de estratégia desses níveis transformam-se em objetivos num nível subordinado.

Esta última afirmação reforça outra, de Maximiano (2000, p. 187), para quem a "[...] escolha de objetivos para realizar outros objetivos representa uma estratégia."

Para Chiavenato (2014), nas estratégias

[...] formulam-se as alternativas que a organização pode adotar para alcançar os objetivos organizacionais pretendidos, tendo em vista as condições internas e externa. As alternativas estratégicas constituem os cursos de ação futura que a organização pode adotar para atingir seus objetivos globais. (CHIAVENATO, 2014, p. 239).

As estratégias são estabelecidas de acordo com a situação da organização e a postura (concepção) estratégica previamente definida, bem como devem ser formuladas de forma integrada, permeando os três níveis organizacionais: estratégico, tático e operacional (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Após a formulação, procede-se a **Implementação de Estratégias** que consiste da adequação organizacional – estrutura, sistemas, processos, recursos, cultura; da adequação da comunicação interna e externa; bem como da elaboração e execução de programas, planos de ação e atividades inerentes (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Finalmente, efetua-se o **Controle de Estratégias** mediante a medição (indicadores) e a avaliação do desempenho organizacional com vistas a ações corretivas. Verifica-se a implementação das estratégias em conformidade com as metas planejadas e resultados esperados, caracterizando, assim, o processo de retroalimentação da gestão estratégica. (CERTO e PETER, 2010; DRUCKER, 1998; ESTRADA e ALMEIDA, 2007; KAPLAN e NORTON, 1997).

## 2.9.2 Conceitos adotados

Além do referencial teórico da Gestão Estratégica, foram adotados os conceitos de Modelos Brasileiros de Gestão Estratégica de Defesa e de Hierarquia das Normas, conforme apresentados a seguir.

### 2.9.2.1 *Modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa*

Neste trabalho, a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), com vistas a facilitar a redação, serão denominados *modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa* ou, ainda, de forma mais reduzida, *modelos de gestão de defesa*.

Segundo Martins (21--),

Um modelo busca a especificação da natureza e a importância de relações entre variáveis, constructos, fatores etc. que possam oferecer, com base em teorias científicas, explicações e explanações de um dado sistema. Pode-se afirmar que um modelo é a teoria do sistema. (MARTINS, 21--, p.1)

Contudo, não é possível atribuir semelhante condição à SPEM e ao SISPED, pois, apesar de ficar evidente a utilização de conceitos relacionados à Gestão Estratégica por ambos – o que será objeto de análise deste trabalho em um de seus objetivos específicos –, não há nos respectivos documentos referências que permitam identificar os marcos teóricos e conhecimentos científicos utilizados para a estruturação dos respectivos processos (BRASIL, 2005b, 2015b).

Todavia, a finalidade da SPEM e do SISPED é sistematizar e orientar os processos de gestão estratégica de defesa (BRASIL, 2005b, 2015b), o que possui aderência ao conceito de modelo utilizado pela área de engenharia de *software*, qual seja:

[...] um modelo de processo pode ser definido como uma representação ou abstração das atividades caracterizadas em um processo [...]. Geralmente, o modelo norteia a instanciação e o sequenciamento das atividades de um processo. [...] Já o processo [...] é caracterizado por meio de um conjunto de atividades bem definidas e documentadas que quando aplicadas, sistematicamente, garantem certo grau de qualidade na confecção do produto. (FABRI, 2013).

### 2.9.2.2 *Hierarquia das normas*

Segundo Kelsen (1998), uma norma jurídica vale “[...] porque é criada por uma forma fixada por uma norma fundamental pressuposta. [...] pertence ela à ordem jurídica cujas normas são criadas de conformidade com esta norma fundamental.” (KELSEN, 1998, p. 139).

“A norma fundamental refere-se apenas a uma Constituição que é efetivamente estabelecida por um ato legislativo ou pelo costume e que é eficaz.” (KELSEN, 1998, p. 147).

Uma constituição, portanto, “[...] é o fundamento de validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem jurídica [...]” (KELSEN, 1998, p. 143).

Essa ordem jurídica, contudo, configura-se como uma “[...] estrutura [...] escalonada de normas supra e infra ordenadas umas às outras, em que uma norma do escalão superior determina a criação da norma do escalão inferior.” (KELSEN, 1998, p. 144).

É o que autor denomina "A estrutura escalonada da ordem jurídica" (KELSEN, 1998, p.155), que se compõe, do ápice para a base, de uma constituição; de normas gerais criadas pela legislação e costumes; e de leis e decretos em dois ou mais escalões, com finalidades específicas (KELSEN, 1998).

Essa hierarquia de normas se reflete na Constituição (BRASIL, 1988) que, em seu Art. 59, estabelece a seguinte ordem jurídica: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

### 3 MARCOS LEGAIS DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA NO BRASIL

Este capítulo trata do primeiro objetivo específico, qual seja, identificar e analisar os marcos legais que condicionam a gestão estratégica de defesa no Brasil.

São analisadas a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), a Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b), a Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001) e a Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999a).

#### 3.1 Constituição da República Federativa do Brasil

A Constituição é a norma fundamental da ordem jurídica do Estado brasileiro.

Estabelece seus princípios, fundamentos e diretrizes gerais (BRASIL, 1988; KELSEN, 1998).

Portanto, sua pertinência ao tema pesquisado, além de ser a norma fundamental, reside, também, no fato de possuir conteúdos relativos a: relações internacionais; defesa; organização político-administrativa; atribuições e competências dos diversos órgãos; e, ainda, aos processos orçamentários gerais (BRASIL, 1988).

Em seu Art. 1º, a Constituição estabelece que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]” (BRASIL, 1988, p. 1/157). Complementarmente, o Art. 18 define que “[...] A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios [...]” (BRASIL, 1988, p. 13/157).

Segundo Maximiano (2000), o Estado é a maior das organizações formais, uma vez que define normas que criam direitos e obrigações para seus integrantes.

Essas definições, portanto, caracterizam o Estado brasileiro como **organização**, denominando-a por República Federativa do Brasil.

Dessa forma, pode-se deduzir que a República Federativa do Brasil é a organização responsável pela gestão estratégica da defesa nacional.

Essa dedução se ampara, ainda, nos Artigos 21 e 22 da Constituição. O primeiro, em seu inciso III, estabelece que compete à União assegurar a defesa nacional. O segundo, no respectivo inciso XXVIII, define como competência privativa da União legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (BRASIL, 1998).

O Art. 2º, por sua vez, assim determina: "São Poderes da União [...] o Legislativo, o Executivo e o Judiciário." (BRASIL, 1988, p. 1/157). Portanto, a União encerra a cúpula decisória da organização República Federativa do Brasil, o que, pelo referencial teórico da gestão estratégica, corresponde ao **nível organizacional estratégico** (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; OLIVEIRA, 2015).

Como embasamento complementar à conclusão anterior consta o Art. 91 que institui o Conselho de Defesa Nacional como "[...] órgão de consulta do Presidente da República nos assuntos relacionados com a soberania nacional e a defesa do Estado [...]" (BRASIL, 1988, p. 52/157). Esse Conselho possui a seguinte composição: presidentes da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; Vice-Presidente da República; ministros da Justiça, da Defesa, das Relações Exteriores e do Planejamento; e comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Retornando ao Art. 1º, em seu inciso I, a Constituição define como o primeiro fundamento da República Federativa do Brasil, a soberania (BRASIL, 1988).

Segundo Azambuja (2005), a soberania é geralmente considerada sob os aspectos internos e externos. Quanto ao interno, afirma que "[...] o poder do Estado é o mais alto existente dentro do Estado [...]" (AZAMBUJA, 2005, p. 50). Quanto ao aspecto externo, declara que "[...] nas relações recíprocas entre os Estados, não há subordinação nem dependência, e sim igualdade." (AZAMBUJA, 2005, p. 50).

Porém, segundo Aron (2002, p. 127), "As unidades políticas esforçam-se por impor sua vontade umas às outras." E para Clausewitz (2010, p. 27), "A guerra é uma simples continuação da política por outros meios."

Portanto, pode-se inferir que a soberania de um Estado depende de sua própria capacidade de defesa para garanti-la, não bastando apenas declará-la na Constituição. Assim sendo, como o primeiro fundamento da República, a soberania reflete um propósito maior da organização, um estado final desejado que orienta as ações organizacionais, ou seja, a soberania pode ser caracterizada como uma condição, uma **visão de futuro** (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; MAXIMIANO, 2000) a ser buscada e mantida em caráter permanente como forma de garantir a sobrevivência da própria República.

O Art. 4º, por sua vez, estabelece que as relações internacionais brasileiras são regidas pelos seguintes princípios: independência nacional, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os estados, defesa da paz e solução

pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e cooperação entre os povos. (BRASIL, 1988).

Todos esses princípios, como parte da norma fundamental da ordem jurídica do Estado brasileiro (KELSEN, 1998), e como regentes de suas relações internacionais, podem, portanto, ser traduzidos como **valores** que a organização respeita e pratica, e que embasam seus processos decisórios, bem como orientam suas estratégias (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011).

No que tange às competências da União, o Art. 21, em seus incisos II e III, estabelece que a ela compete declarar a guerra, celebrar a paz, bem como assegurar a defesa nacional. Já o Art. 22, em seu inciso XXVIII, lhe concede a exclusividade para legislar sobre defesa – territorial, aeroespacial, marítima, e civil – além de mobilização nacional (BRASIL, 1988).

Com semelhante conteúdo, esses dois artigos podem subsidiar a definição da **missão** da República Federativa do Brasil, no que tange à gestão estratégica de defesa brasileira. A competência de declarar guerra e celebrar a paz, assim como a citada exclusividade legislativa, se relacionam ao papel que a organização desempenha. A atribuição de assegurar a defesa nacional, por sua vez, reflete a razão de ser da organização, delimita seu campo de atuação, bem como define o negócio organizacional, ou seja, a tarefa que conduz à visão de futuro. (ALMEIDA, 2010; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; KOTLER e KELLER, 2012).

Diretamente relacionado à definição de missão da organização República Federativa do Brasil, também está o Art. 142, que assim estabelece: “[...] As Forças Armadas [...] são instituições nacionais permanentes e regulares, [...] sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria [...]” (BRASIL, 1988, p. 77/157). Com tal destinação, as Forças Armadas se conectam diretamente à razão de ser da organização que é assegurar a defesa nacional.

Considerando, agora, os elementos e argumentos utilizados anteriormente para caracterizar a República Federativa do Brasil como uma organização, com visão de futuro, valores e missão, torna-se possível, também, conceituá-la como um **sistema** voltado à defesa nacional, pois o marco teórico da gestão estratégica aborda as organizações pelo enfoque sistêmico.

Para Oliveira (2015, p. 25), "Sistema é o conjunto de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função."

Segundo Maximiano (2000, p. 265), "[...] uma organização é um sistema de recursos que procura alcançar objetivos." Liddell Hart (1966), por sua vez, afirma que o preparo da defesa de uma nação depende da mobilização de todos os seus recursos, quais sejam: políticos, econômicos, diplomáticos, militares e morais.

Assim sendo, poder-se-ia definir a República Federativa do Brasil como um **sistema de defesa**, cujo objetivo maior (visão de futuro) é garantir a soberania e sua função (missão) é mobilizar os recursos nacionais para tanto. Sua contextualização, considerando-se a taxionomia de Oliveira (2015), seria a de um sistema integrante do supersistema internacional, que possui como órgão central a União e como subsistemas os três Poderes, os Estados, os Municípios e Distrito Federal.

No que tange aos aspectos orçamentários, fica assim definido pela Constituição:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:  
I – o plano plurianual;  
II – as diretrizes orçamentárias;  
III – os orçamentos anuais. (BRASIL, 1988, p. 90/157).

Portanto, observa-se que caberá ao Poder Executivo a iniciativa de leis que irão reger a distribuição dos recursos orçamentários. Conforme o parágrafo 1º, do mesmo Art.165, o plano plurianual “[...] estabelecerá [...] as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes [...]” (BRASIL, 1988, p. 91/157).

De acordo com o parágrafo 2º (Art. 165), a lei de diretrizes orçamentárias “[...] compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal [...], orientará a elaboração da lei orçamentária anual [...] e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.” (BRASIL, 1988, p. 91/157).

O parágrafo 4º (Art. 165), a sua vez, estabelece que “Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.” (BRASIL, 1988, p. 91/157).

A lei orçamentária anual, conforme o parágrafo 5º (Art. 165), compreenderá “[...] o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta [...]” (BRASIL, 1988, p. 91/157).

Dessa forma, fica explícito que caberá ao Poder Executivo definir e elaborar os orçamentos, encaminhá-los para apreciação do Congresso Nacional e, uma vez aprovadas, as leis devem ser seguidas por toda a administração federal direta e indireta. Logo, a gestão estratégica de defesa, como uma atividade setorial, deverá subordinar seus processos a esse arcabouço constitucional, pois estarão infra ordenados à norma fundamental da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988; KELSEN, 1998).

Durante a análise da Constituição (BRASIL, 1988), foi observado, também, que algumas áreas temáticas foram contempladas com planos e sistemas nacionais, quais sejam: Plano Nacional de Reforma Agrária (Art. 188); Plano Nacional de Educação (Art. 214); Plano Nacional de Cultura (Art. 215); Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Art. 219B, § 3º); e Plano Nacional de Juventude (Art. 227, § 8º).

Todavia, observou-se, também, que este não foi o caso da defesa nacional, que não possui previsão de plano ou sistema nacional, nem qualquer outra iniciativa estruturante das atividades a ela relacionadas.

Portanto, foram identificados na Constituição (BRASIL, 1988) conteúdos relacionados à gestão estratégica de defesa e aderentes ao referencial teórico da gestão estratégica. Tais aderências são assim resumidas:

- a) a organização responsável pela gestão estratégica de defesa brasileira é a República Federativa do Brasil;
- b) seu nível estratégico ou sua cúpula decisória está representado na União, que encerra os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- c) a definição da visão de futuro dessa organização está relacionada à garantia da soberania;
- d) a definição de seus valores está relacionada aos princípios constitucionais que regem as relações internacionais;
- e) a definição de sua missão está relacionada às competências da União para assegurar a defesa nacional e a sua exclusividade para legislar sobre defesa, declarar guerra e celebrar a paz;

- f) a República Federativa do Brasil pode ser considerada como um sistema de defesa;
- g) os orçamentos são definidos no nível estratégico, ou seja, da União, e mandatórios aos níveis subordinados; e
- h) a Constituição não prevê processos específicos para tratar da defesa nacional.

### **3.2 Lei nº 13.502 – Organização da Presidência da República e dos Ministérios**

Após analisada a Constituição, efetuou-se a análise das normas infraconstitucionais (KELSEN, 1998) que encerram, direta ou indiretamente, dispositivos relacionados à gestão estratégica de defesa.

Uma dessas normas é a Lei nº 13.502, que “Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios [...]” (BRASIL, 2017b, p. 1/29).

Sua pertinência para a investigação em curso reside no fato de que a gestão estratégica (marco teórico) influencia e é influenciada pela estrutura organizacional com reflexos para a eficiência, eficácia e efetividade dos processos gerenciais e resultados pretendidos. (CERTO e PETER, 2010; ESTRADA e ALMEIDA, 2007; OLIVEIRA, 2015).

Nesta lei, são definidas as estruturas administrativas e áreas de competências dos diversos órgãos – ministérios, secretarias, conselhos e câmaras. Alguns deles possuem atribuições correlatas e contribuintes da defesa nacional, outros foram instituídos com a finalidade de tratar diretamente dela.

No primeiro caso, encontram-se o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e diversos ministérios. No segundo, o Conselho de Defesa Nacional – já analisado no tópico anterior relativo à Constituição – e o Ministério da Defesa.

O Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, conforme o Art. 2º, inciso V, é órgão integrante da Presidência da República com as seguintes competências (Art. 10): a) coordenar as atividades de inteligência federal; b) coordenar as atividades de segurança da informação e das comunicações; c) realizar o acompanhamento de terrorismo, de sua prevenção e de sua neutralização; e d) realizar o acompanhamento de assuntos pertinentes às infraestruturas críticas.

Os diversos ministérios, por sua vez, possuem competências correlatas à defesa nacional, tais como: políticas relativas às áreas espacial, nuclear, de transportes, de ciência, tecnologia e inovação; defesa civil; vigilância de fronteiras; e orçamento federal, entre outras (BRASIL, 2017b). Elas estão mais detalhadas no Apêndice A.

Todas essas competências e atividades, tanto do Gabinete de Segurança Institucional quanto dos demais ministérios, contribuem para a defesa nacional, vindo ao encontro da *abordagem sistêmica* das organizações, conforme preconizada pelo paradigma da gestão estratégica (OLIVEIRA, 2015). Esses órgãos poderiam, assim, ser entendidos como elos de um sistema nacional de defesa da República Federativa do Brasil, ou seja, como elementos que interagem e se influenciam para realizar objetivos (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; MAXIMIANO, 2000).

O Ministério da Defesa, por sua vez, possui competências que podem ser reunidas nas seguintes áreas (Art. 31): formulação de políticas e estratégias nacionais e setoriais de defesa; preparo e emprego das Forças Armadas; legislação; planejamento, orçamento e gestão institucional; mobilização nacional; incentivo e desenvolvimento da indústria de defesa; atribuições subsidiárias; e monitoramento, proteção e controle territorial, aeroespacial e marítimo. A totalidade e o detalhamento dessas competências encontram-se no Anexo B (BRASIL, 2017b).

No que diz respeito à estrutura organizacional do Ministério da Defesa, o Art. 32 define que a integram: o Conselho Militar de Defesa; os Comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica; o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; a Secretaria-Geral com até três Secretarias subordinadas; a Escola Superior de Guerra; o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia; o Hospital das Forças Armadas; a Representação Brasileira na Junta Interamericana de Defesa; o Conselho Deliberativo do Sistema de Proteção da Amazônia (CONSIPAM); e um órgão de controle interno (BRASIL, 2017b).

Observando-se a subordinação e as competências do Ministério da Defesa e dos demais ministérios por intermédio do referencial teórico da gestão estratégica, pode-se deduzir que os mesmos se situam no **nível tático**<sup>6</sup> da pirâmide organizacional da República Federativa do Brasil (OLIVEIRA, 2015).

---

<sup>6</sup> Também denominado, conforme o autor, de nível funcional (MAXIMIANO, 2000) ou nível administrativo (FISCHMANN e ALMEIDA, 2011).

Isso porque todos eles estão subordinados ao Poder Executivo, que integra a União, onde se posiciona a cúpula decisória nacional e, portanto, o nível estratégico organizacional, conforme já analisado no item relativo à Constituição (BRASIL, 1988; OLIVEIRA, 2015).

Adicionalmente, as competências também caracterizam o nível tático, pois refletem atividades setoriais que incrementam as capacidades de defesa do País, o que contribui para a missão organizacional (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; KOTLER e KELLER, 2012; MAXIMIANO, 2000;).

Entretanto, há que se destacar o papel do Ministério da Defesa no contexto desta Lei nº 13.502. Enquanto os demais órgãos contribuem para a defesa nacional, o MD tem por competências tanto as atividades contributivas, quanto outras a ela diretamente relacionadas. Ao mesmo tempo em que promove o desenvolvimento nacional e da indústria de defesa, por exemplo – atividades contributivas –, é responsável pelo preparo e emprego das Forças Armadas, que lhe são administrativamente subordinadas – atividade finalística.

Essa subordinação, por sua vez, também caracteriza a ampliação das competências do Ministério da Defesa, em sua maioria concentradas no nível tático, para o **operacional**. É neste nível que se desenvolvem as atividades finalísticas por intermédio das Forças Armadas que, nesta condição, se configuram como **subsistemas** do primeiro (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011).

Em sentido inverso, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica possuem atribuições que extrapolam o nível operacional de suas organizações, uma vez que compõem o Conselho Militar de Defesa, na cúpula do Ministério da Defesa (nível setorial), bem como o Conselho de Defesa Nacional, órgão de consultoria do Presidente da República (nível estratégico) (BRASIL, 1988).

Essa participação dos comandantes em todos os níveis organizacionais permite deduzir a existência de um processo decisório bidirecional, qual seja: de cima para baixo e de baixo para cima. Tal característica vem ao encontro de três dos quatro **princípios de planejamento** estratégico de Ackoff (1974). Segundo este autor, o planejamento deve: a) ser participativo e envolver os diversos setores organizacionais; b) ser coordenado, pois existe interdependência setorial; e c) ser integrado entre os vários escalões, sendo os objetivos organizacionais maiores estabelecidos de cima para baixo e os meios para alcançá-los definidos de baixo para cima.

Em resumo, foram identificados, na Lei nº 13.502, conteúdos relacionados à gestão estratégica de defesa e aderentes ao referencial teórico da Gestão Estratégica. Esses conteúdos e aderências são as seguintes:

- a) o Gabinete de Segurança Institucional, o Ministério da Defesa e outros ministérios poderiam ser caracterizados como elos de um sistema nacional de defesa;
- b) todos esses órgãos estão posicionados no que seria o nível tático da organização República Federativa do Brasil;
- c) as Forças Armadas estariam no nível operacional;
- d) além do operacional, os comandantes dessas Forças também possuem atribuições correspondentes aos níveis setorial e estratégico; e
- e) os processos decisórios da gestão estratégica de defesa são bidirecionais: ocorrem de cima para baixo e de baixo para cima.

### **3.3 Lei nº 10.180 – Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal**

Uma vez analisadas a Constituição e a organização da Presidência da República e dos ministérios, neste tópico será analisada a Lei nº 10.180. Esta lei regula o Art. 165 da Constituição, o qual estabelece (§ 9º, inciso I) caber a lei complementar "[...] dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual [...]" (BRASIL, 1988, p. 91/157).

Portanto, a lei em análise "Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências." (BRASIL, 2001, p. 1/10).

Consequentemente, sua pertinência para este trabalho se baseia no fato de que ela normatiza e subordina todos esses processos para todos os ministérios.

No Art. 1º, a Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001, p. 1/10) estabelece: "Serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal."

Nesse artigo, portanto, encontra-se a primeira aderência ao marco teórico da gestão estratégica que aborda as organizações como sistemas (MAXIMIANO, 2000). Esses quatro sistemas, entretanto, tratam especificamente de atividades setoriais ou

temáticas – planejamento e orçamento, administração financeira, contabilidade e controle interno – motivo pelo qual poderiam ser caracterizados como subsistemas de um sistema nacional defesa (ESTRADA e ALMEIDA, 2007; OLIVIERA, 2015).

No entanto, o Art. 2º define que o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

- I – formular o planejamento estratégico nacional;
- II – formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III – formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV – gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V – promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal. (BRASIL, 2001, p. 1/10).

Quanto ao inciso I, não foi encontrado, nas pesquisas, documento que tratasse de planejamento estratégico nacional.

No que tange ao inciso II, foram encontrados vários planos, tais como: Plano Nacional de Educação, Programa Nacional de Direitos Humanos e Plano Nacional de Juventude, conforme previstos na Constituição (BRASIL, 1988). Todavia, não foi identificada a existência de qualquer plano ou programa relativo à defesa nacional.

No entanto, em decorrência do inciso III, são instituídos, mediante lei, os planos plurianuais (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e a leis orçamentárias anuais (LOA).

Os PPA são aprovados quadrienalmente, no primeiro ano de cada mandato presidencial, com validade de quatro anos (BRASIL, 2016a). Constituem-se no

[...] instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas. (BRASIL, 2016a, p. 1/5).

As LDO são elaboradas anualmente. Visam à implementação dos PPA. Estabelecem as metas e prioridades da administração pública federal, a estrutura e organização dos orçamentos e os parâmetros para a execução orçamentária (BRASIL, 2016b).

As LOA também são elaboradas anualmente. Com base nas orientações estabelecidas nas LDO estimam-se receitas e fixam-se despesas da União para os

exercícios financeiros. Dessa forma, os recursos são disponibilizados para o cumprimento dos PPA. (BRASIL, 2016c).

Pelo Art. 3º, “[...] O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos [...]” (BRASIL, 2001, p. 1/10).

O Art. 4º, a sua vez, estabelece como integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal: o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>7</sup>, como órgão central; os órgãos setoriais; e os órgãos específicos. Neste mesmo artigo, fica ainda definido, em seu parágrafo 1º, que “Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios [...]”; e em seu parágrafo 3º, que esses órgãos “[...] ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema. [...]” (BRASIL, 2001, p. 2/10).

Considerando, pois, os conteúdos dos artigos 2º, 3º e 4º, deduz-se que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, normatiza, coordena e conduz os processos orçamentários da União, o que, pelo paradigma da gestão estratégica, define um processo de cima para baixo (ACKOFF, 1974).

Detalhando os anteriores, o Art. 7º ainda estabelece que compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

- I – elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;
- II – coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;
- III – acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo [...] (BRASIL, 2001, p. 2/10).

Com semelhante conteúdo, o Art. 7º e seus três incisos reforçam a dedução relativa ao processo decisório de cima para baixo, na medida em que estabelecem que os planos e programas nacionais e setoriais, os planos plurianuais, e as leis de

---

<sup>7</sup> Pela Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b), esse ministério teve sua denominação alterada para Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

diretrizes orçamentárias são elaborados pelas unidades responsáveis pelo planejamento, as quais se posicionam no âmbito do órgão central do sistema.

Adicionalmente, os incisos II e III, do mesmo Art. 7º, permitem inferir a existência de um processo de planejamento de baixo para cima (ACKOFF, 1974). Isso porque, as mesmas unidades posicionadas no órgão central, se encarregam, também, de compatibilizar as propostas de toda a administração pública federal à disponibilidade (limitação) de recursos para atender aos objetivos governamentais. O planejamento orçamentário federal, portanto, configura-se como um processo bidirecional: de cima para baixo e de baixo para cima.

Em resumo, foram identificados, na Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001), conteúdos relacionados à gestão estratégica de defesa e aderentes ao referencial teórico. São eles:

- a) as atividades de planejamento e orçamento federal são sistêmicas, sendo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o órgão central e os demais ministérios os órgãos setoriais;
- b) os processos de planejamento e orçamento são bidirecionais: de cima para baixo e de baixo para cima; e
- c) as propostas orçamentárias obedecem a limites financeiros previamente estabelecidos e são priorizadas no sentido de atender aos objetivos governamentais.

Vale, ainda, ressaltar, que apesar de o Art. 2º, em seu inciso I, prever a formulação do planejamento estratégico nacional, nada semelhante foi encontrado nas pesquisas documentais. Adicionalmente, no mesmo Art. 2º, inciso II está prevista a formulação de planos setoriais, porém nada relacionado à defesa nacional foi encontrado.

### **3.4 Lei Complementar nº 97 – Organização das Forças Armadas**

Dando continuidade ao processo de análise dos marcos legais da gestão estratégica de defesa, foi examinada a Lei Complementar nº 97 que "Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas." (BRASIL, 1999a, p. 1/9), disposição esta que exprime, pela própria especificidade, a pertinência deste documento legal para o tema estudado.

Essa lei foi alterada por duas vezes. Na primeira, pela Lei Complementar nº 117 "[...] para estabelecer novas atribuições subsidiárias [das Forças Armadas]."

(BRASIL, 2004, p.1/3). Na segunda, pela Lei Complementar nº 136 “[...] para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.” (BRASIL, 2010a, p. 1/4).

A Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999a) define que as Forças Armadas:

- a) são instituições permanentes e regulares constituídas por Marinha, Exército e Aeronáutica (Art. 1º);
- b) são subordinadas ao Ministro da Defesa e dispõem de estruturas próprias. (Art. 3º);
- c) dispõem, singularmente, de um Comandante que exerce a gestão da respectiva Força. (Art. 4º);
- d) dispõem de efetivos fixados em lei e meios orgânicos necessários ao cumprimento de sua destinação constitucional e atribuições subsidiárias (Art. 8º);
- e) possuem dotações orçamentárias próprias e gestão individualizada de seus recursos, decorrentes de propostas elaboradas em conjunto com o Ministério da Defesa (Art. 12).

No que diz respeito às atividades desenvolvidas pelas Forças Armadas, a Lei Complementar nº 97 estabelece que elas se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (Art. 1º), cabendo aos seus comandantes o preparo de seus órgãos operativos e de apoio (Art. 13). Esse preparo se traduz pelas atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência, logística e mobilização (Art. 13, § 1º).

Como atribuições subsidiárias (Anexo C) gerais cabe às Forças Armadas cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, bem como participar em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social (Art. 16).

Como atribuições subsidiárias mais específicas, lhes compete atuar, de forma preventiva e repressiva, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, além de delitos transfronteiriços e ambientais (Art. 16A).

Há, ainda, atribuições subsidiárias singulares. À Marinha cabem atividades relacionadas à Marinha Mercante e navegação aquaviária (Art. 17). Ao Exército cooperar com órgãos públicos na execução de obras e serviços de engenharia e na repressão a delitos mediante apoio logístico, de inteligência e de comunicações (Art. 17-A) e à Aeronáutica as atividades relacionadas à navegação aérea e ao Correio Aéreo Nacional (Art. 18).

Todas essas atividades possuem caráter finalístico e técnico, uma vez que as Forças Armadas mobilizam e aplicam recursos em seu preparo e no desenvolvimento de tarefas recebidas de níveis superiores para gerar resultados. Isso reforça a análise

desenvolvida no item 2.2 *Lei nº 13.502 – Organização da Presidência da República e dos Ministérios*, deste trabalho, que situa essas Forças no **nível operacional**, pois é nesse nível que se desenvolvem as tarefas e atividades finalísticas de uma organização (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011).

O Ministro da Defesa, por sua vez, exerce a direção superior das Forças Armadas e estabelece as políticas para o preparo destas (Art. 9º e 13).

Esses elementos também vêm ao encontro da análise desenvolvida no mesmo item 2.2, que identifica a possibilidade de situar o Ministério da Defesa no **nível tático** da estrutura organizacional da República Federativa do Brasil, pois é neste nível em que se trata de atividades setoriais, como é o caso da defesa nacional (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Entretanto, apesar de haver correspondência entre as Forças Armadas e o nível operacional, seus comandantes também possuem atribuições relativas aos níveis tático e estratégico. Eles compõem, juntamente com o Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, o Conselho Militar de Defesa, o qual possui por competências: assessorar ao Presidente da República – **nível estratégico** – no que concerne ao emprego de meios militares (Art. 2º); e assessorar ao Ministro da Defesa – nível tático – no que concerne à direção superior das Forças Armadas (Art. 9º).

Adicionalmente, pelo Art. 12, "O orçamento do Ministério da Defesa contemplará as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias." (BRASIL, 1999a, p. 4/9). Complementarmente, o mesmo Art. 12, em seu parágrafo 2º, estabelece que "A proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o Ministério da Defesa, que a consolidará, obedecendo às prioridades estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na lei de diretrizes orçamentárias." (BRASIL, 1999a, p. 4/9).

Essa participação dos comandantes em todos os níveis decisórios, bem como as orientações relativas à elaboração das propostas orçamentárias, também vem corroborar a análise desenvolvida no item "2.2", que identifica processos decisórios bidirecionais de gestão estratégica de defesa, pois ocorrem de cima para baixo e de baixo para cima (ACKOFF, 1974).

Em resumo, foram identificados, na Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999a), conteúdos relacionados à gestão estratégica de defesa e aderentes ao referencial teórico da gestão estratégica. Essas aderências são as seguintes:

- a) as Forças Armadas podem ser consideradas organizações situadas no nível operacional;
- b) o Ministério da Defesa pode ser considerado uma organização situada no nível tático; e
- c) os processos decisórios da gestão estratégica de defesa podem ser considerados bidirecionais: ocorrem de cima para baixo e de baixo para cima.

### **3.5 Marcos legais e referencial teórico**

A análise dos marcos legais relacionados à gestão estratégica de defesa brasileira se desenvolveu da norma geral e hierarquicamente superior para as mais específicas e infra ordenadas, na seguinte sequência: Constituição, Lei nº 13.502, Lei nº 10.180 e Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1988, 1999a, 2001, 2017b).

A Constituição é a norma fundamental da ordem jurídica do Estado brasileiro (KELSEN, 1998); a Lei nº 13.502 “Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; [...]” (BRASIL, 2017b, p. 1/29); a Lei nº 10.180 “Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal [...]” (BRASIL, 2001, p. 1/10); e a Lei Complementar nº 97 “Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.” (BRASIL, 1999, p. 1/9).

Este capítulo – 2 *MARCOS LEGAIS DA GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA NO BRASIL* – teve por objetivo (primeiro objetivo específico) identificar e analisar os marcos legais que condicionam a gestão estratégica de defesa no Brasil, pelo paradigma da gestão estratégica.

As conclusões foram as seguintes:

- a) a organização responsável pela gestão estratégica de defesa brasileira é a República Federativa do Brasil;
- b) a definição de sua visão de futuro está relacionada à garantia da própria soberania;
- c) a definição de seus valores está relacionada aos princípios constitucionais que regem as relações internacionais;
- d) a definição de sua missão está relacionada às competências da União para assegurar a defesa nacional e a sua exclusividade para legislar sobre defesa, declarar guerra e celebrar a paz;

- e) o nível estratégico organizacional ou sua cúpula decisória está representado na União, que encerra os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;
- f) os ministérios estão posicionados no que seria o nível tático da organização República Federativa do Brasil;
- g) as Forças Armadas estariam no nível operacional;
- h) além das atribuições correspondentes ao nível operacional, os comandantes dessas Forças também as possuem no setorial e no estratégico;
- i) a República Federativa do Brasil pode ser considerada um sistema nacional de defesa;
- j) o Gabinete de Segurança Institucional, o Ministério da Defesa e outros ministérios podem ser caracterizados como elos desse sistema;
- k) os orçamentos são definidos no nível estratégico, ou seja, da União, e mandatários aos níveis subordinados;
- l) as atividades de planejamento e orçamento federal são sistêmicas, sendo o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão o órgão central e os demais ministérios os órgãos setoriais;
- m) os processos de planejamento e orçamento são bidirecionais: de cima para baixo e de baixo para cima;
- n) as propostas orçamentárias obedecem a limites financeiros previamente estabelecidos e são priorizadas no sentido de atender aos objetivos governamentais; e
- o) a Constituição não prevê processos específicos – planos nacionais e sistemas – para tratar da defesa nacional.

Os marcos legais analisados neste capítulo situam-se nos níveis mais elevados da hierarquia das normas (KELSEN, 1998), ou seja, da Constituição e das normas gerais. Considerando-se o processo legislativo brasileiro, previsto no Art. 59 da Constituição (BRASIL, 1988), os mesmos marcos legais situam-se nos níveis da Constituição, leis complementares e leis ordinárias. Estabelecem, portanto normas gerais, setoriais ou temáticas.

Entretanto, a gestão estratégica demanda, além de normas superiores que orientem as ações, modelos específicos que documentem e sistematizem atividades sequenciadas para entregar produtos finais (FABRI, 2013).

## **4 MODELOS BRASILEIROS DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA**

Este capítulo trata do segundo objetivo específico que é analisar os modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa.

Para esta análise foram selecionados os dois modelos existentes – Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (BRASIL, 2005b) e Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (BRASIL, 2015b) –, bem como os documentos que os compõem e são compatíveis ao escopo desta pesquisa<sup>8</sup>.

Estes documentos são as duas versões da Política de Defesa Nacional – PDN (BRASIL, 1996, 2005a); a Estratégia Nacional de Defesa – END 2008 (BRASIL, 2008); a Política Nacional de Defesa – PND 2012; e a Estratégia Nacional de Defesa – END 2012 (BRASIL, 2012).

Nas políticas, encontram-se objetivos de defesa, orientações e diretrizes. Nas estratégias, as ações para atingir esses objetivos. Nos planos, define-se como implementar os anteriores e os modelos sistematizam todos esses processos (BRASIL, 1996, 2005a, 2008, 2012).

A pertinência desses dados, portanto, está no fato de encerrarem os processos que definem a concepção e a operacionalização da gestão estratégica de defesa brasileira (BRASIL, 2005b, 2015b).

Para a análise dos dados relativos aos citados documentos, foi adotado um recorte longitudinal com a finalidade de agregar-lhes uma visão da dinâmica histórica do fenômeno, uma vez que isso permite melhor identificar mudanças e padrões (COOPER e SCHINDLER, 2003).

Em consequência desse corte longitudinal, o primeiro documento analisado foi a Política de Defesa Nacional de 1996.

### **4.1 Política de Defesa Nacional (1996)**

A versão de 1996 da Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996) foi o primeiro documento ligado à gestão estratégica de defesa, elaborado em nível nacional (Presidência da República), encontrado por esta pesquisa. Não foram encontrados documentos anteriores que determinassem sua elaboração.

---

<sup>8</sup> Os documentos que não se enquadraram nesse critério foram oportunamente justificados.

Ela decorreu do entendimento de que:

As transformações ocorridas no plano interno, bem como as verificadas no contexto regional e global, tornam necessário e oportuno explicitar uma política de defesa nacional, **emanada do mais alto nível do Estado**, que reflita os anseios da sociedade e sirva como **marco referencial para as estratégias decorrentes**. (BRASIL, 1996, p. 3, grifo nosso).

Como emanada do mais alto nível do Estado, em termos de gestão estratégica (OLIVEIRA, 2015), essa PDN foi elaborada no nível estratégico da **organização** República Federativa do Brasil.

Ela possuía cinco seções ou capítulos, quais sejam: Introdução, Quadro Internacional, Objetivos, Orientação Estratégica e Diretrizes.

Na **Introdução** da PDN 1996, foram estabelecidas a sua finalidade, premissas e foram feitas algumas considerações gerais.

A finalidade do documento era “[...] fixar os objetivos para a defesa da Nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar.” (BRASIL, 1996, p. 3), tudo visando a ameaças externas.

Pelo viés da gestão estratégica, essa finalidade embutia elementos característicos de **missão**, tais como: o negócio organizacional que seria a defesa; o papel que desempenhava a organização e seu campo de atuação, uma vez que orientava o preparo e o emprego da capacitação nacional em todos os níveis e esferas de poder (ALMEIDA, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Adotava como premissas os “[...] fundamentos, objetivos e princípios estipulados na Constituição Federal [...] que se embasam na solução pacífica de controvérsias e do fortalecimento da paz e da segurança internacional.” Tais premissas equivaliam aos **valores** assumidos e praticados pela República brasileira quando no trato das relações internacionais, ou seja, aos valores que orientavam as decisões organizacionais relativas à defesa (VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011).

Ainda na Introdução, encontravam-se referências a uma política de defesa sustentável, focada na capacidade de autoproteção e na compatibilização de “prioridades nos campos político, social, econômico e militar, com as necessidades de defesa e de ação diplomática.” (BRASIL, 1996, p. 4). Assumia, assim, a postura de

“conciliar as necessidades de defesa com a disponibilidade de meios, mediante a aprovação de recursos pelo Congresso Nacional [...]” (BRASIL, 1996, p. 4).

Os elementos anteriores se assemelhavam, portanto, ao conteúdo de uma **concepção estratégica**, na medida em que definiam parâmetros dentro dos quais deveriam ocorrer estratégias e ações (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). Entretanto, essa concepção não considerava cenários, pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, não caracterizando aderência aos processos de gestão estratégica (FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; KOTLER e KELLER, 2012; OLIVEIRA, 2015).

No **Quadro Internacional**, a PDN 1996 apresentava uma análise da situação internacional e regional equivalente a um diagnóstico externo, porém sem a profundidade suficiente para permitir a construção de cenários e caracterizar oportunidades e ameaças (CERTO e PETER, 2010). Nada apresentava nesse sentido, apenas descrevia alguns aspectos das conjunturas internacional e regional.

Nessa PDN, foram estabelecidos sete **Objetivos**:

- a. a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
  - b. a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;
  - c. a preservação da coesão e da unidade da nação;
  - d. a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
  - e. a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;
  - f. a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; e
  - g. a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.
- (BRASIL, 1996, p. 7).

Esses objetivos, contudo, não resultavam de processos aderentes à gestão estratégica. Por esta, elaboram-se análises interna e externa, que geram cenários, a partir dos quais se adota uma concepção estratégica, da qual se definem os objetivos organizacionais como meios para cumprir a missão e atingir a respectiva visão de futuro. (ALMEIDA, 2010; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Adicionalmente, o conteúdo desses objetivos refletia situações futuras ideais e desejadas, de caráter permanente, não “[...] alvos escolhidos que se pretende alcançar dentro de um certo período [...]” (CHIAVENATO, 2014, p. 170). Tampouco espelhavam “[...] os meios pelos quais se mobilizam os recursos e as energias da empresa para a construção do futuro.” (DRUCKER, 1998, p. 101).

Não possuíam, portanto, características de objetivos estratégicos, mas, sim, de uma visão de futuro que, como tal, orienta as ações organizacionais e estabelece

seu propósito de direção (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). Contudo, objetivos organizacionais não podem ter características de propósitos e objetivos gerais típicos de missão e visão, pois estes últimos são a razão de existir dos demais (MAXIMIANO, 2000).

Dessa forma, os objetivos da PDN 1996 traduziam um modelo desejado de Estado brasileiro ao invés de articular meios e ações para construir tal modelo (DRUCKER, 1998; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Na sequência desses objetivos, foram estabelecidas sete **Orientações Estratégicas**, em capítulo de mesmo título, assim resumidas: prover segurança à Nação; centrar a política de defesa na diplomacia, mas com postura estratégica dissuasória; não restringir ações ofensivas pelo caráter defensivo; envolver os setores industrial, universitário e técnico-científico visando à respectiva autonomia; fundamentar o poderio militar na capacidade das Forças Armadas, no potencial de recursos nacionais e nas reservas mobilizáveis; ajustar as Forças Armadas à estatura político-estratégica da Nação e manter seu contínuo aprimoramento.

Nessas orientações, é possível observar que a primeira delas, prover segurança à Nação, dizia respeito à missão organizacional, porquanto tratava do *negócio* defesa (OLIVEIRA, 2015). As demais se assemelhavam ao conceito de concepção estratégica, pois estabeleciam regras gerais e linhas mestras que poderiam orientar objetivos, estratégias e ações (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015). Porém, para tanto, deveriam estar declaradas antes da definição dos objetivos da defesa nacional, e estes delas deveriam se derivar (MAXIMIANO, 2000).

Como último tópico, foram estabelecidas as **Diretrizes**, assim resumidas: contribuir para uma ordem internacional com base no direito que propicie a paz e o desenvolvimento da humanidade; incrementar a participação brasileira nos processos decisórios internacionais; aumentar a capacidade de negociação brasileira no cenário internacional; promover o desarmamento global; participar de operações de paz; contribuir para a integração regional; promover a paz e a cooperação na América Latina e no Atlântico Sul; intensificar o intercâmbio com forças armadas de nações amigas; manter a participação das Forças Armadas nas ações subsidiárias; proteger a Amazônia e valorizar a presença militar na região; vivificar a faixa de fronteira nas regiões Norte e Centro-Oeste; incrementar a capacidade das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos com a defesa nacional; garantir os recursos necessários ao

preparo eficaz das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos com a defesa nacional; fortalecer sistemas de transporte, energia e comunicações; minimizar a dependência científico-tecnológica; manter presença na Antártica; aprimorar o Sistema de Mobilização Nacional; e promover a mentalidade de defesa nacional junto à população.

Essas diretrizes, pelos conteúdos apresentados e considerando o marco teórico da gestão estratégica, se assemelhavam a objetivos organizacionais.

Consideravam, implicitamente, a República Federativa do Brasil como organização, orientavam suas ações internas e externas e definiam o que fazer em distintas áreas para garantir a sobrevivência organizacional e atingir uma visão de futuro. Ou seja, definiam o que fazer (objetivos) para garantir a soberania e a integridade do Estado brasileiro (equivalente à visão de futuro) (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; DRUCKER, 1998; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Também não foram encontradas, nos documentos analisados na pesquisa documental, estratégias derivadas da PDN 1996, configurando, assim, um processo incompleto quando considerado o mesmo marco teórico. Também não foram encontradas referências bibliográficas a métodos ou documentos que tenham embasado sua elaboração.

Resumidamente, tendo como marco teórico a gestão estratégica, no que tange à análise da PDN 1996, pode-se apresentar os seguintes resultados:

- a) a organização responsável seria a República Federativa do Brasil;
- b) não se identificou níveis organizacionais, abordagem sistêmica e aplicação de princípios de planejamento;
- c) não havia referências a visão, missão, valores, análises interna e externa, cenários e concepção estratégica;
- d) possuía elementos que, parcialmente, se assemelhavam a missão, valores, análise externa e concepção estratégica;
- e) os objetivos da defesa nacional não resultavam de um processo analítico decorrente das fases anteriores;
- f) esses objetivos encerravam elementos característicos de visão de futuro ao invés de articular meios para atingi-la;
- g) os objetivos não possuíam horizonte temporal para sua consecução;

- h) as orientações estratégicas poderiam ser assemelhadas à concepção estratégica, porém, nesse caso, deveriam ter sido definidas antes dos objetivos;
- i) as diretrizes poderiam ser assemelhadas a objetivos; e
- j) não foram encontradas estratégias derivadas da PDN 1996 ou referências bibliográficas a métodos ou documentos que tenham embasado sua elaboração.

Portanto, a PDN 1996 possuía estrutura própria, mas havia nos conteúdos de seus diversos capítulos elementos parcialmente aderentes ao marco da gestão estratégica, sem, contudo, configurar o respectivo encadeamento lógico.

Em 2005, a PDN 1996 foi atualizada, não havendo entre ambas as versões nenhum documento elaborado com a finalidade de orientar o preparo da defesa nacional.

#### 4.2 Política de Defesa Nacional – PDN 2005

A Política de Defesa Nacional 2005 (BRASIL, 2005a) foi publicada mediante o Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

Sua estrutura e seu conteúdo eram semelhantes à versão de 1996, porém mais abrangentes. Assim sendo, a maioria das análises relativas a esta versão coincidem ou se aproximam da anterior. Não há, contudo, intenções de compará-las, pois isso foge ao escopo deste trabalho.

Ela possuía oito seções, quais sejam: Introdução; O Estado, a Segurança e a Defesa; O Ambiente Internacional; O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico; O Brasil; Objetivos da Defesa Nacional; Orientações Estratégicas; e Diretrizes.

Na **Introdução**, em seu primeiro parágrafo estabelecia que:

A Política de Defesa Nacional voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o **documento condicionante** de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por **finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional.** (BRASIL, 2005a, p. 1/7, grifo nosso).

Como o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa, e tendo sido aprovada por Decreto presidencial (BRASIL, 2005a), a PDN 2005 caracterizava-se como emanante do **nível estratégico** (OLIVEIRA, 2015) da **organização** República Federativa do Brasil.

Sua finalidade era “[...] estabelecer os objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional.” (BRASIL, 2005a, p. 1/7). Embutia, assim, elementos característicos de **missão**, quais sejam: o negócio organizacional que seria a defesa; o papel desempenhado pela organização; e o campo em que ela atuava, pois orientava o preparo e o emprego da defesa nacional em todos os níveis e esferas de poder (ALMEIDA, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

A PDN 2005 tinha por premissas:

[...] os **fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal** e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na **busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais**. (BRASIL, 2005a, p. 1/7, grifo nosso).

Essas premissas, por refletirem fundamentos e princípios constitucionais, em termos de gestão estratégica, equivaleriam aos **valores** assumidos e praticados pela República Federativa do Brasil e, portanto, orientariam as decisões organizacionais relativas à defesa nacional (VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011).

Na seção **O Estado, a Segurança e a Defesa** era apresentada uma discussão teórica para, ao final, definir os conceitos de Segurança e de Defesa Nacional adotados pela PDN 2005, conteúdo este não afeto ao enfoque deste trabalho, motivo pelo qual não foi analisado.

Na sequência, o documento tratava do **Ambiente Internacional**. Esta seção pode ser relacionada a uma **Análise Externa**. Nela, era apresentada a conjuntura internacional podendo-se identificar alguns elementos correspondentes a ameaças e oportunidades, embora não tenham sido assim explicitados. Ameaças porquanto fatores que podiam dificultar ou impedir o desenvolvimento da missão e a consecução da visão de uma organização; e oportunidades quando se constituíam em fatores que poderiam garantir o sucesso de ambas (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Com base nesse referencial teórico, infere-se como ameaças à defesa nacional, que seria a missão, disputas por áreas marítimas, domínio do espaço, água, energia e recursos naturais em geral; ordem mundial unipolar; ataques a sistemas de informações; delitos transnacionais e terrorismo (BRASIL, 2005a).

Como oportunidades, também não explicitadas como tal, pelo significado intrínseco, deduz-se a inserção positiva no mercado mundial e o fortalecimento do multilateralismo e dos princípios do direito internacional (BRASIL, 2005a).

Na seção seguinte, ***O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico***, era apresentada a conjuntura regional, que também pode ser relacionada a uma Análise Externa (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). Nela, ainda, foram identificadas algumas ameaças e oportunidades. No primeiro caso, eram apontados os ilícitos transnacionais; no segundo, a cooperação e a integração regionais.

A seção ***O Brasil***, que pode ser comparada a uma **Análise Interna**, pois diagnosticava alguns fatores relacionados a capacidades, recursos, estrutura e competências (MAXIMIANO, 2000; RASMUSSEN, 1990). Nela, eram descritos aspectos geográficos e econômicos do País e suas vulnerabilidades, tais como extensão territorial e marítima, além de vazios demográficos. Levantava, ainda, alguns aspectos a eles relacionados que traduziam elementos característicos de gestão estratégica, quais sejam: pontos fracos, ameaças e fatores críticos de sucesso (KOTLER e KELLER, 2012; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Segundo Chiavenato (2014), pontos fracos são limitações organizacionais que dificultam ou impedem o alcance dos próprios objetivos. Pode-se deduzir, portanto, que fatores como a vivificação de fronteiras, a política indigenista, a exploração sustentável de recursos naturais, a proteção ao meio ambiente, a ausência do Estado e a insuficiente presença das Forças Armadas na Amazônia, além da precariedade dos sistemas de transporte nessa mesma região, seriam pontos fracos, pois, conforme o documento em questão, afetavam o desenvolvimento integrado da Amazônia, este, um objetivo.

Ameaças, por sua vez, são consideradas como tal na medida em que colocam em risco a missão e os propósitos organizacionais (OLIVEIRA, 2015). Dessa forma, pode-se inferir que, conforme apresentados, os ilícitos transnacionais e crimes conexos, bem como a presença de grupos contrários aos interesses nacionais se constituíam ameaças ao desenvolvimento e à integração da Amazônia (BRASIL, 2005a).

Pode-se, ainda, inferir a existência de alguns fatores críticos de sucesso, na medida em que foram apontados setores e questões críticas vitais para assegurar a consecução dos objetivos da organização (ROCKART, 1979). Assim sendo, e

considerando que a PDN 2005 tinha por finalidade “[...] estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional [...]” (BRASIL, 2005a, p. 1/7), deduz-se que havia no documento algumas ideias traduzíveis em fatores críticos de sucesso, tais como: o desenvolvimento da capacitação aeroespacial; redução da dependência tecnológica; e diversificação da matriz energética. E fatores críticos de sucesso embasam a **concepção estratégica** (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Na seção seguinte, **Objetivos da Defesa Nacional**, foram apresentados seis objetivos, a saber:

- I – a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial;
- II – a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior;
- III – a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais;
- IV – a promoção da estabilidade regional;
- V – a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- e
- VI – a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais. (BRASIL., 2005a, p. 4/7).

Analogamente ao caso da PDN 1996, a definição desses objetivos não se orientou pelo paradigma da Gestão Estratégica.

Não ficou caracterizada uma sequência processual que se iniciasse nas análises externa e interna, passando pela construção de cenários, dos quais se extraísse uma concepção estratégica que embasasse a definição de objetivos organizacionais como meios para cumprir a missão e atingir a respectiva visão de futuro (FISCHMANN e ALMEIDA, MAXIMIANO, 2000; 2011; OLIVEIRA, 2015).

Os conteúdos das seções *Ambiente Internacional*, *Ambiente Regional e Entorno Estratégico* e *O Brasil*, apesar de apresentarem alguns elementos correspondentes aos do marco teórico considerado – ameaças, oportunidades, pontos fracos e fatores críticos de sucesso –, não se refletiam nesses objetivos.

Também não mobilizavam recursos e energias organizacionais para a construção do futuro, nem eram padrões de medição de desempenho ou, ainda, não foram definidos para todas as áreas das quais dependia a sobrevivência da organização (DRUCKER, 1998). Tampouco eram “[...] alvos escolhidos que se pretende alcançar dentro de um certo período, aplicando determinados recursos disponíveis ou possíveis.” (CHIAVENATO, 2014, p. 170).

Adicionalmente, os objetivos estabelecidos pela PDN 2005, como os da PDN 1996, traduziam situações futuras, de caráter permanente, a serem buscadas e mantidas pela organização República Federativa do Brasil, o que caracterizava propósitos gerais de uma visão de futuro e não objetivos organizacionais estratégicos (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). Porém, segundo Maximiano (2000), esses propósitos gerais não podem ser confundidos com os objetivos organizacionais, uma vez que estes últimos são formulados visando à consecução dos primeiros.

Portanto, os objetivos definidos na PDN 2005 não aderiam ao marco da gestão estratégica, pois seus conteúdos refletiam, no que tange à defesa nacional, um modelo desejado (visão de futuro) de República Federativa do Brasil, ao invés de mobilizar os meios para construir esse modelo (DRUCKER, 1998; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Após definidos os objetivos da defesa nacional, foram estabelecidas **Orientações Estratégicas**, assim resumidas: dimensionar as Forças Armadas com base na estatura político-estratégica do País, nas suas dimensões geográficas, econômicas e populacionais; enfatizar suas capacidades de inteligência e de pronta resposta; buscar autonomia industrial e científico-tecnológica; promover a presença estatal e militar, o desenvolvimento socioeconômico e a cooperação com países vizinhos na região amazônica; dispor de meios capazes de exercer a vigilância e a defesa das águas jurisdicionais brasileiras; dispor de meios capazes de exercer a vigilância, o controle e a defesa de seu espaço aéreo; intensificar a participação em ações humanitárias e em missões de paz; dispor de capacidade contraterrorismo; reduzir a vulnerabilidade a ataques cibernéticos; desenvolver a mentalidade de defesa junto à sociedade brasileira; e assegurar a previsibilidade de recursos para o preparo adequado das Forças Armadas (BRASIL, 2005).

Nessas orientações estratégicas, observou-se semelhanças ao conceito de concepção estratégica, pois elas estabeleciam regras gerais e linhas mestras que poderiam orientar objetivos, estratégias e ações (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015). Porém, para tanto, deveriam estar declaradas antes da definição dos objetivos da defesa nacional que delas se derivariam (MAXIMIANO, 2000).

Finalmente, na última seção, **Diretrizes**, foram estabelecidas diretrizes aos diversos setores do Estado brasileiro visando à consecução dos objetivos da defesa nacional, resumidas como: manter forças estratégicas em condições de emprego imediato e com capacidade de atuar no exterior; aperfeiçoar a capacidade de

comando e controle e inteligência; aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo; incrementar a interoperabilidade entre as Forças Armadas; aumentar a presença militar no Atlântico Sul e na Amazônia brasileira; garantir recursos para o efetivo preparo e emprego das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na Defesa Nacional; aprimorar a logística militar; dispor de capacidade antiterrorismo; aperfeiçoar a segurança cibernética; fortalecer a infraestrutura de transportes, energia e comunicações; promover o desenvolvimento da Amazônia e a vivificação de fronteiras; incentivar a conscientização da sociedade para os assuntos de defesa; promover o desenvolvimento científico-tecnológico e industrial; promover a cooperação e integração regional; participar de missões de paz; e aumentar a participação em processos decisórios internacionais.

Essas diretrizes repetiam e detalhavam temas já abordados em outras partes do documento, tais como os problemas e soluções relacionados à Amazônia; à autonomia tecnológica e industrial, à cooperação regional, entre outros.

Adicionalmente, seus conteúdos, quando visualizados pelo marco teórico da gestão estratégica, apresentavam características de objetivos organizacionais. Consideravam, implicitamente, a República Federativa do Brasil como organização, para a qual orientavam ações internas e externas e definiam o que fazer em distintas áreas visando a garantir a sobrevivência organizacional e atingir uma visão de futuro. Ou seja, definiam o que fazer (objetivos) para garantir a soberania e a integridade do Estado brasileiro (visão de futuro) (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; DRUCKER, 1998; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Em termos gerais, não foram encontradas, por esta pesquisa, estratégias decorrentes da PDN 2005, o que, pelo referencial teórico, caracteriza um processo incompleto (OLIVIERA, 2015). Também não se identificou referências bibliográficas a métodos ou documentos que embasassem a elaboração da política em análise.

Conforme explicitado inicialmente, a PDN 2005 possuía estrutura e conteúdo semelhantes à versão de 1996. Em relação a esta, foram acrescentados os tópicos *O Estado, a Segurança e a Defesa, O Ambiente Internacional, O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico*, além de *O Brasil*, sendo excluído o *Quadro internacional*. Quanto aos *Objetivos da Defesa Nacional*, houve algumas fusões e desmembramentos entre eles, ficando a versão 2005 com seis, quando a 1996 possuía sete.

Entretanto, apesar de ampliado, o conteúdo da PDN 2005, para efeito de aderência e divergência ao referencial teórico, permaneceu inalterado em relação à PDN 1996. Não houve mudanças metodológicas. Conseqüentemente, os resultados relativos a essa aderência foram os mesmos para as duas versões, conforme apresentados a seguir:

- a) a organização responsável seria a República Federativa do Brasil;
- b) não se identificou níveis organizacionais, abordagem sistêmica e aplicação de princípios de planejamento;
- c) não havia alusão a visão, missão, valores, análise interna, análise externa, cenários, concepção estratégica;
- d) possuía elementos que, parcialmente, se assemelhavam a missão, valores, análise externa, análise interna, além da concepção estratégica;
- e) os objetivos da defesa nacional não resultavam de um processo analítico decorrente das fases anteriores;
- f) esses objetivos encerravam elementos característicos de visão de futuro ao invés de articular meios para atingi-la;
- g) os objetivos não possuíam horizonte temporal para a consecução;
- h) as orientações estratégicas poderiam ser assemelhadas à concepção estratégica, porém, nesse caso, deveriam ter sido definidas antes dos objetivos;
- i) as diretrizes poderiam ser assemelhadas a objetivos; e
- j) não foram encontradas estratégias derivadas da PDN 2005 ou referências bibliográficas a métodos e documentos que tenham embasado sua elaboração.

Portanto, infere-se que a PDN 2005 atualizou a versão 1996 sem alterar o seu conteúdo e, como ela, possuía estrutura própria, mas com elementos parcialmente aderentes ao marco da gestão estratégica, sem, contudo, configurar o respectivo encadeamento lógico;

Ainda em 2005, foi instituído, pelo Ministério da Defesa, a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM) que definiu processos específicos para o planejamento estratégico de defesa, até então inexistentes.

### **4.3 Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (2005)**

A Sistemática de Planejamento Estratégico Militar foi aprovada pelo próprio Ministério da Defesa, mediante a Portaria nº 998/MD, de 24 de agosto de 2005 (BRASIL, 2005b) e continua em vigor até o presente (2018).

Para sua análise, diferentemente dos documentos anteriores, foi inicialmente elaborada uma descrição de todos os capítulos e, após, foram elaboradas as análises. Isso porque, em função da característica do documento, e visando melhor compreensão do processo, entendeu-se necessário apresentar, previamente, uma visão geral.

A SPEM está estruturada em cinco capítulos: Introdução, Planejamento Estratégico Militar, Documentos Constituintes da Sistemática do Planejamento Estratégico Militar e A Sistemática do Planejamento Estratégico Militar e suas Fases.

No **Capítulo I, Introdução**, fica definido que a SPEM “[...] tem por finalidade estabelecer a sistematização do planejamento de alto nível **para as Forças Armadas** visando a contribuir com o atendimento dos objetivos da Defesa Nacional [...estando voltada...] precipuamente para a defesa da Pátria” (BRASIL, 2005b, p. 1, grifo nosso). Não foi encontrada, contudo, a definição para o que seria o *planejamento de alto nível para as Forças Armadas*.

No **Capítulo II, Planejamento Estratégico Militar**, fica estabelecido que seu propósito (e não o propósito da SPEM) é “[...] definir e organizar funcionalmente as atividades relacionadas com o preparo e o emprego do poder militar para atender às demandas da Defesa do País.” (BRASIL, 2005b, p. 3).

Nessa sistemática, o planejamento estratégico militar é apresentado como um processo de planejamento do Estado brasileiro dedicado à defesa nacional. São definidos níveis de atuação, respectivas finalidades e atividades, bem como a forma de inserção da SPEM em seu contexto (BRASIL, 2005b).

Entretanto, não foram encontradas, por esta pesquisa, normas e documentos legais supra ordenados (KELSEN, 1998) instituindo o planejamento estratégico militar.

Desta forma, não foi possível fazer uma análise de um possível planejamento estratégico militar.

Contudo, algumas definições constantes deste capítulo serão consideradas nas análises, uma vez que se relacionam aos níveis de planejamento e aos documentos da SPEM e embasam os capítulos posteriores.

No **Capítulo III, Documentos Constituintes da SPEM**, são elencados os documentos que a condicionam – os condicionantes –, e os que dela fazem parte –

os constituintes. Dentre os condicionantes encontram-se a Constituição, a Lei Complementar nº 97, a Política de Defesa Nacional, além de informar que a SPEM também obedece aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Dentre os constituintes, foram elencadas a PMD e a EMiD (BRASIL, 2005b).

O **Capítulo IV, Sistemática do Planejamento Estratégico Militar** – o último do documento – é o que explica a estrutura da SPEM.

A SPEM considera três níveis: nacional, setorial e subsetorial. O primeiro é composto pelas altas autoridades do País; o segundo pelo Ministério da Defesa; e o terceiro pelas Forças Armadas. Porém, suas atividades se desenvolvem apenas nos dois últimos, mas condicionadas pelo primeiro (BRASIL, 2005b).

Tem por documentos normativos a Avaliação Estratégica de Defesa (AED), a Política Militar de Defesa (PMD), a Estratégia Militar de Defesa (EMiD), a Doutrina Militar de Defesa (DMD) e a Estrutura Militar de Defesa (EttaMiD).

A AED elabora, pela ótica da defesa, diagnósticos dos ambientes internacional, regional e nacional "[...] visando a subsidiar os planejamentos estratégicos decorrentes da PDN, realizados no Ministério da Defesa, de modo a possibilitar a formulação da Política e Estratégia Militares de Defesa." (BRASIL, 2005b, p.5).

A PMD define objetivos e diretrizes condicionantes do preparo e do emprego das Forças Armadas para a defesa do País.

A EMiD define a concepção estratégico-militar e as hipóteses de emprego, que orientam o planejamento estratégico das Forças Armadas, "[...] de modo a estabelecer ações para que sejam alcançados os objetivos estabelecidos na PMD." (BRASIL, 2005b, p.5).

A DMD estabelece definições, conceitos e entendimentos relativos aos assuntos doutrinários e atividades comuns das Forças Armadas.

A EttaMiD "[...] atribui responsabilidades e define relações de comando." (BRASIL, 2005b, p. 5).

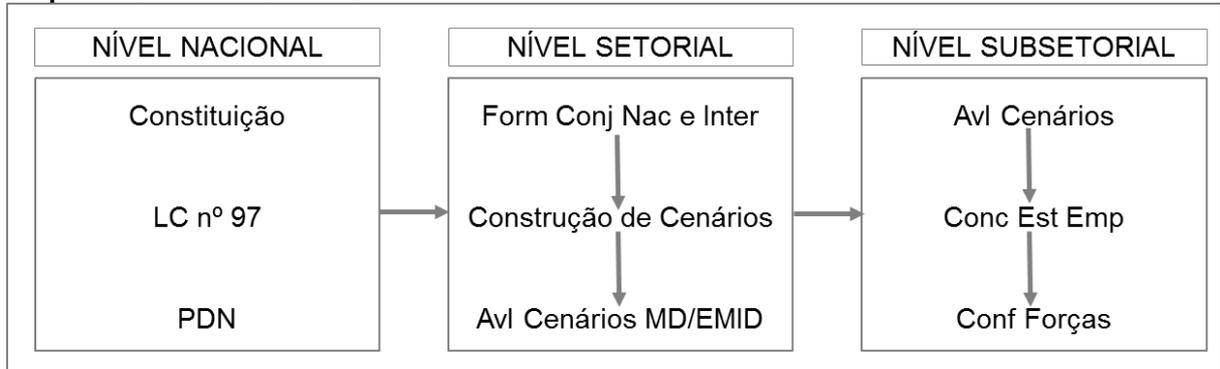
A SPEM divide-se em três fases: Concepção Estratégica e Configuração de Forças; Planejamento do Preparo; e Planejamento do Emprego Operacional. Possui caráter permanente e cíclico, pois se realimenta com resultados.

A Fase da Concepção Estratégica e Configuração de Forças diz respeito à identificação da configuração de forças militares necessárias à capacidade que a Nação deve dispor para a sua defesa (BRASIL, 2005b). Condiciona-se pela

Constituição, pela Lei Complementar nº 97 e pela Política de Defesa Nacional (PDN), todas emanadas do nível nacional (BRASIL, 2005b).

Inicia-se pela Formulação das Conjunturas Nacional e Internacional com base nas quais são construídos Cenários, de cujas avaliações formulam-se Conceitos Estratégicos de Emprego a fim de determinar as Configurações de Força necessárias à defesa nacional (Esquema 5).

**Esquema 5** – Processos da SPEM.



**Fonte:** extraído e adaptado da SPEM (BRASIL, 2005b, p. 6).

Na Formulação das Conjunturas Nacional e Internacional (Avaliação Estratégica de Defesa), são realizados diagnósticos conjunturais dos ambientes nacional e internacional. No primeiro, busca-se conhecer vulnerabilidades e potencialidades relativas às dimensões sociais, políticas, econômicas e dependências externas. No segundo, objetiva-se identificar interesses e possíveis situações de conflitos concernentes aos diversos atores do sistema internacional que possam afetar, direta ou indiretamente, os interesses brasileiros. Essa formulação é realizada pelo Ministério da Defesa (nível setorial) com participação das Forças Armadas (nível subsetorial). A PMD incorpora uma síntese das conjunturas.

A Construção de Cenários “[...] busca formular uma antevisão de futuro para o qual será preparada a capacitação militar requerida para a Defesa do País. [...]” (BRASIL, 2005b, p.11). São construídos pelo Ministério da Defesa com a participação das Forças Armadas. A PMD incorpora o cenário selecionado.

Em etapa seguinte, ocorre a Avaliação dos Cenários e a Formulação dos Conceitos Estratégicos de Emprego. Visa a identificar hipóteses de emprego e condições favoráveis para os planejamentos estratégicos. Essa avaliação, pela ótica político-estratégica<sup>9</sup>, é elaborada pelo Ministério da Defesa com vistas a embasar a PMD e a Estratégia Militar de Defesa (EMiD).

<sup>9</sup> Não foi encontrada por esta pesquisa uma conceituação do que seria a *ótica político-estratégica*.

Quanto aos Conceitos Estratégicos de Emprego, é atribuição de cada Força Armada, individualmente, efetuar sua avaliação para identificar aspectos relevantes dos cenários físicos que caracterizam futuros ambientes de operação e, com base nestes, definir seus próprios Conceitos buscando ao atendimento dos objetivos da Defesa Nacional.

A última etapa desta fase é a Determinação de Configuração das Forças que se destina à "[...] identificação das forças militares necessárias para cumprir os conceitos estratégicos [de emprego] estabelecidos." (BRASIL, 2005b, p.12). É de responsabilidade de cada Força Armada, com liberdade de escolha de métodos e processos. Uma vez definidas, essas configurações são submetidas ao Ministério da Defesa que verifica aderência aos objetivos, ações e hipóteses de emprego constantes da PMD e EMiD.

A **Fase do Planejamento do Preparo** compreende atividades relacionadas à obtenção e aprestamento de meios para o emprego operacional. "Ela se formaliza pela confecção e execução dos Planos Estratégicos, específicos de cada Força, visando ao cumprimento das diretrizes e ações estabelecidas nos seus Conceitos Estratégicos." (BRASIL, 2005b, p. 13). Envolve pessoal, material, cadeia de apoio logístico, ciência e tecnologia, doutrina, estruturas operativas e administrativas, adestramento tático e outros.

Por último, desenvolve-se a **Fase do Planejamento do Emprego Operacional**. Materializa-se por intermédio de planos operacionais elaborados para cada hipótese de emprego definida na EMiD. Esses planos são orientados e coordenados pelo Ministério da Defesa e avaliados em exercícios conjuntos, cujos resultados realimentam as fases anteriores da SPEM.

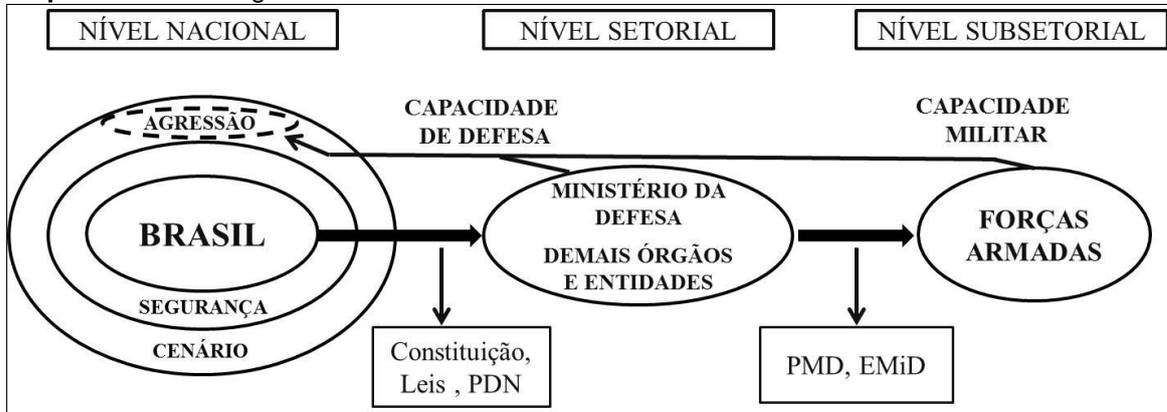
Portanto, o núcleo de seus processos está nas hipóteses de emprego, para as quais são estabelecidos os conceitos de emprego, as configurações de força e os planos operacionais (BRASIL, 2005b). Entretanto, não foi encontrada, neste documento, a definição para *hipótese de emprego*, *conceito de emprego* e *configuração de força*.

A estrutura geral da SPEM pode ser visualizada no Esquema 6.

Uma vez descritos conteúdo e estrutura da SPEM, foram elaboradas as análises relativas as suas aderências e divergências ao referencial teórico da gestão estratégica.

Inicialmente, não foram identificadas definições quanto à organização responsável pela sistemática, visão de futuro, missão e valores. Contudo, é possível deduzir várias similaridades de seus elementos àqueles característicos da gestão estratégica, conforme apresentadas a seguir.

**Esquema 6 – Visão geral da SPEM**



**Fonte:** extraído e adaptado da SPEM (BRASIL, 2005b, p. 6).

A **organização** responsável seria a República Federativa do Brasil, uma vez que a SPEM trata da defesa nacional e está previsto na Constituição, em seu Art. 21, inciso III, que compete à União assegurar a defesa nacional. Já o Art. 22, inciso XXVIII, define, como competência privativa da União, legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (BRASIL, 1998).

Os níveis estratégico, tático e operacional dessa organização (OLIVEIRA, 2015), por sua vez, poderiam ser respectivamente identificados nos níveis nacional, setorial e subsetorial da SPEM.

Isso porque, em seu **nível nacional** (estratégico) estão as mais altas autoridades e, conseqüentemente, o processo decisório (cúpula organizacional) que decide os destinos da Nação. Nesse nível, condicionados pela Constituição, pela Lei Complementar nº 97 e pelos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, são estabelecidos, por intermédio da Política de Defesa Nacional, os objetivos, orientações e diretrizes relativos ao preparo da defesa nacional (BRASIL, 1999; 2005a,b).

Com base nas condicionantes anteriores, o Ministério da Defesa, no **nível setorial** (tático), define concepção estratégica e configuração de forças que estruturam as capacidades militares necessárias à composição das capacidades nacionais de defesa. Para estruturá-las, estabelece parâmetros de preparo e de emprego das Forças Armadas, por intermédio da PMD e da EMiD. Caracterizam-se,

assim, atividades que desdobram objetivos e orientações do nível estratégico em ações administrativas no nível tático, que orientam as atividades finalísticas do nível operacional. Ou seja, caracteriza-se o nível tático (CHIAVENATO e SAPIRO, MAXIMIANO, 2000; 2009; OLIVEIRA, 2015).

Derivados desses parâmetros, as Forças Armadas, no **nível subsetorial** (operacional), elaboram conceitos de emprego e configurações de forças, planos estratégicos para a obtenção e preparo de meios identificados nessas configurações e planos operacionais correspondentes às hipóteses de emprego estabelecidas na EMiD. São atividades finalísticas e técnico-especializadas, derivadas, orientadas e avaliadas pelo nível tático em prol dos objetivos da defesa nacional no nível estratégico. Os planos operacionais são avaliados em exercícios e realimentam os demais processos da SPEM. Caracteriza-se, assim, a correspondência entre o nível subsetorial da SPEM e o operacional da gestão estratégica.

Essa estruturação permite identificar o princípio de **planejamento integrado** de Ackoff (1974), pois ocorre um processo de cima para baixo e de baixo para cima. Do nível estratégico emanam orientações ao tático que assim procede em relação ao operacional. Em sentido inverso, o planejamento operacional se estrutura no sentido de atender ao tático, que atende ao estratégico.

Adicionalmente, a divisão dessa estrutura em níveis e as atividades desenvolvidas em cada um deles, leva a dedução de que existe, implicitamente, uma **abordagem sistêmica**. Para Maximiano (2000, p. 265), "[...] uma organização é um sistema de recursos que procura alcançar objetivos." Segundo Oliveira (2015, p. 25), "Sistema é o conjunto de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função." Um sistema é envolvido por um ecossistema e possui subsistemas (OLIVEIRA, 2015).

No caso da SPEM, o ecossistema conteria os ambientes internacional e regional, pois são externos à organização que com eles se relaciona (CERTO E PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). O sistema seria a organização República Federativa do Brasil, cuja função seria preparar os próprios meios com o objetivo de se defender de ameaças externas (OLIVEIRA, 2014). Os subsistemas seriam os ministérios e demais entes da União, com atribuições relacionadas à defesa, além do Ministério da Defesa e de seus subsistemas, as Forças Armadas.

No que concerne especificamente à SPEM, suas fases e etapas, quando visualizadas de forma geral, e em termos de finalidades e sequenciamento, possuem

aderência a todos os processos de gestão estratégica a partir das análises interna e externa, que se seguem por cenários, concepção estratégica, formulação de estratégias, implementação de estratégias e controle de estratégias (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; MAXIMIANO, 2000; OLIVIERA, 2015; RASMUSSEN, 1990).

Entretanto, quando se analisa as fases e etapas de forma mais detalhada, identifica-se aderências apenas parciais.

A Formulação das Conjunturas Nacional e Internacional, por exemplo, corresponde às **análises interna e externa** da gestão estratégica. Tanto a conjuntura nacional, quanto a análise interna são diagnósticos dos ambientes organizacionais visando à identificação de vulnerabilidades (pontos fracos), ou potencialidades (pontos fortes) relacionadas. Tanto a conjuntura internacional, quanto a análise externa são diagnósticos do ambiente externo (ecossistema) à organização. Porém, no caso da conjuntura internacional, não fica clara a identificação de oportunidades e ameaças, havendo, apenas, referência à identificação de situações no sistema internacional que possam afetar direta ou indiretamente os interesses brasileiros.

Portanto, a aderência desses diagnósticos ao marco teórico é parcial, pois eles não são vinculados a uma organização, nem as suas respectivas missão e visão, mesmo porque nenhuma das três foi definida na SPEM (BRASIL, 2005b; CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Após a formulação das conjunturas, são construídos **cenários** visando a “[...] formular uma antevisão de futuro para o qual será preparada a capacitação militar requerida para a Defesa do País. [...]” (BRASIL, 2005b, p.11). Novamente, observa-se aderência parcial ao marco teórico, uma vez que não orienta os cenários para a missão e a visão organizacionais (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

A Avaliação dos Cenários e a Formulação dos Conceitos Estratégicos de Emprego correspondem às etapas de **Concepção Estratégica** e de **Formulação de Estratégias**, na medida em que, a partir da avaliação dos cenários, são definidas regras gerais e linhas mestras (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009) que se traduzem por objetivos, diretrizes e estratégias constantes da PMD e da EMiD, orientando a formulação dos conceitos de emprego e respectivas configurações de forças.

As fases do Planejamento do Preparo, quando se elaboram os planos estratégicos, e do Planejamento do Emprego Operacional, quando se elaboram os

planos operacionais, são aderentes à etapa da **Implementação de Estratégias**, prevista na gestão estratégica, pois é por intermédio desses planos que se implementam as estratégias (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Os planos operacionais, quando são avaliados em exercícios, e os resultados dessa avaliação realimentam os demais processos da SPEM, caracterizam uma etapa de **Controle de Estratégias**, também prevista pelo referencial teórico (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Todavia, não foram identificadas definições relativas a ciclos de planejamento e horizontes temporais para a atualização de documentos.

Também não foram observadas, na SPEM, referências bibliográficas a métodos ou documentos que tenham embasado sua elaboração.

No que tange à aderência da SPEM ao referencial teórico da Gestão Estratégica, pode-se apresentar os seguintes resultados:

- a) a organização responsável seria a República Federativa do Brasil;
- b) os níveis nacional, setorial e subsetorial, definidos pela SPEM, correspondem aos níveis organizacionais estratégico, tático e operacional;
- c) os processos desses níveis atendem ao princípio de integração de planejamento e ocorrem de cima para baixo e de baixo para cima;
- d) possui uma abordagem sistêmica implícita;
- e) não foram identificadas definições quanto à visão de futuro, missão e valores;
- f) as fases e etapas da SPEM, quando visualizadas de forma geral e em termos de finalidades e sequenciamento, correspondem às seguintes fases e etapas da gestão estratégica: análise externa, análise interna, cenários, concepção estratégica, formulação de estratégias, implementação de estratégias e controle de estratégias. Entretanto, quando se analisa individualmente essas fases e etapas, verificam-se aderências apenas parciais; e
- g) não foram identificadas definições relativas a ciclos de planejamento e horizontes temporais para a atualização de documentos.

Portanto, verificou-se que a SPEM possui uma estrutura própria, mas com aderências ao referencial teórico da gestão estratégica.

Em termos gerais, a SPEM:

- a) tem por finalidade sistematizar o planejamento estratégico das Forças Armadas, visando a contribuir para os objetivos da defesa nacional;
- b) aplica-se ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas;
- c) seu conteúdo possui impropriedades ao apresentar, como processo de abrangência nacional, o Planejamento Estratégico Militar, inexistente em termos legais;
- d) utiliza alguns termos com caráter técnico, sem a devida conceituação ou definição, como no caso de *hipótese de emprego*, *conceito de emprego*, *configuração de forças*, *planejamento de alto nível para as Forças Armadas* e *ótica político-estratégica*;
- e) não foram encontradas referências bibliográficas a métodos e documentos que tenham embasado sua elaboração; e
- f) o núcleo de seus processos está nas hipóteses de emprego.

O documento seguinte, a ser analisado e verificado quanto a sua aderência à gestão estratégica de defesa, foi a Estratégia Nacional de Defesa de 2008.

#### **4.4 Estratégia Nacional de Defesa – END (2008)**

A Estratégia Nacional de Defesa de 2008 (BRASIL, 2008) foi a primeira versão desse tipo de documento a ser aprovada pelo Estado brasileiro. Até então, no nível nacional, somente havia a Política de Defesa Nacional – PDN (2005).

O outro documento existente sobre o tema era a SPEM, também elaborada em 2005, mas que se aplica ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas, portanto, aos níveis setorial e subsetorial, respectivamente (BRASIL, 2005a,b).

A elaboração da END 2008 foi determinada pelo Presidente da República, mediante o Decreto de 6 de setembro de 2007, que instituiu, em seu Art. 1º, o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa com a finalidade de:

[...] elaborar e apresentar ao Presidente da República proposta de estratégia nacional de defesa e de atualização da Política de Defesa Nacional, aprovada pelo Decreto nº5.484, de 30 de junho de 2005, vinculada à estratégia nacional de desenvolvimento de longo prazo, abrangendo todos os aspectos de organização, operação e aparelhamento das Forças Armadas. (BRASIL, 2007, grifo do autor).

Esse Comitê Ministerial foi integrado pelos ministros da Defesa (presidente); da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência e Tecnologia; pela

Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República; e pelos comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (BRASIL, 2007).

O documento final da END 2008 foi aprovado pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008<sup>10</sup>. Em seu Art. 2º, estabelecia que “Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional.” (BRASIL, 2008).

Ela se estruturava em duas partes: I – Formulação Sistemática; e II – Medidas de Implementação.

A Formulação Sistemática subdividia-se em: Introdução; Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento; Natureza e âmbito da Estratégia Nacional de Defesa; Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa; A Marinha do Brasil: a hierarquia dos objetivos estratégicos e táticos; O Exército Brasileiro: os imperativos de flexibilidade e de elasticidade; A Força Aérea Brasileira: vigilância orientadora, superioridade aérea, combate focado, combate aeroestratégico; Os setores estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear; A reorganização da indústria nacional de material de defesa: desenvolvimento tecnológico independente; O serviço militar obrigatório: nivelamento republicano e mobilização nacional; e Conclusão.

Na **Introdução**, foram apresentadas características da identidade nacional e valores do povo brasileiro, bem como princípios constitucionais a serem observados nas relações internacionais.

No tópico seguinte, **Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento** foram vinculadas pelo entendimento de que projeto forte de defesa favoreceria projeto forte de desenvolvimento, além de apresentar os seguintes princípios para a independência nacional: mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos para o investimento no potencial produtivo do País; capacitação tecnológica autônoma; e democratização de oportunidades educativas e econômicas e de participação popular nos processos decisórios do País.

O tópico **Natureza e âmbito da Estratégia Nacional de Defesa** estabelecia que a END 2008: a) é o vínculo entre independência nacional e as Forças Armadas que a garantem, encerrando questões políticas, institucionais e militares decisivas para a defesa do País; b) é uma “[...] grande estratégia [...]” (BRASIL, 2008, p. 2/29);

---

<sup>10</sup> A PDN não foi elaborada. Os motivos não foram pesquisados por fugirem ao escopo desta pesquisa.

c) será complementada por planos para a paz e para a guerra, concebidos para fazer frente a diferentes hipóteses de emprego; d) organiza-se em torno de três eixos estruturantes; e) o primeiro refere-se à organização e orientação das Forças Armadas para aperfeiçoamento de desempenho; f) o segundo à reorganização da indústria nacional de defesa, para assegurar às Forças Armadas equipamentos com tecnologias próprias; e g) o terceiro versa sobre a composição dos efetivos militares visando à representatividade de toda nação.

O tópico seguinte da END trazia as **Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa**. Elas totalizavam vinte e três, com ampla abrangência, podendo ser assim resumidas: a) incrementar capacidades de monitoramento e controle de território, águas jurisdicionais e espaço aéreo; b) incrementar capacidades relativas à pronta-resposta a ameaças e agressões; c) incrementar operações conjuntas das Forças Armadas; d) incrementar capacidades para cumprir missões de garantia da lei e da ordem e de busca e salvamento; e) reposicionar efetivos militares no território nacional adensando a presença nas fronteiras e na Amazônia; f) buscar autonomia industrial e tecnológica principalmente nos setores espacial, cibernético e nuclear; g) estimular a integração da América do Sul; h) estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades; e i) manter o Serviço Militar Obrigatório.

Já em **A Marinha do Brasil: a hierarquia dos objetivos estratégicos e táticos**, foram definidas as prioridades das tarefas estratégicas a serem desempenhadas, bem como os meios necessários para desempenhá-las.

No tópico, **O Exército Brasileiro: os imperativos de flexibilidade e de elasticidade**, foram apresentados aspectos relativos à concepção do Exército, seus módulos básicos de combate, capacitações operacionais, reservas regionais e estratégicas, além de equipamentos.

O tópico seguinte foi **A Força Aérea Brasileira: vigilância orientadora, superioridade aérea, combate focado, combate aeroestratégico**. Nele, foram apresentados: objetivos estratégicos relacionados a capacidades operacionais; necessidades de infraestrutura na Amazônia; imperativos estratégicos relativos à pesquisa e desenvolvimento; considerações sobre reequipamento e nacionalização; e diretrizes para a transformação da Força Aérea.

No item, **Os setores estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear**, a END os classificava como setores essenciais para a defesa nacional e explicitava seus produtos e prioridades.

O tópico subsequente foi: **A reorganização da indústria nacional de material de defesa: desenvolvimento tecnológico independente**. Foram estabelecidas diretrizes para essa reorganização considerando, resumidamente: capacitação tecnológica independente; regime regulatório específico; parcerias com o setor privado, instituições de pesquisa e outros países; capacitação de recursos humanos; e política de compras.

Em **O serviço militar obrigatório: nivelamento republicano e mobilização nacional** foram elencados fatores de importância do Serviço Militar Obrigatório e estabelecidas medidas para sua manutenção e reforço.

Finalmente, apresentava-se a **Conclusão** da parte I, afirmando que a END 2008 inspirava-se em duas realidades que lhe garantiam a viabilidade e lhe indicavam o rumo: "[...] a capacidade quase irrestrita de adaptação que permeia a cultura brasileira [...e...] o sentido do compromisso nacional no Brasil." (BRASIL, 2008, p. 16/29).

O tópico **II – Medidas de Implementação** subdividia-se em: Contexto; Hipóteses de Emprego (HE); Emprego Conjunto das Forças Armadas em atendimento às HE; Fundamentos; Estruturação das Forças Armadas; Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I); Indústria de Material de Defesa; Inteligência de Defesa; Ações Estratégicas; e Disposições Finais.

O item **Contexto** apresentava aspectos positivos e vulnerabilidades do quadro de defesa nacional, bem como uma análise desses fatores.

A título de exemplo, como aspectos positivos elencava-se: a identificação entre Forças Armadas e sociedade; a adaptabilidade do brasileiro às situações novas e inusitadas e o conhecimento técnico-profissional dos militares.

Como vulnerabilidades, citava-se, entre outras: o baixo envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa; a insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários; e a obsolescência e dependência externa de equipamentos.

Pela análise desses fatores, identificavam-se algumas oportunidades a explorar, tais como: maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa; regularidade e continuidade na alocação dos recursos orçamentários para a defesa; aparelhamento das Forças Armadas e capacitação profissional de seus integrantes.

No tópico seguinte, **Hipótese de Emprego (HE)**, ficava estabelecida somente sua definição:

Entende-se por “Hipótese de Emprego” a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade de ameaças ao País. Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando a possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País. (BRASIL, 2008, p. 18/29).

No tópico, **Emprego Conjunto das Forças Armadas em atendimento às HE**, foram definidos os procedimentos para situações de paz, de crise e de conflito armado ou guerra.

Quanto aos **Fundamentos**, referiam-se a hipóteses de emprego. O texto estabelecia que os ambientes apontados na END “[...] não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não estatais.” (BRASIL, 2008, p. 19/29). Em função dessas incertezas, “[...] o preparo das Forças Armadas deve ser orientado para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado” (BRASIL, 2008, p. 19/29).

O tópico seguinte tratava da **Estruturação das Forças Armadas**. Orientava no sentido de privilegiar a “[...] visão conjunta como forma de aprofundar suas capacidades [e rejeitar] qualquer tentativa de definir orientação operacional isolada.” (BRASIL, 2008, p. 19/29). Estabelecia, ainda, que:

[...] as Forças Armadas submeterão ao Ministério da Defesa seus Planos de Equipamento e de Articulação, os quais deverão contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego [...]. (BRASIL, 2008, p. 20/29).

Esses planos, resumidamente, teriam por objetivos: gerar poder de combate dissuasório; disponibilizar ao Sistema de Defesa Nacional meios que incrementassem a vigilância e o controle do espaço aéreo, território e águas jurisdicionais, bem como a proteção da infraestrutura estratégica nacional; aumentar a presença militar no Atlântico Sul e na Amazônia; incrementar a participação governamental no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica; e estruturar forças de pronto emprego.

Ainda em relação aos citados planos, eles definiriam e priorizariam os equipamentos – submarinos, navios, blindados, sistemas antiaéreos, helicópteros e caças, entre outros –, bem como orientariam a distribuição espacial de forças no território nacional (BRASIL, 2008).

No item ***Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)***, a END tratava do estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico e à inovação de interesse para a defesa nacional, que ocorreria:

[...] por meio de um planejamento nacional para desenvolvimento de produtos de alto conteúdo tecnológico, com envolvimento coordenado das instituições científicas e tecnológicas (ICT) civis e militares, da indústria e da universidade, com a definição de áreas prioritárias e suas respectivas tecnologias de interesse e a criação de instrumentos de fomento à pesquisa de materiais, equipamentos e sistemas de emprego de defesa ou dual, de forma a viabilizar uma vanguarda tecnológica e operacional pautada na mobilidade estratégica, na flexibilidade e na capacidade de dissuadir ou de surpreender. (BRASIL, 2008, p. 21/29).

Para tanto, foram definidas medidas de coordenação entre os Ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia.

Neste tópico, havia, ainda, considerações sobre a importância da utilização de satélites para o incremento de capacidades relacionadas a sistemas de comando e controle, vigilância, monitoramento e reconhecimento.

Na sequência, era abordada a ***Indústria de Material de Defesa***. Visando a “[...] recuperar e incentivar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e exportações.” (BRASIL, 2008, p. 22/29), foram estabelecidos quatro desafios:

- aumentar os investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação;
- promover isonomia tributária em relação a produtos/materiais importados;
- expandir a participação nos mercados interno e externo; e
- fortalecer a cadeia de fornecedores no Brasil. (BRASIL, 2008, p. 22/29).

Para superar os desafios anteriores definia as seguintes ações:

- ampliação das compras nacionais;
- expansão e adequação do financiamento;
- promoção das vendas e capacitação de empresas brasileiras; e
- fortalecimento da base de P, D&I. (BRASIL, 2008, p. 22/29).

Este tópico também estabelecia que o Ministério da Defesa, em coordenação com o Ministério de Ciência e Tecnologia e com o Ministério do Desenvolvimento,

Indústria e Comércio Exterior, selecionaria projetos de defesa congruentes às potencialidades tecnológicas e produtivas existentes no Brasil.

Com relação à **Inteligência de Defesa**, apenas inseria aspectos doutrinários da atividade, sem especificar qualquer medida de implementação.

Nas **Ações Estratégicas**, enunciava as ações estratégicas que orientariam a implementação da Estratégia Nacional de Defesa. Foram classificadas pelas áreas de ciência e tecnologia, ensino, mobilização, logística, indústria de material de defesa, comando e controle, adestramento, inteligência de defesa, doutrina, operações de paz, infraestrutura, garantia da lei e da ordem, estabilidade regional, inserção internacional e segurança nacional.

Finalmente, como **Disposições Finais**, apresentava um quadro de tarefas relativas à elaboração e atualização de planos, propostas de normas legais, políticas setoriais, acordos de cooperação e estudos, de forma a atender as exigências da Estratégia.

Uma vez descritos o conteúdo e a estrutura da END 2008, foram analisadas as suas aderências e divergências em relação ao referencial teórico da gestão estratégica.

Estratégias são inerentes a organizações. De acordo com Ansoff e McDonnell (2009), a formulação de estratégias é necessária quando as condições organizacionais não mais são suficientes para enfrentar oportunidades e ameaças e seus objetivos mudam drasticamente.

Para Chiavenato (2014), nas estratégias

[...] formulam-se as alternativas que a **organização** pode adotar para alcançar os **objetivos organizacionais** pretendidos, tendo em vista as **condições internas e externas**. As alternativas estratégicas constituem os  **cursos de ação** futura que a organização pode adotar para atingir seus **objetivos globais**. (CHIAVENATO, 2014, p. 239, grifo nosso).

No caso da END 2008, não ficava definida a **organização**, embora seja possível deduzir tratar-se da República Federativa do Brasil. Isso porque foi aprovada por Decreto presidencial (BRASIL, 2008); o assunto é defesa nacional e está previsto na Constituição (Art. 21 e 22) que compete à União assegurar a defesa nacional e, privativamente, legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (BRASIL, 1998).

Pode-se, também, inferir os níveis estratégico, tático e operacional dessa organização (OLIVEIRA, 2015).

O **nível estratégico** se caracterizaria pela Presidência da República, como cúpula do Poder Executivo (OLIVEIRA, 2015), que determinou a instituição de grupo de trabalho interministerial para elaborar a END 2008 (BRASIL, 2007), além de aprová-lo mediante Decreto, cujo Art. 2º assim estabelecia: “Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional.” (BRASIL, 2008).

Essa determinação, por sua vez, caracterizaria os órgãos e entidades da administração pública federal, dentre os quais se incluem os ministérios, como **nível tático**, pois deveriam desdobrar, em seus planejamentos de caráter setorial, as orientações do nível estratégico contidas na END (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

As Forças Armadas caracterizariam o **nível operacional**, considerando-se suas atribuições focadas nas atividades finalísticas (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009) tais como emprego conjunto, planos de reequipamento, controle de águas jurisdicionais, território e espaço aéreo, bem como pronta-resposta a ameaças e agressões (BRASIL, 2008).

A formulação de estratégias é precedida por outras fases ou etapas assim sequenciadas: visão, missão, valores, análise externa, análise interna, cenários, concepção estratégica e definição de objetivos. E para a consecução desses objetivos é que se desenvolvem as estratégias (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Portanto, "Formular estratégias implica determinar caminhos adequados para se alcançar objetivos." (CERTO e PETER, 2010, p. 75).

Contudo, não foi possível identificar quais seriam os objetivos atendidos pela END 2008. Como estratégia nacional de defesa, ela deveria atender aos *objetivos da defesa nacional* contidos na PDN 2005, que a antecedia. Esta, porém, bem como seus objetivos, não foram referenciados na END 2008. Caracterizava-se, assim, uma inconsistência, pois era uma estratégia sem objetivos.

Considerando-se o referencial teórico, essa END deveria apresentar os objetivos definidos na etapa anterior; formular as estratégias para a consecução deles, orientar as respectivas medidas de implementação e definir os critérios de controle da

implementação (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, demonstrava ter sido elaborada como um fim em si mesmo, desconsiderando a PDN 2005. Isso porque, além de não explicitar os objetivos visados, possuía, em várias de suas partes, elementos semelhantes ao processo de gestão estratégica como um todo, e que seriam típicos daquela política, pois antecediam a definição de objetivos (BRASIL, 2005a, 2008).

Esse seria o caso dos **valores** organizacionais. Eles poderiam ser subentendidos na afirmação de que o Brasil “Rege suas relações internacionais [...] pelos princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos.” (BRASIL, 2008, p. 1/29). Em termos de gestão estratégica, se equivaleriam aos valores assumidos e praticados pela República brasileira para orientar as decisões organizacionais relativas à defesa nacional (VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011).

Também possuía elementos semelhantes à **análise externa** e à **análise interna**, inferidos do conteúdo do tópico "Contexto" (BRASIL, p.16/29), pois tratava de aspectos positivos e vulnerabilidades, bem como identificava oportunidades a explorar.

Contudo, isso era apresentado na parte II – Medidas de Implementação, ao final do documento END 2008, quando, pelo referencial teórico, fazia parte do início do processo e, por esse motivo, deveria constar, apenas, da PDN 2005 (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; MAXIMIANO, 2000).

Adicionalmente, pode-se deduzir semelhanças à **concepção estratégica** que diz respeito a regras gerais que definem os limites dentro dos quais devem ocorrer as estratégias e ações (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). A semelhança estaria na afirmação de que a “Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento.” (BRASIL, 2008, p. 1/29).

Raciocínio análogo permite-se desenvolver em relação à organização da Estratégia em torno de três eixos estruturantes, assim definidos: organização das Forças Armadas, reorganização da indústria nacional, e composição dos efetivos das Forças Armadas.

Contudo, a concepção estratégica também é formulada antes da definição de objetivos. Dessa forma, deveria ser definida na PND, podendo ser transcrita para a

END, apenas para facilitar o entendimento (ALMEIDA, 2010; CERTO e PETER, 2010; MAXIMIANO, 2000).

As Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, por sua vez, conforme foram declaradas, e se analisadas unicamente pelos seus conteúdos, poderiam ser caracterizadas como objetivos. Segundo Maximiano (2000, p.184), “Objetivos são os resultados finais em direção aos quais a atividade é orientada. São os fins que uma [...] organização procura realizar, por meio de suas atividades, operações e aplicação de recursos.”

E é disso que tratavam as diretrizes em questão quando determinavam incrementar capacidades de monitoramento e controle de território, águas jurisdicionais e espaço aéreo; de pronta-resposta; de operações conjuntas; além de reposicionar efetivos militares no território nacional; buscar autonomia industrial e tecnológica; estimular a integração da América do Sul; e manter o Serviço Militar Obrigatório, entre outros.

Entretanto, isso seria, pelo referencial teórico, *definição de objetivos* e, processualmente, deveria ocorrer na PDN 2005 e não END 2008. (BRASIL, 2005a; 2008; CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

No que tange à fase da **Implementação de Estratégias** está prevista na END 2008, em sua parte II – Medidas de Implementação.

Pelo referencial teórico, a Implementação de Estratégias diz respeito: à adequação organizacional – estruturas, sistemas, processos, recursos, cultura; à comunicação interna e externa; e, ainda, à elaboração e execução de programas, planos de ação e atividades inerentes (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Em consonância com esse referencial, as Medidas de Implementação estabeleciam os Planos de Equipamento e Articulação, além de ações relativas às áreas de ciência e tecnologia, ensino, mobilização, logística, indústria de material de defesa, comando e controle, adestramento, inteligência de defesa, doutrina, operações de paz, infraestrutura, garantia da lei e da ordem, estabilidade regional, inserção internacional e segurança nacional.

Também foram identificadas ações de implementação nas Disposições Finais, onde se apresentava um quadro de tarefas relativas à elaboração e atualização de planos, propostas de normas legais, políticas setoriais, acordos de cooperação, bem como estudos, todos visando a atender às exigências da Estratégia.

Há, portanto, aderência metodológica entre Implementação de Estratégias e as Medidas de Implementação da END 2008 (BRASIL, 2008).

Quanto à última fase da gestão estratégica, o **Controle de Estratégias**, destina-se a verificar se as estratégias estavam sendo implementadas conforme planejado e promover processo de retroalimentação corretiva (CERTO e PETER, 2010).

Na END 2008 era previsto, apenas, um cronograma relativo ao quadro de tarefas contido nas disposições finais. Aplicava-se, portanto, apenas àquelas tarefas e não a toda a estratégia, não caracterizando assim, aderência ao marco teórico.

Adicionalmente, a diretriz de nº 16 assim estabelecia: “Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades” (BRASIL, 2008, p. 5/29), com a justificativa de que “Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos.” (BRASIL, 2008, p. 5/29).

Todavia, a mesma END 2008 definia que,

[...] **Com base nas hipóteses de emprego**, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando a possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País. (BRASIL, 2008, p. 18/29, grifo nosso).

Ficava, assim, estabelecida uma contradição: a END deveria se estruturar com base em capacidades ou em hipóteses de emprego? Quais seriam os conceitos e métodos para organizar as Forças Armadas em torno de capacidades e não em torno de inimigos específicos? Qual seria a justificativa para isso? Não havia no documento qualquer explicação.

Por outro viés, além das análises relativas ao marco teórico, pode-se observar que a END 2008 se utilizava de vários termos sem estabelecer suas definições, ou, ainda, se referia a elementos inexistentes.

Dentre os não definidos pode-se exemplificar: *grande estratégia*, *eixo estruturante*, *imperativos estratégicos*, *desafios*, *medidas* e *ações*, não sendo possível identificar as inter-relações e hierarquia, se existente, entre eles, o que dificulta a compreensão das finalidades e significados, bem como da forma que se articulavam (BRASIL, 2008).

Quanto aos inexistentes, havia referências à “[...] Estratégia Nacional de Desenvolvimento [...]” (BRASIL, 2008, p. 1/29), ao “[...] Sistema de Defesa Nacional

[...]" (BRASIL, 2008, p. 20/29) e à "[...] infraestrutura estratégica nacional [...]" (BRASIL, 2008, p. 20/29) para os quais não foram encontrados documentos instituintes. Também havia alusão aos "[...] ambientes apontados na Estratégia Nacional de Defesa [...]" (BRASIL, 2008, p. 19/29), porém, esses ambientes não foram encontrados no documento.

Em síntese, no que concerne às aderências e divergências da END 2008 ao referencial teórico da gestão estratégica, apresentam-se os seguintes resultados:

- a) a organização responsável era a República Federativa do Brasil;
- b) seu nível organizacional estratégico seria Presidência da República; o tático, os ministérios e os órgãos da administração pública federal assemelhados; e o operacional as Forças Armadas;
- c) não se identificou abordagem sistêmica ou aplicação de princípios de planejamento;
- d) não apresentava os objetivos aos quais deveria atender (estratégia sem objetivos);
- e) não se vinculava à PDN 2005 e seus objetivos;
- f) possuía elementos que deveriam estar na PDN por se assemelharem a valores, análise externa, análise interna, concepção estratégica e definição de objetivos;
- g) possuía a fase de implementação da estratégia; e
- h) não possuía a fase de controle de estratégias.

Portanto, a END 2008 possuía estrutura própria, com elementos parcialmente aderentes à gestão estratégica, sem, contudo, configurar o respectivo encadeamento lógico.

Em termos gerais, a END 2008:

- a) criou a contradição quanto a se estruturar com base em capacidades ou em hipóteses de emprego;
- b) possuía incongruências relacionadas a indefinições terminológicas e referências a documentos inexistentes; e
- c) não foram encontradas referências bibliográficas a métodos e documentos que embasassem sua elaboração.

Após essa primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa, a iniciativa seguinte relacionada à gestão estratégica de defesa foi a instituição do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), em 2011.

#### 4.5 Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED

O SISPED teve por origem determinação do Ministro da Defesa no sentido de estudar a criação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, de forma a acolher os sistemas congêneres das Forças Armadas e estabelecer cenários, diretrizes e prioridades, a partir das quais cada Força elaboraria o seu próprio planejamento.

O âmbito definido foi o próprio Ministério da Defesa (BRASIL, 2010c).

O SISPED é apresentado como um método, tendo sido aprovado pela Portaria Normativa nº 3.962/MD, de 20 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2015b).

Possui treze seções: Finalidade; Objetivo; Introdução; Missão do Ministério da Defesa; Visão do Ministério da Defesa; Valores do Ministério da Defesa; Visão Geral do Método; 1ª Fase: Análise; 2ª Fase: Formulação da Política e Estratégia Nacionais de Defesa; 3ª Fase: Formulação da Política e Estratégia Setoriais de Defesa; 4ª Fase: Formulação de Planos; Controle; e Considerações Finais.

Sua **Finalidade** é “Orientar o processo de planejamento estratégico no Ministério da Defesa.” (BRASIL, 2015b, p. 5).

Seu **Objetivo** é “Propiciar a criação de condições futuras para a obtenção e o constante aperfeiçoamento das capacidades de defesa do Estado brasileiro.” (BRASIL, 2015b, p. 5).

Na **Introdução**, apresentam-se considerações sobre o processo de planejamento estratégico que é assim resumido:

De forma simplificada, o processo descreve a missão e a visão otimista de como a organização deseja ser reconhecida em um futuro estimado, assim como os valores em que se fundamenta para cumprir tal missão e alcançar a visão almejada. Para tanto, analisam-se seus pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças do ambiente em que se encontra inserida, de forma a se identificar estratégias para alcançar objetivos claramente estabelecidos, as quais são implementadas por meio de programas, projetos e planos submetidos a mecanismos de monitoramento de desempenho. (BRASIL, 2015b, p. 5).

A **Visão** foi assim declarada:

Ser reconhecido pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional como órgão de Estado efetivamente integrador da segurança e da defesa nacionais, dispondo de Forças Armadas modernas e compatíveis com a estatura político-estratégica do Brasil. (BRASIL, 2015b, p. 5).

A **Missão** foi assim declarada:

Coordenar o esforço integrado de defesa, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional. (BRASIL, 2015b, p. 5).

Os **Valores** definidos foram: Ética, Civismo, Patriotismo, Hierarquia, Disciplina e Liderança (BRASIL, 2015b).

Na **Visão Geral do Método**, fica estabelecido que “O SISPED foi concebido como um **processo de gestão estratégica**, compreendendo, portanto, a confecção do planejamento, sua execução, a medição de seu desempenho e a sua revisão.” (BRASIL, 2015b, p. 8, grifo nosso). E, ainda, que ele tem como base:

[...] os **Valores** do Ministério da Defesa e orientado pela **Constituição Federal e** pelas **Leis** que estabelecem sua organização, destinação, funções e atribuições subsidiárias, o processo se desenvolve, fundamentalmente, mediante atuação sinérgica de todos os setores do Ministério da Defesa, mantendo foco permanente na **Missão** da instituição e visando alcançar as condições da **Visão de Futuro** almejada. (BRASIL, 2015b, p. 8, grifo do autor).

O processo de planejamento estabelecido se desenvolve em quatro fases: Análise; Formulação da Política e Estratégia Nacionais, Formulação da Política e Estratégia Setoriais e Formulação de Planos.

Os trabalhos relativos às fases se desenvolvem por intermédio de grupos de trabalho compostos por representantes do Ministério da Defesa, das Forças Armadas e de outros órgãos governamentais (Legislativo, Executivo e Judiciário) e não governamentais, se necessários.

As fases são desenvolvidas em sequência crescente. Cada documento estratégico produzido é apreciado pelo Comitê de Supervisão Estratégica antes de sua apresentação ao Ministro da Defesa. Esse comitê é composto pelos: Chefe de Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas; Secretário-Geral; Chefes dos Estados-Maiores da Armada (Marinha), do Exército e da Aeronáutica; e pelo Assessor Especial de Planejamento (Esquema 7).

**Esquema 7** – Visão geral do SISPED.



Fonte: extraído do SISPED (BRASIL, 2015b, p. 8)

O ciclo de planejamento tem por horizonte temporal 20 anos, com atualizações quadrienais e anuais ou quando houver alterações significativas nas condições estabelecidas (BRASIL, 2015b).

As atualizações quadrienais se aplicam às políticas e estratégias nacionais e setoriais, além dos planos setoriais e subsetoriais. Atendem à Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999), a qual estabelece que o Poder Executivo encaminhe as Políticas de Defesa Nacionais e as Estratégias Nacionais de Defesa ao Congresso, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, a cada quatro anos, a partir de 2012.

Objetivam a compatibilização ao planejamento orçamentário da União, pelo qual os Planos Plurianuais (PPA) são elaborados e aprovados no primeiro ano de cada mandato presidencial, e entram em vigor no segundo, com validade também de quatro anos.

As atualizações anuais visam à compatibilização entre os planos setoriais (Ministério da Defesa) e subsetoriais (Forças Armadas) em vigor, com a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na primeira fase de planejamento, **Análise**, são elaborados os diagnósticos dos ambientes interno e externo e a análise prospectiva, identificando as implicações para a defesa e a segurança nacionais a fim de apoiar a elaboração de todos os documentos estratégicos.

No diagnóstico do ambiente interno, são identificados os pontos fortes e pontos fracos para cumprir a missão e atingir a visão de futuro do Ministério da Defesa. Os objetos de análise são "[...] as estruturas organizacionais, as funções, missões e atribuições de cada instituição subordinada e de seus componentes, bem como dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, considerando tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos." (BRASIL, 2015b, p. 13).

No diagnóstico do ambiente externo, são identificados os fatores externos ao Ministério da Defesa que influenciam o cumprimento de sua missão e o alcance de sua visão de futuro, com o intuito de identificar as respectivas ameaças e oportunidades. Nesta etapa, "[...] são levantados e analisados, nos ambientes internacional, regional e nacional, os fatores de influência relativos aos campos econômico, político, social, militar e tecnológico [...]" (BRASIL, 2015b, p. 13).

A análise prospectiva tem por objetivo identificar os fatores que podem influenciar o cumprimento da missão e o alcance da visão de futuro estabelecidos para o Ministério da Defesa. Com base nos "[...] diagnósticos do ambiente interno e externo, pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, são identificadas as 'Implicações para a Segurança e Defesa Nacionais' – produto final da fase Análise." (BRASIL, 2015b, p. 14).

Na segunda fase, **Formulação da Política e Estratégia Nacionais**, são definidos os Objetivos Nacionais de Defesa e as Ações Estratégicas de Defesa para atingi-los, visando à integração e à coordenação das ações do Estado brasileiro relativas à defesa e à segurança nacionais. Ela se subdivide em duas etapas: Elaboração da Política Nacional de Defesa (PND) e Elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (END).

A Elaboração da PND se baseia na análise prospectiva desenvolvida na fase anterior. Nela, são identificadas e analisadas as capacidades de que o Estado brasileiro deve dispor, com o intuito de atingir os níveis desejados de segurança. Deste processo, são definidos os Objetivos Nacionais de Defesa.

Na Elaboração da END "[...] são definidas as Ações Estratégicas de Defesa a serem desenvolvidas pelo Estado para alcançar os Objetivos Nacionais de Defesa [...]". (BRASIL, 2015b, p. 15).

Na terceira fase, **Formulação da Política e Estratégia Setoriais**, são definidos os objetivos estratégicos do Ministério da Defesa e as estratégias para atingi-los, visando à integração e à coordenação das ações do próprio Ministério e das

Forças Armadas relativas à END. Ela se subdivide em duas etapas: Elaboração da Política Setorial de Defesa (PSD) e Elaboração da Estratégia Setorial de Defesa (ESD).

Na formulação da PSD “[...] são definidos os objetivos do Ministério da Defesa (Objetivos Setoriais de Defesa) que lhe permitam cumprir a Missão e atingir sua Visão de Futuro.” (BRASIL, 2015b, p. 16). Com base na Estratégia Nacional de Defesa, identificam-se as capacidades de que o Ministério da Defesa deve dispor para cumprir sua missão e alcançar sua visão de futuro. São apresentados os objetivos estratégicos relativos aos diversos temas por ele gerenciados.

Na formulação da ESD são estabelecidas as ações estratégicas (Ações Setoriais de Defesa) a serem adotadas pelo Ministério da Defesa para a consecução dos objetivos setoriais.

A quarta fase, **Formulação de Planos**, trata da definição de “[...] processos, cronogramas, metas, prioridades, orçamento e atribuições, a fim de implementar as ações previstas na Estratégia Setorial de Defesa.” (BRASIL, 2015b, p. 17). Possui duas etapas: Elaboração do Plano Setorial e Elaboração dos Planos Subsetoriais.

Na Elaboração do Plano Setorial formula-se o Plano Estratégico de Defesa (PED), de cunho gerencial, destinado a orientar a gestão estratégico-administrativa<sup>11</sup> do Ministério da Defesa. Dele decorrem os demais planos estratégicos gerenciais dos diversos setores do próprio Ministério e das Forças Armadas (planos subsetoriais). Prioriza, integra e compatibiliza atividades, projetos, orçamento, ações, indicadores e metas relativos às ações estratégicas definidas para a consecução dos objetivos setoriais de defesa.

A Elaboração de Planos Subsetoriais é a etapa que envolve a formulação dos planos estratégicos da Administração Central do Ministério da Defesa<sup>12</sup>, da Escola Superior de Guerra, do Hospital das Forças Armadas e das próprias Forças Armadas. Visam a desdobrar e implementar as ações previstas no PED, no âmbito de cada subsetor/organização.

Após as quatro fases anteriormente descritas, inicia-se o **Controle**, por intermédio do qual:

---

<sup>11</sup> Não foi encontrada a conceituação para o termo *estratégico-administrativa*.

<sup>12</sup> Fazem parte da Administração Central do Ministério da Defesa: Gabinete do Ministro, Assessoria Especial de Planejamento, Assessoria Especial de Projetos, Consultoria Jurídica, Secretaria de Controle Interno, Instituto Pandiá Calógeras, Conselho Militar de Defesa e Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e Secretaria-Geral. (BRASIL, 2017a).

Todos os processos são definidos, orientados, coordenados e controlados, ao longo de todas as fases do método, mediante um **ciclo de alimentação/realimentação**, a fim de permitir a efetiva implementação das **ações planejadas**, a avaliação de seus **resultados** e a promoção dos **ajustes** que se fizerem necessários. (BRASIL, 2015b, p. 19, grifo nosso).

Esse Controle é conduzido por intermédio de prazos, indicadores e metas, permanentemente acompanhados e analisados, “[...] visando comparar os resultados alcançados com os planejados e, quando necessário, implementar ajustes ao planejamento.” (BRASIL, 2015b, p. 19). As avaliações que concluírem pela necessidade de alterações em quaisquer dos documentos – cenários, políticas, estratégias e planos – são apresentadas ao Comitê de Supervisão Estratégica e, caso por este acatadas, são submetidas à aprovação do Ministro da Defesa.

Nas **Considerações Finais**, ficou estabelecido que o documento (SISPED) estruturou “[...] o macroprocesso para o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, [...] no entanto, os processos referentes às diversas fases do método serão definidos em documentos específicos.” (BRASIL, 2015b, p. 20). Contudo, até a conclusão deste trabalho (2018), verificou-se, pela pesquisa documental, que ainda não haviam sido elaborados, motivo pelo qual não foram analisados.

Após descritos o conteúdo e a estrutura do SISPED, apresenta-se, a seguir, as análises efetuadas.

Nos documentos determinantes da elaboração do SISPED (BRASIL, 2010c), bem como no de sua aprovação (BRASIL, 2015b), não foram observadas alusões à existência da SPEM (BRASIL, 2005b), tampouco orientações no sentido de compatibilizar ambos os modelos, visto que foram instituídos pela mesma organização e com foco no planejamento estratégico de defesa.

Contudo, no texto do SISPED, encontram-se duas referências à SPEM. A primeira, quando declara que na fase da formulação da política e estratégias setoriais

Ocorre [...] a intercessão do SISPED com a “Sistemática de Planejamento Estratégico Militar” – SPEM, voltada para o emprego operacional e sob a responsabilidade do EMCFA, na medida em que esta última orienta a elaboração de documentos de nível setorial – a Política e a Estratégia Militares de Defesa (PMD e EMiD) –, também necessariamente alinhadas com a Estratégica Nacional de Defesa. (BRASIL, 2015b, p. 16).

Entretanto, é uma afirmação para a qual não foram encontrados vínculos com outras partes do documento ou fontes documentais. Embute, ainda, uma inconsistência, pois a END não está prevista na SPEM (BRASIL, 2005b).

A segunda, quando se afirma que os objetivos militares de defesa extraídos da PMD são incluídos na PSD (BRASIL, 2015b). Como no caso anterior, não foram encontrados vínculos a outras partes do documento que a justifiquem, tampouco há previsão na SPEM para tal procedimento, pois é anterior ao SISPED (BRASIL, 2005b).

Quanto às aderências e divergências ao referencial teórico da gestão estratégica, pode-se afirmar que o SISPED por ele se orienta, embora haja lacunas e divergências em alguns processos.

Na Visão Geral do Método, fica estabelecido que “O SISPED foi concebido como um processo de **gestão estratégica**, compreendendo, portanto, a confecção do planejamento, sua execução, a medição de seu desempenho e a sua revisão.” (BRASIL, 2015b, p. 8, grifo nosso). Na sequência, declara-se que:

Tendo como base os **Valores** do Ministério da Defesa e orientado pela **Constituição Federal e** pelas **Leis** que estabelecem sua organização, destinação, funções e atribuições subsidiárias, o processo se desenvolve, fundamentalmente, mediante atuação sinérgica de todos os setores do Ministério da Defesa, mantendo foco permanente na **Missão** da instituição e visando alcançar as condições da **Visão de Futuro** almejada. (BRASIL, 2015b, p. 8, grifo do autor).

A **organização** foi devidamente definida como sendo o Ministério da Defesa, inclusive com visão, missão e valores (BRASIL, 2015).

Contudo, as PND e END foram acolhidas como parte do SISPED, mas, como documentos de Estado, elas foram aprovadas por decretos, normas estas emanadas da Presidência da República e, portanto, de nível superior aos ministérios.

Mesmo assim, em termos legais, pode-se inferir que não houve quebra da hierarquia das normas (KELSEN, 1998). A Lei Complementar nº 136, que teve dentre suas finalidades “[...] disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa.”, estabelece, em seu Art. 9º, § 3º, que o Poder Executivo deve encaminhar ao Congresso Nacional, quadrienalmente, a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa.

Portanto, a elaboração desses documentos foi atribuída ao Ministério da Defesa por lei complementar, motivo pelo qual poderia incluí-las em seus processos.

Contudo, no que tange a gestão estratégica, há uma contradição entre qual seria a organização responsável: o Ministério da Defesa ou a República Federativa do Brasil.

Isso porque, a primeira fase do SISPED é a Análise, que tem por objetivo “apoiar a elaboração de todos os documentos estratégicos” (BRASIL, 2015, p. 13). A segunda fase é a Formulação de Políticas e Estratégias Nacionais, que encerra as PND e END, de nível nacional.

Nessa fase, portanto, são definidos os Objetivos Nacionais de Defesa e as Ações Estratégicas de Defesa para atingi-los, visando à integração e à coordenação das ações do Estado brasileiro relativas à defesa e à segurança nacionais (BRASIL, 2015b).

Assim sendo, para que a Análise pudesse embasar a Formulação de Políticas e Estratégias Nacionais, ela deveria considerar a organização República Federativa do Brasil.

Porém, seu foco está no Ministério da Defesa, pois seus diagnósticos e visão prospectiva identificam e analisam fatores internos e externos que possam influenciar o cumprimento de sua missão e a consecução de sua visão (BRASIL, 2015b).

Dessa forma, para a fase Análise, o Brasil é ambiente externo e, para a fase Formulação das Políticas e Estratégias Nacionais, é ambiente interno, o que é incompatível com o referencial teórico, pois as fases de um mesmo modelo possuem ambientes diferentes (CERTO e PETER, 2010).

Com essa abrangência, a Análise se adequa, apenas, à fase da Formulação da Política e Estratégia Setoriais. Isso porque, nela são definidos os objetivos estratégicos do Ministério da Defesa e as estratégias para atingi-los, visando à integração e à coordenação das ações do próprio Ministério e das Forças Armadas, relativas à Defesa Nacional (BRASIL, 2015).

Essa contradição também se reflete na abordagem sistêmica e na definição dos níveis organizacionais (CERTO e PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015). Pelos motivos já comentados na Análise, o *sistema* e o nível organizacional *estratégico* estariam no Ministério da Defesa. Já na Formulação das Políticas e Estratégias Nacionais, ambos estariam na República Federativa do Brasil (BRASIL, 2015b).

Porém, quando se desconsidera a questão da Análise e se atém às demais fases, pode-se deduzir uma estrutura organizacional aderente ao referencial teórico, com os níveis estratégico, tático e operacional definidos em cada uma delas.

Na fase Formulação de Políticas e Estratégias Nacionais, são elaboradas a PND e a END, cujo conteúdo é de abrangência nacional. São documentos do Poder Executivo que devem ser apreciados pelo Congresso Nacional (BRASIL, 2010).

Adicionalmente, a Constituição estabelece que compete à União assegurar a defesa nacional (BRASIL, 1988). Infere-se, assim, que a organização a ser considerada é a República Federativa do Brasil, em cuja cúpula – Poderes Executivo e Legislativo – encontra-se o **nível estratégico**.

Isso porque, é nesse nível que se definem objetivos e estratégias que consideram a organização como um todo, bem como seus recursos e atividades, num contexto global (MAXIMIANO, 2000; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Na fase Formulação de Políticas e Estratégias Setoriais, são definidos os objetivos estratégicos do Ministério da Defesa e as estratégias para atingi-los, visando à integração e à coordenação das ações do próprio Ministério e das Forças Armadas, relativas à PND e à END (BRASIL, 2015b).

Caracteriza-se, assim, o **nível tático**, pois trata de atividades setoriais em prol dos objetivos e estratégias maiores da organização, que são decompostos em objetivos e estratégias setoriais e orientam o nível operacional (MAXIMIANO, 2000; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Já na Formulação de Planos, são definidos “[...] processos, cronogramas, metas, prioridades, orçamento e atribuições, a fim de implementar as ações previstas na Estratégia Setorial de Defesa.” (BRASIL, 2015b, p. 17).

Caracteriza-se, dessa forma, o **nível operacional**, pois as atividades envolvidas são técnicas e finalísticas, conforme aquelas desempenhadas no nível subsetorial pelas Forças Armadas (BRASIL, 1999a; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Adicionalmente, pode-se inferir que o SISPED obedece aos princípios de planejamento de Ackoff (1974), pois prevê processos participativos, coordenados, integrados e permanentes.

A **Participação** e a **Coordenação** podem ser inferidas na medida em que todas as fases são desenvolvidas por grupos de trabalho compostos por representantes dos níveis operacional (Forças Armadas), tático (Ministério da Defesa e órgãos governamentais) e estratégico (Presidência da República e Congresso Nacional).

Em paralelo, a definição dos ciclos de planejamento respeitou os processos de planejamento orçamentário da União, adaptando-se aos cronogramas de

elaboração dos PPA e das LOA. Todavia, existe uma lacuna quanto à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual não se faz referência no SISPED (BRASIL, 2015b).

A **Integração** ocorre na medida em que os objetivos e estratégias maiores, definidos no nível estratégico, por intermédio das PND e END, são desdobrados no tático, mediante as PSD e ESD, de forma a contribuir para o estratégico e orientar o operacional. Neste, implementam-se atividades finalísticas em prol do nível tático, tendo por instrumento os planos subsetoriais.

Assim sendo, caracteriza-se um processo bidirecional de planejamento, onde os objetivos maiores da organização são estabelecidos de cima para baixo e os meios para alcançá-los, de baixo para cima (ACKOFF, 1974).

Pelos mesmos motivos, caracteriza-se, ainda, a hierarquia de objetivos, pela qual os estratégicos subordinam os táticos, que subordinam os operacionais e todos contribuem para o respectivo nível superior (MAXIMIANO, 2000; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; OLIVEIRA, 2015).

O princípio do **Planejamento Permanente**, por sua vez, se reflete na etapa *Controle* do SISPED, pelo qual os processos são “[...] coordenados e controlados, ao longo de todas as fases do método, mediante um ciclo de alimentação/realimentação, a fim de permitir a efetiva implementação das ações planejadas [...]” (BRASIL, 2015, p. 19). Para tanto, existem as atualizações quadrienais e anuais conforme o processo envolvido.

Adicionalmente, o *Controle*, por essas características, adere à fase ou etapa de **Controle da Estratégia** prevista pela gestão estratégica que a define como um processo de retroalimentação, por meio de medição (indicadores) e avaliação de desempenho organizacional, bem como estabelecimento de ações corretivas, visando à implementação das estratégias planejadas. (KAPLAN e NORTON, 1997; DRUCKER, 1998; ESTRADA e ALMEIDA; 2007; CERTO e PETER, 2010).

Ainda pelo mesmo referencial teórico, o *Controle* poderia ser entendido como uma quinta fase do SISPED.

Por essa estrutura processual e organizacional, complementada pela obediência aos princípios de planejamento, pode-se deduzir que o SISPED possui **abordagem sistêmica**, pois caracteriza um “[...] conjunto de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função.” (OLIVEIRA, 2015, p. 25).

Sua finalidade é “Orientar o processo de planejamento estratégico no Ministério da Defesa.” (BRASIL, 2015b, p. 5) e seu objetivo é “[...] a criação de condições futuras para a obtenção e o constante aperfeiçoamento das capacidades de defesa do Estado brasileiro.” (BRASIL, 2015b, p. 5).

Voltando à análise para os processos do SISPED, pode-se inferir que ele encerra os elementos característicos da Gestão Estratégica. Tanto o primeiro quanto esta última possuem visão, missão, valores, diagnósticos externo e interno, cenários, definição de objetivos, formulação de estratégias, implementação de estratégias e controle de estratégias.

A única exceção nessa estrutura processual foi a Concepção Estratégica, não identificada no SISPED, o que pressupõe uma definição de objetivos sem identificação dos fatores críticos de sucesso para cumprir a missão e atingir a visão, conforme previsto no referencial teórico (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA 2011; KOTLER e KELLER, 2012; OLIVEIRA, 2015).

As diferenças existentes não são de finalidade dos elementos, mas apenas de denominação e somente em alguns casos.

Conforme se pode verificar no Quadro 7, no caso do SISPED, a definição de objetivos ocorre nas PND e PSD, a formulação de estratégias nas END e ESD e a implementação da estratégia se estrutura nos planos setoriais e subsetoriais (BRASIL, 2015b).

Quanto ao **núcleo dos processos** do SISPED, depreende-se que esteja nas “[...] **capacidades** de que o Estado brasileiro deve dispor para atingir os níveis desejados de segurança.” (BRASIL, 2015b, p. 15, grifo nosso); e, também, nas “[...] **capacidades** de que o Ministério da Defesa deve dispor para cumprir sua Missão e alcançar sua Visão de Futuro.” (BRASIL, 2015b, p. 15, grifo nosso).

Isso porque, a partir das primeiras, são definidos os objetivos nacionais de defesa e das segundas os objetivos setoriais de defesa. Contudo, nenhuma outra definição ou conceituação para essas capacidades foi encontrada na documentação pesquisada. Tampouco foi explicitada qualquer vinculação metodológica para essa abordagem (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

**Quadro 7** – Gestão estratégica e SISPED.

<b>Gestão Estratégica</b>	<b>SISPED</b>
---------------------------	---------------

Visão (de futuro)	Visão (de futuro)
Missão	Missão
Valores	Valores
Análise Externa	Diagnóstico do Ambiente Externo
Análise Interna	Diagnóstico do Ambiente Interno
Concepção Estratégica	Não há
Definição de Objetivos	Políticas (PND, PSD)
Formulação de Estratégias	Estratégias (END, ESD)
Implementação de Estratégias	Planos (setoriais e subsetoriais)
Controle de Estratégias	Controle

**Fonte:** adaptado de Chiavenato e Sapiro (2009), Certo e Peter, (2010) e Oliveira (2015).

Dessa forma, e ainda considerando o referencial da gestão estratégica, se as capacidades embasam a definição de objetivos, elas deveriam ser identificadas na fase da Concepção Estratégica, pois esta considera, mediante avaliação dos cenários, as possíveis interações entre pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, além dos fatores críticos de sucesso, disso decorrentes (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015; ROCKART, 1979).

Ou seja, mesmo com o núcleo dos processos focados nas capacidades, o SISPED manteria aderência ao referencial teórico considerado.

No que tange às aderências e divergências do SISPED ao marco teórico da gestão estratégica, apresentam-se os resultados a seguir:

- a) a organização responsável, por definição, é o Ministério da Defesa, porém, o conjunto dos processos leva à dedução de que seja a República Federativa do Brasil, apesar das contradições e inconsistências entre alguns deles;
- b) os Poderes Executivo e Legislativo conformariam o nível estratégico, o Ministério da Defesa o tático e as Forças Armadas o operacional;
- c) os processos desses níveis, e entre eles, atendem ao princípio de integração de planejamento e ocorrem de cima para baixo e de baixo para cima; e
- d) semelhantes estrutura e processos permitem inferir uma abordagem sistêmica.

Portanto, sua estrutura geral é aderente à da gestão estratégica, porém não apresenta uma fase ou etapa dedicada à Concepção Estratégica e possui incongruências entre a fase da Análise e as demais fases.

Em termos gerais:

- a) na documentação relativa à elaboração e aprovação do SISPED nenhuma alusão foi feita ou orientação foi estabelecida com relação à SPEM, previamente existente;
- b) há duas menções à SPEM no texto, porém inconsistentes com os conteúdos de ambos os modelos;
- c) tem por finalidade orientar o processo de planejamento estratégico no Ministério da Defesa, em seus aspectos gerenciais e administrativos;
- d) define-se como método de gestão estratégica, porém não apresenta marco teórico e referências bibliográficas;
- e) não houve definição de conceito para *capacidades*; e
- f) o núcleo de seus processos está nas *capacidades* do Estado e do Ministério da Defesa.

No ano seguinte à aprovação do SISPED, consonante ao preconizado na Lei Complementar nº 97, foram atualizadas a PND e a END.

#### **4.6 Política Nacional de Defesa – PND (2012)**

Desde 2010, a Política de Defesa Nacional consta de um documento legal supra ordenado que é a Lei Complementar nº 97, alterada pela Lei Complementar nº 136.

Em seu Art. 9º, esta assim estabelece:

§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:  
 I - a **Política de Defesa Nacional**;  
 II - a Estratégia Nacional de Defesa; [...] (BRASIL, 2010, p.1/4, grifo nosso).

Quando da primeira atualização, em 2012, o título do documento foi alterado para Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2012). Os motivos de tal mudança não foram pesquisados por não pertinentes ao escopo deste trabalho.

A Política Nacional de Defesa 2012 foi publicada mediante o Decreto Legislativo nº 373, de 26 de setembro de 2013 (BRASIL, 2013).

Era muito semelhante à versão de 2005, em relação a qual houve, apenas, atualizações pontuais, conforme se evidenciará na análise a seguir.

Possuía sete seções, quais sejam: Introdução; O Estado, a Segurança e a Defesa; O Ambiente Internacional; O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico; O Brasil; Objetivos Nacionais de Defesa; e Orientações.

Na **Introdução**, em seu primeiro parágrafo ficava estabelecido que:

A Política Nacional de Defesa (PND) é o **documento condicionante** de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada 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. (BRASIL, 2012, p. 11, grifo nosso).

Dessa forma, e em função de ter sido aprovada por Decreto Legislativo (BRASIL, 2013), a PDN 2012 caracteriza-se como oriunda do **nível estratégico** (OLIVEIRA, 2015) da organização República Federativa do Brasil.

Ela estabelecia “[...] 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.” (BRASIL, 2012, p. 11). Nisso, pode-se identificar elementos característicos de **missão**, tais como: o negócio organizacional que seria a defesa nacional; o papel que a organização desempenha e seu campo de atuação, uma vez que orienta o preparo e o emprego dos setores civil e militar em todas as esferas de poder (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; ALMEIDA, 2010).

A PND 2012 baseava-se “[...] nos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais [...]” (BRASIL, 2012, p. 11). Esses princípios constam do Art. 4º, da Constituição (BRASIL, 1988) e regem as relações internacionais do Estado brasileiro. São eles: independência nacional, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os estados, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e cooperação entre os povos.

Como são *princípios* que embasam a PND 2012, em termos de gestão estratégica, equivaleriam aos **valores** assumidos e praticados pela República brasileira e, portanto, orientariam as decisões organizacionais relativas à defesa nacional (VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011).

A seção **O Estado, a Segurança e a Defesa** apresenta os conceitos de Segurança e de Defesa Nacional adotados pela PND 2012 que não foram analisados por não afetos ao enfoque deste trabalho.

Na sequência, o documento tratou do ***Ambiente Internacional***. Esta seção pode ser relacionada a uma **Análise Externa**. Apresentava, sucintamente, a conjuntura internacional. Nela, pode-se identificar elementos semelhantes a ameaças e oportunidades, apesar de não explicitados como tal. Ameaças por caracterizarem fatores restritivos ou impeditivos ao desenvolvimento da missão e à consecução da visão de futuro; e oportunidades porquanto fatores que poderiam garantir o sucesso de ambas (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Por esse referencial teórico, pode-se inferir como ameaças à defesa nacional, que seria a missão: as disputas por áreas marítimas, pelo domínio do espaço, por água, energia e recursos naturais em geral; a ordem internacional assimétrica; e os ataques a sistemas de informações (BRASIL, 2012).

Adicionalmente, o fortalecimento do multilateralismo e dos princípios do direito internacional, bem como o desenvolvimento tecnológico, pelo significado intrínseco, podem ser entendidos como oportunidades, apesar de não assim explicitados (BRASIL, 2012).

A seção seguinte, ***O Ambiente Regional e o Entorno Estratégico***, apresentava a conjuntura regional, também passível de correlação a uma **Análise Externa** (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). Nela foram identificadas algumas ameaças e oportunidades, como os ilícitos transnacionais, no primeiro caso, e a cooperação e integração regionais, no segundo.

Após, havia a seção ***O Brasil***, comparável a uma **Análise Interna**, pois identificava fatores relacionados a capacidades, recursos, estrutura e competências (MAXIMIANO, 2000; RASMUSSEN, 1990). Descrevia aspectos geográficos e econômicos do País e suas vulnerabilidades, a exemplo de extensão territorial e marítima, além de vazios demográficos. Relacionava, também, aspectos a eles vinculados que encerravam elementos característicos de gestão estratégica equiparáveis a pontos fracos e oportunidades (KOTLER e KELLER, 2012; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Pontos fracos, de acordo com Chiavenato (2014), são limitações organizacionais que dificultam ou impedem o alcance dos próprios objetivos. Assim sendo, é possível deduzir que fatores como a vivificação de fronteiras, a exploração sustentável de recursos naturais, a proteção ao meio ambiente, a ausência do Estado e a insuficiente presença das Forças Armadas na Amazônia seriam pontos fracos,

pois, segundo o próprio documento analisado, afetariam o desenvolvimento integrado da Amazônia, que seria um objetivo.

Como oportunidades podem ser deduzidas a cooperação regional e internacional e a participação em operações de paz, uma vez que preveniriam ou eliminariam conflitos (BRASIL, 2012).

A seção seguinte, **Objetivos Nacionais de Defesa**, apresentava onze objetivos:

- I. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III. contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV. contribuir para a estabilidade regional;
- V. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- VII. manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
- IX. desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- XI. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional (BRASIL., 2012, p. 30).

Pode-se inferir que esses objetivos não se definiam pelo paradigma da gestão estratégica. Não se caracterizada uma sequência processual com início nas análises externa e interna, gerando cenários, a partir dos quais se adotasse uma concepção estratégica, da qual se definiriam os objetivos organizacionais como meios para cumprir a missão e atingir a respectiva visão de futuro. (FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Adicionalmente, os conteúdos das seções *Ambiente Internacional*, *Ambiente Regional e Entorno Estratégico* e *O Brasil*, mesmo apresentando elementos correspondentes aos do marco teórico considerado – ameaças, oportunidades, pontos fracos e fatores críticos de sucesso –, não eram refletidos nos objetivos estratégicos.

Segundo Maximiano (2000), as organizações definem objetivos para responder a ameaças e oportunidades.

Drucker (1998, p. 101) destaca que "Os objetivos [...] são os meios pelos quais se mobilizam os recursos e as energias da empresa para a construção do futuro."

Ainda segundo o mesmo autor, objetivos são padrões de medição de desempenho, devem ser múltiplos buscando equilíbrio entre necessidades e são indispensáveis em todas as áreas das quais depende a sobrevivência da empresa.

Contrariando essa base conceitual, os objetivos nacionais de defesa estabelecidos pela PND 2012 traduziam situações futuras ideais e desejadas para a organização República Federativa do Brasil, para o sistema internacional e para as Forças Armadas. Ao invés disso, deveriam espelhar a mobilização de recursos e energias para construir aquelas situações futuras. Portanto, eram elementos característicos, não de objetivos estratégicos, mas de uma visão de futuro (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

E referenciando novamente Maximiano (2000), os objetivos organizacionais não podem se confundir com os propósitos e objetivos gerais expressos na missão e na visão, pois estes últimos são a razão de existir dos demais.

Após definidos os objetivos nacionais de defesa, na seção seguinte, eram estabelecidas **Orientações**, assim resumidas: a) o País deve dispor de meios capazes de exercer vigilância, controle e defesa de seu espaço aéreo, território e águas jurisdicionais; b) promover a presença estatal e militar, o desenvolvimento socioeconômico sustentável e a cooperação com países vizinhos na região amazônica; c) buscar autonomia industrial e científico-tecnológica no setor de defesa; d) buscar integração da indústria de defesa sul-americana; e) ampliar a cooperação e parcerias estratégicas na área de defesa; f) fortalecer os setores espacial, cibernético e nuclear; g) desenvolver capacidade dissuasória por intermédio da mobilização nacional e condições de pronto-emprego das Forças Armadas; h) ampliar a projeção do País no concerto mundial por intermédio de ações humanitárias e em missões de paz; i) dispor de capacidade de projeção de poder; j) dispor de capacidade contraterrorismo; k) reduzir a vulnerabilidade a ataques cibernéticos; l) assegurar a previsibilidade de recursos para o preparo adequado das Forças Armadas; m) aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência; e n) fortalecer a infraestrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional – transporte, energia e comunicações (BRASIL, 2012).

Essas orientações repetiam e detalhavam temas já abordados em outras partes do documento, tais como os problemas e soluções relacionados à Amazônia, à autonomia tecnológica e industrial, e à cooperação regional, entre outros.

Adicionalmente, seus conteúdos, quando visualizados pelo marco teórico da gestão estratégica, apresentavam semelhança à Concepção Estratégica, a fase ou etapa que precede e embasa a definição de objetivos. Nessa concepção, se estabelecem regras gerais e linhas mestras que orientam objetivos, estratégias e ações (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015). Para tanto, são identificadas as áreas em que os resultados, se satisfatórios, assegurarão o sucesso competitivo organizacional, ou seja, os fatores críticos de sucesso (ALMEIDA, 2010; MAXIMIANO, 2000; ROCKART, 1979;).

Em todas as Orientações, pode-se deduzir áreas específicas nas quais há que se desdobrar objetivos, estratégias e ações, como, por exemplo, *b) promover a presença estatal e militar, o desenvolvimento socioeconômico sustentável e a cooperação com países vizinhos na região amazônica; ou k) reduzir a vulnerabilidade a ataques cibernéticos; ou, ainda, m) aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência.*

Assim sendo, e considerando o marco teórico adotado, as orientações deveriam estar declaradas antes da definição dos objetivos nacionais de defesa, e estes delas deveriam se derivar (MAXIMIANO, 2000).

Considerando, agora, os aspectos relacionados ao SISPED, as políticas e estratégias nacionais de defesa foram por ele assimiladas em 2011, quando de sua aprovação (BRASIL, 2015b).

Por esse modelo fica estabelecido que:

[...] tomando-se por base a análise prospectiva [...], são identificadas e analisadas as **capacidades** de que o Estado brasileiro deve dispor, com o intuito de atingir os níveis desejados de segurança. A partir deste processo, são definidos os **Objetivos Nacionais de Defesa**, a serem consolidados no documento Política Nacional de Defesa. (BRASIL, 2015b, p. 15, grifo do autor).

Contudo, não foram identificados na PND 2012 (BRASIL, 2012) as capacidades e os níveis de segurança desejados. E os objetivos, conforme anteriormente analisados, não refletiam tal processo.

Também não foram encontradas nessa Política referências textuais ou bibliográficas ao SISPED.

No que tange às aderências e divergências da PND 2012 ao marco teórico da gestão estratégica, apresentam-se os seguintes resultados:

- a) a organização responsável seria a República Federativa do Brasil;

- b) não se identificou níveis organizacionais, abordagem sistêmica e aplicação de princípios de planejamento;
- c) não houve referências a visão, missão, valores, análise externa, análise interna, cenários e concepção estratégica;
- d) possuía elementos que, parcialmente, se assemelhavam a missão, valores, análise externa e interna, além da concepção estratégica;
- e) os objetivos nacionais de defesa não resultavam de um processo analítico decorrente das fases anteriores;
- f) esses objetivos encerravam elementos característicos de visão de futuro ao invés de articular meios para atingi-la;
- g) esses objetivos não possuíam horizonte temporal para sua consecução;
- h) as orientações estratégicas poderiam ser assemelhadas à concepção estratégica, porém, nesse caso, deveriam ter sido definidas antes dos objetivos;
- i) não aderiu aos processos preconizados pelo SISPED, do qual passou a fazer parte em 2011; e
- j) não foram encontradas referências bibliográficas a métodos e documentos que tenham embasado sua elaboração.

Portanto, a PDN 2012 possuía estrutura própria, mas havia em seu conteúdo elementos parcialmente aderentes ao referencial da gestão estratégica, sem, contudo, configurar o respectivo encadeamento lógico.

Na sequência da PND 2012, foi atualizada a END 2012.

#### 4.7 Estratégia Nacional de Defesa – END (2012)

Desde 2010, a Estratégia Nacional de Defesa consta de um documento legal supra ordenado que é a Lei Complementar nº 97, alterada pela Lei Complementar nº 136. Nesta lei (Art. 9º, § 3º) fica estabelecido que [...] O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, [...] de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, [...] a Estratégia Nacional de Defesa [...]" (BRASIL, 2010, p. 1/4).

“A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado sobre o que fazer para alcançá-los. A END, por sua vez, estabelece como fazer o que foi estabelecido pela Política.” (BRASIL, 2012, p. 7).

Ambos os documentos foram publicados mediante o Decreto Legislativo nº 373, de 26 de setembro de 2013 (BRASIL, 2013).

A END 2012 era muito semelhante à versão de 2008, em relação a qual houve, apenas, atualizações pontuais e reordenamento de tópicos, conforme se evidenciará na análise a seguir.

Ela também estava estruturada em duas partes: I – Formulação Sistemática; e II – Medidas de Implementação.

A Formulação Sistemática se compunha de: Introdução; Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento; Natureza e Âmbito da Estratégia Nacional de Defesa; Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa; Eixos Estruturantes; Objetivos Estratégicos das Forças Armadas; Os setores estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear; A reorganização da Base Industrial de Defesa: desenvolvimento tecnológico independente; O Serviço Militar Obrigatório: composição dos efetivos das Forças Armadas e Mobilização Nacional; e Conclusão.

Na **Introdução**, eram apresentadas características da identidade nacional e seus valores, bem como princípios constitucionais relativos às relações internacionais brasileiras. Informava sobre o planejamento da defesa nacional estar a cargo do Estado, tendo na PND seu documento de mais alto nível que estabelecia os objetivos nacionais de defesa. Afirmava que a Estratégia Nacional de Defesa tratava da “[...] reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da Base Industrial de Defesa e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.” (BRASIL, 2012, p. 42).

No tópico seguinte, **Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento**, ambas eram apresentadas como inseparáveis, considerando

que projeto forte de defesa favoreceria projeto forte de desenvolvimento e que a independência nacional se baseava nos seguintes princípios: mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos para o investimento no potencial produtivo do País; capacitação tecnológica autônoma; e democratização de oportunidades educativas e econômicas e de participação popular nos processos decisórios do País.

Quanto à **Natureza e âmbito da Estratégia Nacional de Defesa**, ficava assim estabelecido:

A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças. (BRASIL, 2012, p. 45).

As **Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa** totalizavam vinte e cinco, com ampla abrangência e podem ser assim resumidas: a) incrementar capacidades de monitoramento e controle de território, águas jurisdicionais e espaço aéreo; b) incrementar capacidades relativas à pronta-resposta a ameaças e agressões; c) fortalecer os setores espacial, cibernético e nuclear; d) incrementar as operações conjuntas das Forças Armadas; e) reposicionar efetivos militares no território nacional adensando a presença nas fronteiras e na Amazônia; f) estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades; g) incrementar capacidades para cumprir missões de garantia da lei e da ordem, de busca e salvamento e em operações internacionais; h) estimular a integração da América do Sul; i) desenvolver o potencial de mobilização militar e nacional com vistas à dissuasão; j) buscar autonomia da Base Industrial de Defesa; k) manter o Serviço Militar Obrigatório; e l) participar da concepção e do desenvolvimento da infraestrutura estratégica do País.

O tópico seguinte tratava dos três **Eixos Estruturantes**. O primeiro se referia à organização e orientação das Forças Armadas para aperfeiçoamento de desempenho. O segundo à reorganização da Base Industrial de Defesa para assegurar às Forças Armadas equipamentos com tecnologias próprias. E o terceiro versava sobre a composição dos efetivos militares visando à representatividade de toda a Nação.

Na sequência, eram apresentados os **Objetivos Estratégicos das Forças Armadas**. Para a Marinha definiam-se prioridades das tarefas estratégicas a serem

desempenhadas, bem como dos meios necessários para desempenhá-las. Para o Exército, apresentavam-se aspectos relativos à concepção do Exército, seus módulos básicos de combate, capacitações operacionais, reservas regionais e estratégicas, bem como equipamentos. Para a Força Aérea Brasileira foram estabelecidos quatro objetivos estratégicos relacionados a capacidades operacionais: executar vigilância aérea; assegurar o controle do ar; levar o combate a pontos específicos do território nacional; e organizar o potencial estratégico em torno de capacidades.

Em seguida, inseria-se o item **Os setores estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear**. Classificados como essenciais para a defesa nacional, tiveram suas necessidades e prioridades explicitadas.

O tópico subsequente foi **A reorganização da Base Industrial de Defesa: desenvolvimento tecnológico independente**. Nele, se estabeleciam diretrizes para essa reorganização considerando, resumidamente: capacitação tecnológica independente; regime regulatório específico; parcerias com o setor privado, instituições de pesquisa e outros países; capacitação de recursos humanos; e política de compras.

No item, **O serviço militar obrigatório: composição dos efetivos das Forças Armadas e Mobilização Nacional** eram assinalados os fatores de importância do Serviço Militar Obrigatório e definidas medidas para sua manutenção e reforço.

Ao final da parte I, apresentava-se a **Conclusão**, afirmando que a END 2012 tinha sua viabilidade e seu rumo garantidos pela capacidade de adaptação da cultura brasileira e seu sentido do compromisso nacional (BRASIL, 2012).

A parte **II – Medidas de Implementação**, subdividia-se em Contexto, Aplicação da Estratégia, Ações Estratégicas e Disposições Finais.

Em **Contexto**, apresentavam-se os aspectos positivos e as vulnerabilidades do quadro de defesa nacional, de cuja análise eram identificadas oportunidades.

Dentre os **aspectos positivos**, constavam: a identificação entre Forças Armadas e sociedade; a adaptabilidade do brasileiro às situações novas e inusitadas; o conhecimento técnico-profissional dos militares; e a incorporação do CENSIPAM à estrutura organizacional do Ministério da Defesa.

Dentre as **vulnerabilidades**, foram citados: o baixo envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa; a descontinuidade na alocação de recursos orçamentários; a obsolescência e dependência externa de equipamentos;

distribuição das Forças no território nacional desajustada das necessidades estratégicas; inexistência de carreira civil na área de defesa; o estágio da pesquisa científica e tecnológica; e capacidade das Forças Armadas contra os efeitos causados por agentes contaminantes químicos, biológicos, radiológicos e nucleares.

Pela análise desses fatores, foram identificadas algumas **oportunidades** a explorar, tais como: maior engajamento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa; regularidade e continuidade na alocação dos recursos orçamentários para a defesa; aparelhamento das Forças Armadas e capacitação profissional de seus integrantes; otimização dos esforços em Ciência, Tecnologia e Inovação; integração entre as indústrias estatal e privada; integração e definição centralizada na aquisição de produtos de defesa; transferência de tecnologia na compra de produtos de defesa; fomento da atividade aeroespacial; desenvolvimento das infraestruturas marítima, terrestre e aeroespacial; incremento da presença do Estado na região amazônica; cooperação entre os países da América do Sul; valorização da profissão militar e da carreira de servidores civis; aperfeiçoamento do Serviço Militar Obrigatório; e expansão da capacidade de combate das Forças Armadas.

Na sequência, eram apresentados os elementos relativos à **Aplicação da Estratégia** que se subdividia em: Hipóteses de Emprego; Emprego Conjunto das Forças Armadas em Atendimento às Hipóteses de Emprego; Estruturação das Forças Armadas; Garantia da Lei e da Ordem; e Inteligência de Defesa.

Em **Hipótese de Emprego**, apenas ficava estabelecida sua definição, qual seja:

Entende-se por “hipótese de emprego” a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação/situações ou área/áreas de interesse estratégico para a defesa nacional. É formulada considerando-se o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade de ameaças ao País. Com base nas hipóteses de emprego, serão elaborados e mantidos atualizados os planos estratégicos e operacionais pertinentes, visando a possibilitar o contínuo aprestamento da Nação como um todo, e em particular das Forças Armadas, para emprego na defesa do País. (BRASIL, 2012, p. 119).

No tópico, **Emprego Conjunto das Forças Armadas em atendimento às HE**, eram definidos os procedimentos para situações de paz, de crise e de conflito armado ou guerra.

Adicionalmente, declarava-se que:

Os ambientes apontados na Estratégia Nacional de Defesa não permitem vislumbrar ameaças militares concretas e definidas, representadas por forças

antagônicas de países potencialmente inimigos ou de outros agentes não estatais. Devido à incerteza das ameaças ao Estado Brasileiro, o preparo das Forças Armadas deve ser orientado para atuar no cumprimento de variadas missões, em diferentes áreas e cenários, para respaldar a ação política do Estado (BRASIL, 2012, p. 121).

O tópico seguinte tratava da **Estruturação das Forças Armadas**. Considerava-se que, para o eficaz atendimento das hipóteses de emprego, elas deveriam estar organizadas e articuladas para operar conjunta e singularmente, adequando-se às características peculiares das operações de cada uma das áreas estratégicas.

No mesmo tópico, orientava-se, ainda, no sentido de que,

[...] com base na Política Nacional de Defesa, na Estratégia Nacional de Defesa e na Estratégia Militar dela decorrente, as Forças Armadas submetem ao Ministério da Defesa seus **Planos de Articulação e de Equipamento**, os quais deverão contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das hipóteses de emprego [...]. (BRASIL, 2012, p. 123, grifo nosso).

Em linhas gerais, esses planos teriam por objetivos: gerar poder de combate dissuasório; disponibilizar ao Sistema de Defesa Nacional meios que incrementassem a vigilância e o controle do espaço aéreo, território e águas jurisdicionais, bem como para a proteção da infraestrutura estratégica nacional; aumentar a presença militar no Atlântico Sul e na Amazônia; incrementar a participação governamental no plano de vivificação e desenvolvimento da faixa de fronteira amazônica; e estruturar forças de pronto emprego.

Os mesmos planos deveriam, ainda, definir os equipamentos a serem priorizados – submarinos, navios, blindados, sistemas antiaéreos, helicópteros e caças, entre outros –, além de orientar a distribuição espacial de forças no território nacional.

No item **Garantia da Lei e da Ordem (GLO)**, ficava estabelecido que as Forças Armadas deveriam se capacitar para desempenhar essa missão.

Na Aplicação da Estratégia, eram apresentadas as **Ações Estratégicas** orientadoras da END 2012 classificadas pelas áreas temáticas a seguir: Mobilização; Logística; Doutrina; Comando e Controle; Adestramento; Inteligência de Defesa; Segurança Nacional; Operações Internacionais; Estabilidade Regional; Inserção Internacional; Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I); Base Industrial de Defesa; Infraestrutura; Ensino; Recursos Humanos; e Comunicação Social.

Finalmente, nas **Disposições Finais**, havia um quadro de tarefas relativas à elaboração e atualização de planos, propostas de normas legais, de caráter mais específico, visando à implementação da END.

Após essa descrição da estrutura e do conteúdo, a END 2012 foi analisada pela ótica da gestão estratégica.

Segundo Chiavenato (2014), as estratégias são cursos de ação que as organizações adotam para alcançar seus objetivos globais, considerando condições internas e externas. Portanto, uma estratégia é inerente a uma organização.

No caso em análise, essa **organização** é a República Federativa do Brasil, pois a END 2012 foi aprovada por Decreto Legislativo (BRASIL, 2013), o assunto é defesa nacional e está previsto na Constituição (Art. 21 e 22) que compete à União assegurar a defesa nacional, além de, privativamente, legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (BRASIL, 1998).

Inferese, também, os níveis estratégico, tático e operacional dessa organização (OLIVEIRA, 2015).

O **nível estratégico** estaria nas cúpulas dos Poderes Executivo e Legislativo (OLIVEIRA, 2015), tanto pelos dispositivos constitucionais assinalados anteriormente, quanto em função de o Executivo ter que encaminhar à apreciação do Legislativo, quadrienalmente, as atualizações da END (BRASIL, 1999).

O **nível tático** estaria no Ministério da Defesa, uma vez que:

[...] **com base na Política Nacional de Defesa**, na Estratégia Nacional de Defesa e na Estratégia Militar dela decorrente, as Forças Armadas submetem ao Ministério da Defesa seus Planos de Articulação e de Equipamento, os quais deverão contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das hipóteses de emprego [...]. (BRASIL, 2012, p. 124, grifo nosso).

Isso caracterizaria o desdobramento de orientações do nível estratégico, contidas na END, em estratégia setorial (Estratégia Militar) que orientaria planos das Forças Armadas, em nível subordinado, conforme preconizado pelo referencial teórico.

Essas condições, acrescidas das atividades especializadas e finalísticas – emprego conjunto; planos de reequipamento; controle de águas jurisdicionais, território e espaço aéreo; e pronta-resposta a ameaças e agressões – atribuídas às

Forças Armadas, as tipificariam como **nível operacional** (BRASIL, 2012; MAXIMIANO, 2000; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

A formulação de estratégias, por sua vez, visa à consecução de objetivos (CERTO e PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015). É uma das fases ou etapas dos processos de gestão estratégica os quais compreendem esta sequência: visão, missão, valores, análise externa, análise interna, cenários, concepção estratégica, definição de objetivos, *formulação de estratégias*, implementação de estratégias e controle de estratégias (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; OLIVEIRA, 2015).

Adicionalmente, o documento em análise estabelece que “A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional [...]. A END, por sua vez, estabelece como fazer o que foi estabelecido pela Política.” (BRASIL, 2012, p.7).

Dessa forma, com base no referencial teórico e em seu próprio documento, a END 2012 deveria, apenas, apresentar os objetivos definidos na PND 2012, formular as estratégias para a consecução deles e orientar as respectivas medidas de implementação e critérios de controle.

Entretanto, ela possuía elementos semelhantes a valores, análise externa, análise interna e concepção estratégica que deveriam constar, somente, da PND 2012, pois antecedem à *definição de objetivos* (BRASIL, 2012; CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; OLIVEIRA, 2015). Ao mesmo tempo, deixava de apresentar os objetivos para os quais estaria sendo formulada.

Os **valores** organizacionais, por exemplo, estariam implícitos nos “[...] princípios constitucionais da não intervenção, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos e democracia.” (BRASIL, 2012, p. 41) que regem as relações internacionais brasileiras. Eles se equivaleriam aos valores assumidos e praticados pela República brasileira para orientar as decisões organizacionais relativas à defesa nacional (VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011).

Já no tópico “Contexto” (BRASIL, 2012, p.113), verifica-se alguma semelhança de conteúdo à **análise externa** e **análise interna**, pois apresentava aspectos positivos e vulnerabilidades, além de identificar oportunidades a explorar. Mas, isso era apresentado na parte II – *Medidas de Implementação*, ao final do documento, quando, pelo paradigma da gestão estratégica, estaria, apenas, na PND

2012, elaborado após a declaração dos valores organizacionais (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; CERTO e PETER, 2010).

A **concepção estratégica**, por sua vez, define regras gerais e limites para o desenvolvimento de objetivos, estratégias e ações (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). Assim sendo, poder-se-ia assemelhar a esse conceito, tanto a afirmação de que “Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento.” (BRASIL, 2012, p. 43), quanto os três *eixos estruturantes*: organização das Forças Armadas, reorganização da indústria nacional, e composição dos efetivos das Forças Armadas. Entretanto, a *concepção estratégica* é formulada antes da *definição de objetivos*. Assim sendo, deveria constar apenas da PND ou ser, também, transcrita para a END visando, apenas, a facilitar o entendimento. Uma estratégia obedece a uma *concepção* ao invés de defini-la. (MAXIMIANO, 2000; ALMEIDA, 2010; CERTO e PETER, 2010).

Quanto aos **objetivos**, verifica-se na *Introdução* da END 2012 que a Política Nacional de Defesa estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa e a END, como alcançá-los (BRASIL, 2012). No mesmo documento, também ficava explícito que "A [...] Estratégia Nacional de Defesa trata da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da Base Industrial de Defesa e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica." (BRASIL, 2012, p.42).

Não se definia, contudo, como essas três linhas de ação se vinculariam aos objetivos da PND 2012, além de serem incompatíveis com alguns deles por questões de conteúdo, quais sejam:

- [...] **IV.** contribuir para a estabilidade regional;
- V.** contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI.** intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais; [...]
- VIII.** conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País; [...]
- XI.** desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional (BRASIL., 2012, p. 30).

Adicionalmente, não foram encontrados pela pesquisa outras referências aos objetivos aos quais a estratégia estaria atendendo, nem a explicitação de vínculos específicos dos elementos da END 2012 com os objetivos nacionais de defesa ou qualquer outro conteúdo contido na PND 2012.

Infere-se, portanto, que a END 2012 tinha um fim em si mesma.

As Diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa, por sua vez, poderiam ser caracterizadas como objetivos, pois refletiam [...] os fins que uma [...] organização procura realizar, por meio de suas atividades, operações e aplicação de recursos.” (MAXIMIANO, 2000, p.184). Isso porque elas tratavam de incrementar capacidades de: monitoramento e controle de território, águas jurisdicionais e espaço aéreo; pronta-resposta; operações conjuntas; e reposicionar efetivos militares no território nacional, dentre outros (BRASIL, 2012).

Porém, pelo referencial teórico, a *definição de objetivos* ocorre em etapa anterior à *formulação de estratégias* e pelos processos brasileiros, objetivos nacionais de defesa são formulados na PDN e não END (BRASIL, 2015b; CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

A **Implementação da Estratégia**, por sua vez, conforme prevista no referencial teórico, estava contemplada na END 2012, em sua parte *II – Medidas de Implementação*.

A *Implementação de Estratégias* diz respeito a: adequação organizacional (estruturas, sistemas, processos, recursos, cultura); comunicação interna e externa; e elaboração e execução de programas, planos de ação e atividades inerentes (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

As *Medidas de Implementação* aderiam a esse referencial, pois estabeleciam os Planos de Articulação e Equipamento, além de ações relativas às áreas de mobilização, logística, doutrina, comando e controle e adestramento, entre outros descritos no respectivo tópico (BRASIL, 2012).

Identificou-se, ainda, medidas de implementação nas *Disposições Finais*, onde se apresentava um quadro de tarefas relativas à elaboração e atualização de planos, propostas de normas legais e estudos de forma a atender às exigências da END (BRASIL, 2012).

A última fase da gestão estratégica, o **Controle de Estratégias**, não foi identificado pela pesquisa (CERTO e PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015).

Outro aspecto observado, foi a existência de conteúdos que se tipificariam como dos níveis operacional (Forças Armadas) e tático (Ministério da Defesa), na END 2012, elaborada como documento do nível estratégico (nacional) (BRASIL, 2012; CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Como temas do nível operacional pode-se exemplificar "Objetivos Estratégicos das Forças Armadas" (BRASIL, 2012, p.67), "Emprego Conjunto das

Forças Armadas [...]” (BRASIL, 2012, p.119) e "Adestramento" (BRASIL, 2012, p.133), pois caracterizavam atividades específicas e finalísticas (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; CERTO e PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015).

Como temas característicos do nível tático exemplifica-se "Estruturação das Forças Armadas" (BRASIL, 2012, p.119), "Doutrina" (BRASIL, 2012, p.132), e "Comando e Controle" (BRASIL, 2012, p.132), por tipificarem atividades setoriais (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; CERTO e PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015).

Contudo, a END, como documento de nível nacional (BRASIL, 1999a; 2012), e considerando o marco teórico, deveria tratar, apenas, de estratégias globais da organização República Federativa do Brasil (BRASIL, 2012; CERTO e PETER, 2010; OLIVEIRA, 2015), conforme o faz nos tópicos "Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Desenvolvimento" (BRASIL, 2012, p.43), "Eixos Estruturantes" (BRASIL, 2012, p. 65) ou "A reorganização da Base Industrial de Defesa [...]" (BRASIL, 2012, p.99).

Além das divergências e convergências da estrutura documental ao referencial teórico, também foram observadas contradições e inconsistências nos conteúdos dos textos. A seguir são analisadas aquelas que se encaixam no escopo deste trabalho.

A END 2012, como a versão de 2008, assim estabelecia: “Convém organizar as Forças Armadas em torno de **capacidades**, não em torno de inimigos específicos.” (BRASIL, 2012, p.58, grifo nosso) e, em outra parte do texto, definia que isso deveria ocorrer "Com base nas **hipóteses de emprego** [...]" (BRASIL, 2012, p. 119, grifo nosso).

Assim sendo, se mantiveram, nesta versão, os mesmos questionamentos da versão 2008, quais sejam: a END se estruturava com base em capacidades ou por hipóteses de emprego? Quais os conceitos e métodos para organizar as Forças Armadas em torno de capacidades e não em torno de inimigos específicos? Qual a justificativa para isso? Não se encontrou no documento qualquer explicação.

A END 2012 também se utilizava de termos sem estabelecer definições ou se referia a elementos inexistentes.

Como termos não definidos exemplifica-se: *grande estratégia, desafios, eixos estruturantes, imperativos estratégicos, medidas e ações*. Semelhante indefinição impede identificar as inter-relações e a hierarquia entre esses elementos, dificultando

a compreensão das respectivas finalidades e significados, além da forma como se articulavam (BRASIL, 2012).

No que tange aos inexistentes, houve referências à “[...] política de independência nacional [...]” (BRASIL, 2012, p. 42), “[...] Estratégia Nacional de Desenvolvimento [...]” (BRASIL, 2012, p. 43), ao “[...] Sistema de Defesa Nacional [...]” (BRASIL, 2012, p. 124) e à “[...] infraestrutura estratégica nacional [...]” (BRASIL, 2012, p. 124). Contudo, não foram encontrados documentos que os instituisse. Também havia alusão aos “[...] ambientes apontados na Estratégia Nacional de Defesa [...]” (BRASIL, 2012, p. 121) e a “[...] áreas estratégicas.” (BRASIL, 2012, p. 123), porém, esses ambientes e áreas não foram definidos no documento.

Em resumo, no que tange às aderências e divergências da END 2012 ao marco teórico da gestão estratégica, apresentam-se as seguintes conclusões:

- a) a organização responsável era República Federativa do Brasil;
- b) seu nível organizacional estratégico seria a Presidência da República; o tático o Ministério da Defesa; e o operacional as Forças Armadas;
- c) possuía elementos semelhantes a valores, análise externa, análise interna e concepção estratégica que deveriam constar, somente, da PND 2012;
- d) deixava subentendido que o objetivos para os quais estaria sendo formulada seriam os objetivos nacionais de defesa (PND 2012), mas seu conteúdo não era totalmente compatível com os mesmos e não explicitava os respectivos vínculos, caracterizando um fim em si mesma;
- e) as *diretrizes* se assemelhavam a objetivos, motivo pelo qual somente poderiam ser definidos na PND;
- f) possuía a fase de implementação de estratégias;
- g) não foi identificada a fase de controle de estratégias;
- h) não foram identificadas definições relativas a ciclos de planejamento e horizontes temporais para a consecução das ações previstas;
- i) não se identificou abordagem sistêmica e aplicação de princípios de planejamento;
- j) apesar de se caracterizar como documento de nível estratégico (nacional) tratava também de assuntos afetos aos níveis tático (MD) e operacional (Forças Armadas);

- k) manteve a contradição quanto a se estruturar com base em capacidades ou em hipóteses de emprego;
- l) possuía inconsistências relacionadas a indefinições terminológicas e alusões a documentos inexistentes; e
- m) não foram encontradas referências bibliográficas a métodos e documentos que tenham embasado sua elaboração.

Em termos gerais a END 2012 possuía estrutura própria, sem aderência ao marco da gestão estratégica ou vínculos com a PND 2012 identificáveis pelos conteúdos. Não explicitava como suas ações se vinculavam aos objetivos nacionais de defesa contidos na última. Contudo, possuía elementos característicos de processos que deveriam estar numa política, se constituindo, assim, num fim em si mesma.

A END 2012 foi o último documento a ser analisado por esta pesquisa.

As PND e END relativas a 2016 foram elaboradas pelo Ministério da Defesa e enviadas ao Congresso Nacional, conforme previsto na Lei nº 136 (BRASIL, 2010), contudo, ainda não foram apreciadas e, assim, estão sujeitas a modificações, motivo pelo qual não foram analisadas nesta pesquisa.

No item a seguir, foi feita uma síntese das análises dos documentos deste capítulo.

#### **4.8 Modelos brasileiros e referencial teórico**

A análise dos modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa concerne ao segundo objetivo específico desta pesquisa. Desenvolveu-se em ordem cronológica, do documento mais antigo para o mais recente.

Não foi encontrado qualquer documento relacionado ao tema antes de 1996. O primeiro deles foi a Política de Defesa Nacional (1996), seguida por Política de Defesa Nacional (2005), Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (2005), Estratégia Nacional de Defesa (2008), Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (2011), Política Nacional de Defesa (2012) e Estratégia Nacional de Defesa (2012).

A Política de Defesa Nacional de 1996 foi atualizada pela Política de Defesa Nacional 2005. Ambas se aplicavam ao nível nacional (documentos de Estado).

Tinham por finalidade estabelecer os objetivos da defesa nacional e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas

do Poder Nacional. Seus conteúdos eram semelhantes. Não definiam processos de planejamento, apenas objetivos da defesa nacional e delas não se derivou nenhuma estratégia.

A SPEM, aprovada também em 2005, e em vigor até o presente, foi o primeiro documento a definir processos de gestão estratégica de defesa. Subordinada a condicionantes de nível nacional (estratégico) – Constituição, Lei Complementar nº 97 e Política de Defesa Nacional – aplica-se ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas. Tem por finalidade sistematizar o planejamento do preparo e do emprego das Forças Armadas para atender aos objetivos da defesa nacional. O núcleo de seus processos está nas *hipóteses de emprego*.

A END 2008 foi a primeira versão desse tipo de documento aprovada pelo Estado brasileiro. Sua elaboração foi determinada pelo Presidente da República. Aplicava-se ao nível nacional. Não vinculou seu conteúdo à PDN 2005 e seus objetivos. Possuía elementos característicos de políticas. Estabeleceu a contradição quanto a estruturar a estratégia em torno de capacidades ou baseá-la em hipóteses de emprego. Dela, nenhum documento se derivou.

O SISPED (2011) teve por origem determinação do Ministro da Defesa. Sua finalidade é orientar o processo de planejamento estratégico no Ministério da Defesa. Contudo, encerra as PND e END e, dessa forma, se estende ao nível nacional. Afirma-se possuir intersecção com a SPEM, mas a forma como isso deveria ocorrer não fica explícita. Possui caráter gerencial e administrativo e o núcleo de seus processos está nas *capacidades* do Estado brasileiro e do próprio Ministério.

A PND 2012 também se derivou da Lei Complementar nº 97 que determina a atualização quadrienal desse documento, a contar de 2012. Tornou-se, então, um documento perene. Aplicava-se ao nível nacional. Tinha por finalidade estabelecer os objetivos nacionais de defesa e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional. Seu conteúdo era semelhante à versão de 2005 e seus objetivos nacionais de defesa não refletiam as capacidades que o Estado brasileiro deve desenvolver para garantir a defesa nacional. Dessa forma, divergia do SISPED, do qual passou a fazer parte, desde 2011.

A END 2012 seguiu os mesmos preceitos da Lei Complementar nº 97. Aplicava-se ao nível nacional. Tinha por finalidade definir como atingir os objetivos definidos na PND 2012. Porém, seu conteúdo era semelhante ao da versão de 2008,

não explicitando os objetivos nacionais de defesa para os quais se orientava, nem vinculando seu conteúdo àquela PDN e seus objetivos.

Tampouco se estruturava para gerar capacidades, conforme previsto no SISPED, do qual faz parte. Possuía elementos característicos de políticas. Manteve a contradição quanto a estruturar a estratégia em torno de capacidades ou baseá-la em hipóteses de emprego. Dela nenhum documento se derivou.

Quanto a SPEM e SISPED, ambos os modelos se condicionam por normas superiores ao Ministério da Defesa, a partir das quais elaboram políticas, estratégias e planos setoriais. A diferença entre eles está no conteúdo desses documentos. Enquanto no caso da primeira o foco está no preparo e emprego das Forças Armadas, no segundo trata-se dos aspectos gerenciais e administrativos.

Adicionalmente, na SPEM, o núcleo dos processos está nas hipóteses de emprego e, no SISPED, situa-se nas capacidades que o Estado brasileiro e o Ministério da Defesa devem desenvolver para garantir a defesa nacional. Mas não se identificou a definição de procedimentos metodológicos que pudessem compatibilizar tal contradição.

Sintetizando os resultados das análises, e considerando o conjunto desses documentos e modelos, pode-se apresentar as seguintes conclusões:

- a) Aparentavam/aparentam elaboração individualizada, como um fim em si mesmo, sem considerar documentos anteriores e posteriores, bem como o necessário encadeamento entre eles, como parte de um processo mais amplo;
- b) possuíam/possuem inconsistências e contradições relacionadas a indefinições terminológicas, conceituais e procedimentais, bem como referências a documentos ou processos inexistentes;
- c) não se encontrou referências bibliográficas a métodos e documentos que tenham embasado sua elaboração;
- d) à exceção do SISPED, não possuem horizontes temporais para a consecução de objetivos e ações;
- e) a organização responsável é a República Federativa do Brasil;
- f) infere-se o nível organizacional estratégico na Presidência da República e no Congresso Nacional; o tático no Ministério da Defesa; e o operacional nas Forças Armadas;

- g) deduz-se abordagem sistêmica e aplicação de princípios de planejamento, em graus variados, nos modelos da SPEM e do SISPED;
- h) possuíam/possuem estrutura própria, mas com elementos parcialmente aderentes ao marco teórico da gestão estratégica, sem, contudo, configurar o respectivo encadeamento lógico;
- i) não apresentavam/apresentam visão, missão, valores, análise interna, análise externa, cenários, concepção estratégica e controle da estratégia, mas possuem conteúdos que, em distintos graus, se assemelhavam/assemelham a esses elementos da gestão estratégica;
- j) como exceção, o SISPED apresenta estrutura geral análoga ao referencial teórico; e
- k) as formulações de objetivos nacionais de defesa não obedeciam aos processos analíticos e critérios de conteúdo do referencial teórico.

A SPEM e o SISPED preveem políticas, estratégias e planos de caráter setorial – PMD, EMiD, PSD, ESD e PED – que não foram analisados quanto a estrutura e conteúdo, uma vez que, para o escopo desta pesquisa, interessava apenas suas finalidades e não seus conteúdos dentro dos processos gerais, o que foi devidamente explicitado.

As PND e END relativas a 2016 foram elaboradas pelo Ministério da Defesa e enviadas ao Congresso Nacional, contudo, ainda não foram apreciadas, sujeitas, assim, a modificações, motivo pelo qual não foram analisadas nesta investigação.

Ao final deste capítulo, encerram-se as análises individualizadas relativas aos modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa e respectivos documentos. Na sequência, é identificada e analisada a estrutura geral que o conjunto deles conforma.

## 5 ESTRUTURA GERAL DOS PROCESSOS BRASILEIROS DE GESTÃO ESTRATÉGICA DE DEFESA

Este capítulo trata do terceiro objetivo específico que é *identificar e analisar a estrutura geral dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa*.

Com base nos elementos componentes dos processos relativos aos marcos legais e aos modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa, foi identificada e analisada a estrutura geral da gestão estratégica de defesa brasileira, bem como seu grau de aderência ao referencial teórico (UFRGS, 1995; VERGARA, 1998; MINAYO et al., 2002; GIL, 2008).

Os marcos legais analisados foram: a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), a Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b), a Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001) e a Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999a).

Os modelos de gestão analisados foram a SPEM e o SISPED e, conforme verificado nos capítulos anteriores, ambos encerram políticas e estratégias nacionais e setoriais, bem como planos de ação vinculados aos respectivos processos.

Da SPEM constam: Avaliação Estratégica de Defesa, Política Militar de Defesa, Estratégia Militar de Defesa, planos estratégicos (preparo das Forças) e planos operacionais (hipóteses de emprego) (BRASIL, 2005b).

O SISPED abrange: Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Política Setorial de Defesa, Estratégia Setorial de Defesa, Plano Estratégico de Defesa e Planos Subsetoriais de Defesa (BRASIL, 2015b).

Os processos de gestão estratégica de defesa se iniciam na Constituição, cujos dispositivos permitem identificar a organização responsável, além de inferir visão, missão e valores (BRASIL, 1988; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Na legislação infraconstitucional pode-se deduzir os níveis organizacionais e de planejamento, bem como elementos correspondentes à abordagem sistêmica (OLIVEIRA, 2015).

Nos modelos de gestão estratégica de defesa delineados nos respectivos documentos se identificam conteúdos equivalentes, em variadas gradações, à: análises interna e externa, cenários, concepção estratégica, objetivos, estratégias e ações de implementação e de controle de estratégias (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, MAXIMIANO, 2000; 2011; OLIVEIRA, 2015).

Segundo Fischmann e Almeida (2011), o planejamento estratégico é:

[...] uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos (FISCHMANN e ALMEIDA 2011, p.25).

Essa afirmação permite depreender que a gestão estratégica, como técnica administrativa, se aplica a uma organização. Portanto, para se identificar e analisar a estrutura geral dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa, faz-se necessário, previamente, conhecer qual seria e como estaria estruturada a organização a qual esses processos estão sendo aplicados e sobre a qual eles se desenvolvem.

Isso não ficou explícito nas PDN/PND, nas END, na SPEM ou no SISPED. Pelos respectivos conteúdos, podia-se inferir que a organização envolvida seria, genericamente, o Estado brasileiro, mas não se verificou nas análises de qualquer desses documentos (capítulo 3) uma definição objetiva e legalmente embasada nesse sentido.

No entanto, na análise da Constituição (capítulo 2), pode-se deduzir que essa **organização** seja a República Federativa do Brasil, pois esta compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A União, por sua vez, encerra os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além de possuir por competências assegurar a defesa nacional e legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional. (BRASIL, 1998).

Pelo paradigma da gestão estratégica, Maximiano (2000) preconiza que o Estado é a maior das organizações formais, pois normatiza direitos e obrigações para seus integrantes, o que vem ao encontro dos dispositivos constitucionais anteriormente citados.

Organizações, por sua vez, possuem níveis organizacionais classificados como: estratégico, tático (administrativo ou funcional) e operacional (FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Ainda conforme a análise da Constituição (capítulo 2), o **nível organizacional estratégico** da República Federativa do Brasil estaria na União, pois esta encerra sua cúpula decisória por intermédio dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além do Conselho de Defesa Nacional (BRASIL, 1988; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; OLIVEIRA, 2015).

Considerando-se, agora, a subordinação e as competências previstas na legislação infraconstitucional, também analisada no capítulo 2 (BRASIL, 1999a, 2017b), pode-se deduzir que o **nível tático** é composto pelo Ministério da Defesa e demais ministérios. Todos se subordinam ao Poder Executivo integrante da União, posicionada no nível estratégico e possuem competências típicas do nível tático, pois refletem atividades setoriais relacionadas direta ou indiretamente à defesa do País (BRASIL, 2017b; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

O Ministro da Defesa está no nível tático e exerce a direção superior das Forças Armadas, bem como estabelece as políticas para o respectivo preparo. Portanto, verifica-se que Marinha, Exército e Aeronáutica podem ser caracterizadas como o **nível operacional** da República Federativa do Brasil.

As Forças, por sua vez, têm por atividades o preparo e o emprego para a defesa da Pátria, a garantia da lei e da ordem e as atividades subsidiárias (BRASIL, 1988. 1999a) que possuem caráter técnico e finalístico. Essa subordinação e as atividades desenvolvidas, portanto, tipificam o nível operacional de uma organização (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Uma vez identificada essa estrutura organizacional, deduz-se, também, que ela seja de observância obrigatória em qualquer modelo de gestão estratégica de defesa, pois possui embasamento constitucional e infraconstitucional a ser considerado em função de *hierarquia das normas* (BRASIL, 1988; KELSEN, 1998).

A gestão estratégica, por sua vez, como técnica administrativa, tem por finalidade transportar a organização de uma situação inadequada perante seu ambiente para uma situação futura desejada (MAXIMIANO, 2000; ALMEIDA, 2010; CHIAVENATO, 2014; OLIVEIRA, 2015). Segundo Ansoff e McDonnell (2009), as estratégias são necessárias quando as condições organizacionais não mais são suficientes para enfrentar oportunidades e ameaças.

Mas, para que uma organização saia da situação inadequada para uma situação futura e desejada, é necessário que se defina esta última. Essa definição caracteriza a declaração de **visão (de futuro)** da organização que dá início a todo o processo de gestão estratégica (ALMEIDA, 2010; CHIAVENATO, 2014; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015). A visão é uma projeção de futuro, diz o que será a organização e onde ela quer chegar. A visão orienta todas as ações organizacionais representando seus “[...] propósitos globais permanentes e serve como base para o planejamento estratégico.” (ESTRADA e ALMEIDA, 2007, p. 159). Segundo

Maximiano (2000), a visão define os objetivos gerais ou os propósitos da organização, os quais embasam seus objetivos estratégicos.

Como não há uma sistematização da gestão estratégica de defesa, a República Federativa do Brasil não possui uma *visão* declarada para a defesa nacional. Mas é possível deduzi-la.

Em seu Art. 1º, inciso I, a Constituição define como o primeiro fundamento da República Federativa do Brasil, a soberania (BRASIL, 1988). Segundo Azambuja (2005), a soberania reflete uma condição de igualdade, independência e de não subordinação perante outros estados. Porém, segundo Aron (2002), unidades políticas buscam impor sua vontade umas às outras. Para Clausewitz (2010), a guerra é a continuação da política por outros meios. Portanto, pode-se inferir que é a capacidade de defesa de um Estado que garante sua soberania. Apenas declará-la na Constituição não basta.

Assim sendo, *ser capaz de garantir a própria soberania* pode se caracterizar como o propósito maior da República Federativa do Brasil, uma situação final desejada que orienta as ações organizacionais, tipificando, assim, uma visão de futuro (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; MAXIMIANO, 2000) a ser buscada e mantida, em caráter permanente, como forma de garantir a própria sobrevivência.

Todavia, para que uma organização atinja sua visão, necessita definir sua **missão** de forma compatível a ela. A missão define qual é o negócio organizacional – a tarefa – que conduz à consecução da visão de futuro – o propósito (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009). Para Drucker (1998), somente uma clara definição da missão permite objetivos institucionais suficientemente claros e realísticos para fundamentar prioridades, estratégias, planos e serviços.

Dessa forma, os Art. 21 e 22 da Constituição (BRASIL, 1988) podem caracterizar a missão da República Federativa do Brasil, no que tange à gestão estratégica de defesa. O primeiro deles, em seus incisos II e III, estabelece que compete à União declarar a guerra, celebrar a paz, bem como assegurar a defesa nacional. O segundo, em seu inciso XXVIII, lhe concede exclusividade para legislar sobre defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (BRASIL, 1988). Adicionalmente, o Art. 142 estabelece que “[...] As Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria [...].”

Semelhante conteúdo diz respeito ao papel que a organização desempenha, a sua razão de ser, delimita seu campo de atuação e define seu negócio. Ou seja, define a missão (ALMEIDA, 2010; KOTLER e KELLER, 2012; OLIVEIRA, 2015).

O desenvolvimento da missão, por sua vez, se embasa nos **valores** – conceitos, filosofias, valores e crenças – que parametrizam comportamento, processo decisório e estratégias da organização (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; ALMEIDA, 2010; VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011).

Esses valores podem ser deduzidos da Constituição, pois seu Art. 4º estabelece que as relações internacionais brasileiras sejam regidas pelos seguintes princípios: independência nacional, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os estados, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e cooperação entre os povos (BRASIL, 1988). Todos esses princípios, como parte da norma fundamental da ordem jurídica do Estado brasileiro (KELSEN, 1998), e como regentes de suas relações internacionais, podem ser traduzidos por valores, uma vez que embasam os processos decisórios relativos à defesa nacional (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; VASCONCELOS e PAGNONCELLI, 2011).

Para Certo e Peter (2010, p. 28), "[...] as organizações modernas são [...] sistemas abertos que recebem influência do ambiente e estão em constante interação com ele." Por essa característica, os processos de gestão estratégica possuem fases ou etapas destinadas a diagnosticar o ambiente externo no qual essas organizações estão inseridas (análise externa), bem como o próprio ambiente interno (análise interna) para embasar a definição de seus objetivos e suas estratégias (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Na **análise externa**, são diagnosticadas variáveis econômicas, sociais, políticas, legais e tecnológicas; bem como aquelas relacionadas a concorrentes, fornecedores, clientes e governo; tudo no sentido de identificar oportunidades e ameaças em relação ao desenvolvimento da missão e à consecução da visão de futuro (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Na **análise interna**, são avaliados fatores relacionados a capacidades organizacionais – recursos, estrutura organizacional, competências essenciais e desempenho – visando a identificar, no presente, pontos fortes e fracos (MAXIMIANO, 2000; RASMUSSEN, 1990). "Os pontos fortes constituem as forças propulsoras da organização que facilitam o alcance dos objetivos organizacionais, enquanto os

pontos fracos constituem as limitações e restrições que dificultam ou impedem seu alcance." (CHIAVENATO, 2014. p. 238).

No caso dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa, as **análises externa e interna** estão previstas tanto na SPEM quanto no SISPED, mas há inconsistências em ambos. No caso da SPEM, visa apenas à capacitação militar (setorial) e não ficam claros os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças, além de não serem vinculados a uma organização, nem as suas respectivas missão e visão.

Quanto ao SISPED, essas análises são direcionadas à missão e visão do Ministério de Defesa, mas seus processos encerram a PND e a END, de nível nacional, o que exigiria considerar a missão e a visão da República Federativa do Brasil (BRASIL, 2005b, 2015b; CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Além dos processos de análises interna e externa previstos na SPEM e no SISPED, todas as versões das PDN/PND apresentavam descrições relativas ao ambiente internacional, ambiente regional e ao Brasil que embutiam a ideia de diagnósticos externo e interno. Porém, o faziam de forma incompleta, pois não definiam pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças de forma clara e com conteúdos aderentes ao referencial teórico da gestão estratégica (BRASIL, 1996, 2005a, 2012; CHIAVENATO, 2014; OLIVEIRA, 2015).

Por esse mesmo referencial, das análises internas e externas derivam-se **cenários**. Segundo Chiavenato e Sapiro (2009, p.144), "O processo de planejamento estratégico pode ser entendido como resposta global [...] da organização ao contexto ambiental que a circunda e às competências que dispõe." Ainda de acordo com os mesmos autores, faz-se necessário combinar e integrar os diagnósticos dos ambientes externo e interno para "[...] projetar antecipadamente como as condições ambientais e organizacionais deverão se comportar mais adiante com o objetivo de nortear a ação presente em face de futuros possíveis e desejáveis." (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009, p. 145).

Pode-se observar neste estudo que nem as PDN/PND ou as END apresentavam **cenários**, todavia, eles estão previstos na SPEM e no SISPED. Entretanto, como emanam das análises interna e externa, embutem as mesmas inconsistências a elas anteriormente atribuídas.

A **concepção estratégica**, por sua vez, se estabelece com base nos cenários. São avaliadas tendências ambientais e seus possíveis impactos no desenvolvimento da organização e de sua missão, bem como na consecução de sua visão (MAXIMIANO, 2000). Dessa análise formula-se a concepção estratégica, ou seja, as regras gerais, escopo e linhas mestras, ou seja, limites dentro dos quais se definem e desenvolvem objetivos, estratégias e ações com vistas a cumprir a missão e atingir a visão (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009).

Essa fase ou etapa do referencial teórico não foi identificada em nenhum documento analisado nesta investigação. Tampouco seria exequível, uma vez que depende dos cenários, que dependem das análises externa e interna e todos possuem inconsistências impeditivas, conforme assinaladas anteriormente.

A **definição de objetivos** é fundamentada na concepção estratégica e dela emanam os objetivos estratégicos da organização, dos quais se desdobram os táticos e, destes, os operacionais, configurando uma cadeia hierarquizada.

Os estratégicos são de longo prazo e abrangem toda a organização. Orientam as ações internas e interagem com o ambiente externo. São definidos pela Alta Direção e devem ser alcançados dentro de um determinado período. Devem ser estruturados no sentido de cumprir a missão e atingir a visão de futuro, norteando, assim, as estratégias. Não podem se confundir com os propósitos e objetivos gerais expressos na visão, pois estes últimos possuem caráter de estado final desejado, sendo a razão de existir dos demais objetivos (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015).

Segundo Drucker (1998), esses objetivos possuem algumas características: são compromissos pelos quais a organização cumpre sua missão; são padrões de medição de desempenho; devem permitir a concentração de recursos e atividades; devem ser múltiplos buscando equilíbrio entre necessidades; e são indispensáveis em todas as áreas das quais depende a sobrevivência da empresa. O mesmo Drucker (1998, p. 101) afirma que "Os objetivos [...] não determinam o futuro; são os meios pelos quais se mobilizam os recursos e as energias da empresa para a construção do futuro."

Todas essas características relativas aos objetivos estratégicos, considerado o referencial teórico da Gestão Estratégica, não foram encontradas nos correspondentes objetivos nacionais de defesa contidos nas versões analisadas das PDN/PND.

Eles não estavam vinculados às fases anteriores do processo, quais sejam: visão, missão, análise externa e interna, cenários e concepção estratégica, mesmo porque elas não foram definidas. Não estavam estruturados no sentido de cumprir a missão e atingir a visão de futuro da organização República Federativa do Brasil. Tampouco possuíam horizontes temporais para sua consecução.

Os objetivos nacionais de defesa estabelecidos pelas PDN/PND (BRASIL, 1996; 2005a; 2012) traduziam situações futuras ideais e desejadas para a organização República Federativa do Brasil. E essa característica se manteve em todas as versões, apesar de variarem em quantidade: sete na versão 1996, seis na 2005 e onze na 2012. Nas duas primeiras, o conteúdo era praticamente o mesmo. Na última, foram acrescentados aos anteriores objetivos relacionados às Forças Armadas, à indústria nacional, à conscientização da sociedade e à logística de defesa e mobilização, porém, continuaram sendo redigidos de forma que expressavam estados finais desejados (Anexo D).

No entanto, conforme o marco teórico da gestão estratégica, deveriam espelhar a mobilização de recursos e energias para construir aquelas situações futuras. Assim sendo, são elementos característicos de uma visão de futuro, não de objetivos estratégicos (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; MAXIMIANO, 2000).

No que tange à SPEM, nada fica definido quanto à formulação de objetivos (BRASIL, 2005b).

O SISPED, apenas estabelece que, a partir da análise prospectiva (cenário), são identificadas e analisadas as capacidades de que o Estado brasileiro deve dispor para atingir os níveis desejados de segurança e, a partir delas, definir os Objetivos Nacionais de Defesa (BRASIL, 2015b). Porém, esse procedimento não foi seguido na PND 2012, que passou a integrar o modelo a partir de 2011. O SISPED possui horizonte temporal de vinte anos, bem como seus objetivos (BRASIL, 2015b).

Quanto aos objetivos táticos, são de médio prazo e relacionados a funções setoriais de uma organização, como marketing, recursos humanos, finanças, produção e tecnologia (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015). A essa categoria, correspondem os *objetivos setoriais de defesa* previstos no SISPED, os quais devem refletir "[...] as capacidades de que o Ministério da Defesa deve dispor para cumprir sua Missão e alcançar sua Visão de Futuro." (BRASIL, 2015b, p. 16). Também se encontra correspondência na SPEM, por intermédio da Política Militar de

Defesa (PMD) que "[...] estabelece objetivos e diretrizes que condicionam diretamente o preparo e o emprego das FA [Forças Armadas] para a defesa do País." (BRASIL, 2005b, p. 4).

Dos objetivos táticos se desdobram os operacionais. São de curto prazo e envolvem recursos, procedimentos, produtos, processos e prazos. Possuem caráter técnico e finalístico (CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; FISCHMANN e ALMEIDA, 2011; MAXIMIANO, 2000; OLIVEIRA, 2015). A definição desses objetivos, embora não tratada diretamente, pode ser implicitamente deduzida tanto na SPEM, quanto no SISPED.

Na SPEM, em sua Fase de Planejamento do Preparo, quando estabelece que nela formulam-se os "[...] planos estratégicos necessários à obtenção e ao preparo dos meios militares identificados nas configurações de forças." (BRASIL, 2005b, p. 13). No SISPED, em sua fase Elaboração de Planos Subsetoriais, quando fica estabelecido que as Forças Armadas elaborarão seus planos subsetoriais com o "[...] objetivo desdobrar e implementar as ações previstas no PED, no âmbito de cada subsetor/organização." (BRASIL, 2015b, p. 18).

Definidos os objetivos estratégicos, inicia-se a fase da **formulação de estratégias** para atingi-los. De acordo com Ansoff e McDonnell (2009), os objetivos representam fins buscados pela instituição e as estratégias os meios para se atingir esses fins. As estratégias são "[...] as alternativas que a organização pode adotar para alcançar os objetivos organizacionais pretendidos [...]" (CHIAVENATO, 2014, p. 239). Considerando, agora, que "Os objetivos [...] são os meios pelos quais se mobilizam os recursos e as energias da empresa para a construção do futuro." (DRUCKER, 1998, p. 101), pode-se inferir que as estratégias são formuladas para estruturar essa mobilização, ou seja, para definir *como fazer*.

Certo e Peter (2010) preconizam que este processo se inicia por quatro questões básicas:

- [...] Quais são os propósitos e os objetivos da organização?
- [...] Para onde a organização está indo no momento?
- [...] Que fatores ambientais críticos a organização enfrenta atualmente?
- [...] O que pode ser feito para que os objetivos organizacionais sejam alcançados de forma mais efetiva no futuro? (CERTO e PETER, 2010, p. 76).

Contudo, não foi possível observar tal encadeamento processual no caso da gestão estratégica de defesa brasileira.

E infere-se que tampouco isso seria possível, pois, para tanto, haveria necessidade de aderência ao referencial da gestão estratégica desde o início dos processos, ou seja, aderência à visão, missão, análises externa e interna, concepção estratégica e definição de objetivos. E isso, conforme analisado anteriormente, não houve. A razão é que as PDN/PND não se estruturaram dessa forma e as END possuem características de documentos autônomos e desvinculados de um processo mais abrangente. Estas últimas embutem, ainda, a contradição entre serem estruturadas em torno de capacidades ou baseadas em hipóteses de emprego.

Após a formulação, procede-se a **Implementação de Estratégias** que envolve: adequação organizacional (estruturas, sistemas, processos, recursos, cultura); adequação da comunicação interna e externa, bem como a elaboração e execução de programas, planos de ação e atividades inerentes (CERTO e PETER, 2010; CHIAVENATO e SAPIRO, 2009; OLIVEIRA, 2015).

Essa fase, embora com as inconsistências assinaladas, fica caracterizada nas duas versões da END (Capítulo 3), por intermédio de suas Medidas de Implementação, e no SISPED, em sua fase de Formulação de Planos Setoriais e Subsetoriais.

Vale ressaltar que a Constituição (BRASIL, 1988) não prevê um plano nacional específico para a defesa nacional, a exemplo de outras áreas temáticas, tais como: Plano Nacional de Reforma Agrária (Art. 188), Plano Nacional de Educação (Art. 214), Plano Nacional de Cultura (Art. 215) e Plano Nacional de Juventude (Art. 227, § 8º). Também não há previsão constitucional para um *sistema nacional de defesa*, conforme o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (Art. 219B, § 3º). Tampouco foram verificados semelhantes dispositivos na legislação infraconstitucional analisada (BRASIL, 1999a, 2001, 2017b).

O **Controle de Estratégias**, que se destina a verificar se as estratégias estão sendo implementadas conforme planejado e promover processo de retroalimentação corretiva (CERTO e PETER, 2010), também está prevista no SISPED, em sua etapa *Controle* (BRASIL, 2015b).

Considerando, agora, a organização República Federativa do Brasil e os processos de gestão estratégica de defesa por ela desenvolvidos, em seus três níveis organizacionais – estratégico, tático e operacional – pode-se inferir uma estruturação parcialmente aderente aos **princípios de planejamento de Ackoff** (1974), principalmente no que diz respeito ao SISPED, pois prevê processos participativos,

coordenados, integrados e permanentes que se desenvolvem de forma bidirecional – de cima para baixo e de baixo para cima. Além disso, se integram ao processo orçamentário da União (BRASIL, 2001, 2015b).

Adicionalmente, da estrutura organizacional e das características dos processos, pode-se inferir uma **abordagem sistêmica** da gestão estratégica de defesa brasileira, conforme as análises individuais efetuadas nos capítulos 2 e 3. Contudo, a exemplo da estrutura organizacional, essa abordagem não é explicitada nas políticas, estratégias e modelos de gestão estratégica de defesa.

Para Oliveira (2015, p. 25), "Sistema é o conjunto de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função." Segundo Maximiano (2000, p. 265), "[...] uma organização é um sistema de recursos que procura alcançar objetivos." Liddell Hart (1966), por sua vez, afirma que o preparo da defesa de uma nação depende da mobilização de todos os seus recursos (políticos, econômicos, diplomáticos, militares e morais).

Assim sendo, poder-se-ia deduzir que a República Federativa do Brasil conforma um **sistema nacional de defesa**, cujo objetivo maior (visão de futuro) é ser capaz de garantir a própria soberania e sua função (missão) é mobilizar os recursos nacionais para tanto. Sua contextualização, considerando-se a taxionomia de Oliveira (2015), seria a de um sistema integrante do supersistema ou ecossistema internacional; possuiria como órgão central a União; e como subsistemas os três Poderes, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

Em síntese, ao se analisar os processos de gestão estratégica de defesa visando identificar sua estrutura geral e aderência ao paradigma da Gestão Estratégica, concluiu-se que:

- a) não há/houve preocupação em definir e considerar a estrutura organizacional à qual os processos de gestão estratégica de defesa seriam aplicados e sobre a qual se desenvolveriam;
- b) a República Federativa do Brasil é a organização responsável pela defesa nacional e seus níveis organizacionais estratégico, tático e operacional se situam, respectivamente, na União, nos ministérios e nas Forças Armadas;
- c) em função de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, essa estrutura organizacional possuiria caráter mandatório e, dessa forma, deveria ser adotada nos documentos e modelos de gestão estratégica de defesa;

- d) a República Federativa do Brasil não possui uma sistematização legal e específica para os processos de gestão estratégica de defesa. Eles estão dispersos pelos documentos legais, modelos de gestão, políticas e estratégias analisados;
- e) há contradições, inconsistências e lacunas nos conteúdos dessas políticas, estratégias e modelos (SPEM e SISPED), bem como entre eles; aparentam ter sido elaborados de forma isolada, como fins em si mesmos, não como parte de um processo mais amplo;
- f) os processos de gestão não aderem ao referencial teórico da gestão estratégica, mas possuem semelhanças em variados graus, sendo possível inferir, de maneira dispersa pelos documentos analisados, elementos semelhantes à visão, missão, análise externa, análise interna, definição de objetivos, formulação de estratégias, implementação de estratégias e controle de estratégias;
- g) a República Federativa do Brasil poderia ser considerada um sistema nacional de defesa; no entanto, não há dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais que instituem tal sistema ou planos especificamente dedicados à defesa nacional;
- h) embora não explicitado, há aderência parcial a princípios de planejamento nos processos que inter-relacionam União, ministérios e Forças Armadas; e
- i) inexistem, nas políticas, estratégias e modelos de gestão, referências bibliográficas a métodos e documentos que tenham embasado as respectivas estruturas.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa teve por objetivo principal *identificar e analisar como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa*.

Para a consecução do objetivo principal foram estabelecidos três objetivos específicos: a) identificar e analisar os marcos legais que condicionam a gestão estratégica de defesa no Brasil; b) analisar os modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa; e c) identificar e analisar a estrutura geral dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa.

**No capítulo 1**, foi apresentada a metodologia utilizada que, em função do problema estudado e dos objetivos, adotou o método Dedutivo e por marco teórico a Gestão Estratégica. As pesquisas foram dos tipos aplicada, exploratória, bibliográfica, documental e qualitativa. O universo de coleta compreendeu os marcos legais e os modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa.

**No capítulo 2**, tratou-se do primeiro objetivo específico, sendo, assim, dedicado à análise dos marcos legais que condicionam a gestão estratégica de defesa no Brasil.

Foram analisadas a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), a Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b), a Lei nº 10.180 (BRASIL, 2001) e a Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999a).

A análise desses documentos foi individual com o intuito de se identificar como cada um deles ou elementos de seus conteúdos condiciona, ou pode vir a condicionar, os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa, além de seu grau de aderência ao marco teórico da gestão estratégica.

Por se tratarem de normas, a análise foi ordenada dos documentos hierarquicamente superiores (KELSEN, 1998) e com conteúdo mais abrangentes, para os mais específicos.

Dessa análise, concluiu-se que a organização responsável pela gestão estratégica de defesa brasileira é a República Federativa do Brasil, cujos níveis estratégico, tático e operacional são, respectivamente, a União, os ministérios e as Forças Armadas. Essa organização poderia ser considerada um sistema nacional de defesa. Seus processos de planejamento são bidirecionais: de cima para baixo e de baixo para cima. Os marcos legais possuem elementos que parametrizam a definição de visão, missão e valores, no entanto, não embutem previsão legal para planos ou sistemas nacionais dedicados especificamente à defesa da Nação.

**No capítulo 3**, tratou-se do segundo objetivo específico, quando foram analisados os dois modelos brasileiros de gestão estratégica de defesa existentes e os documentos que os compõem.

Os modelos são a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (BRASIL, 2005b) e o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED (BRASIL, 2015b).

Os documentos são as duas versões (1996 e 2005) da Política de Defesa Nacional – PDN (BRASIL, 1996, 2005a); a Estratégia Nacional de Defesa – END 2008 (BRASIL, 2008); a Política Nacional de Defesa – PND 2012; e a Estratégia Nacional de Defesa – END 2012 (BRASIL, 2012).

Os modelos foram descritos com vistas a identificar suas estruturas gerais e seus elementos componentes, bem como as inter-relações entre documentos. Na sequência, foram analisadas as aderências ao marco teórico considerado.

Foi adotado um recorte longitudinal para a análise desses dados – do mais antigo para o mais recente – objetivando a agregar-lhes uma visão da dinâmica histórica do fenômeno.

A análise levou à conclusão de que esses modelos e documentos foram elaborados de forma individualizada, como fins em si mesmos, sem considerar documentos anteriores e posteriores, bem como o necessário encadeamento entre eles por serem parte de um processo mais amplo.

Possuíam ou possuem inconsistências e contradições relacionadas a indefinições terminológicas, conceituais e procedimentais, bem como mencionam documentos e processos inexistentes. Tampouco se encontrou referências bibliográficas a métodos e documentos que tenham embasado sua elaboração.

À exceção do SISPED, não possuíam ou possuem horizontes temporais para a consecução de objetivos e ações.

A organização responsável é a República Federativa do Brasil, inferindo-se como níveis organizacionais estratégico, tático e operacional, respectivamente, a Presidência da República e o Congresso Nacional, o Ministério da Defesa e as Forças Armadas.

Deduz-se abordagem sistêmica e aplicação de princípios de planejamento, em graus variados, nos modelos da SPEM e do SISPED.

Esses documentos e modelos possuíam ou possuem estrutura própria, com elementos parcialmente aderentes ao marco teórico da gestão estratégica, sem,

contudo, configurar o respectivo encadeamento lógico. Não apresentavam ou apresentam visão, missão, valores, análise interna, análise externa, cenários, concepção estratégica e controle da estratégia, mas possuíam ou possuem conteúdos que, em distintos graus, se assemelhavam ou assemelham a esses elementos da gestão estratégica.

Como exceção, o SISPED apresenta estrutura geral análoga a do referencial teórico.

Os dois modelos de gestão adotados – SPEM e SISPED –, apesar de complementares, possuem incompatibilidades: a primeira se estrutura com base em *hipóteses de emprego* e o segundo em *capacidades*.

**No capítulo 4**, tratou-se do terceiro objetivo específico e nele foi identificada e analisada a estrutura geral dos processos brasileiros de gestão estratégica de defesa.

O segundo e o terceiro capítulos operacionalizaram a decomposição de processos dos marcos legais e modelos de gestão estratégica de defesa para identificar seus elementos componentes e interpretar suas características e inter-relações.

Neste quarto capítulo, esses elementos foram ordenados conforme o referencial teórico de maneira a identificar a estrutura geral que eles compõem, desde os marcos legais até modelos de gestão do Ministério da Defesa e respectivos documentos. Concomitantemente, foi verificada sua aderência ao Referencial.

Dessa análise, concluiu-se que não houve preocupação em definir e considerar a estrutura organizacional à qual os processos de gestão estratégica de defesa seriam aplicados e sobre a qual se desenvolveriam.

Apesar disso, a República Federativa do Brasil é a organização responsável pela defesa nacional e seus níveis organizacionais estratégico, tático e operacional se situam, respectivamente, na União, nos ministérios e nas Forças Armadas.

Essa estrutura possuiria caráter mandatório em função de dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, e, dessa forma, deveria ser adotada nos documentos e modelos de gestão estratégica de defesa.

A República Federativa do Brasil não possui uma sistematização legal e específica para os processos de gestão estratégica de defesa. Eles estão dispersos pelos documentos legais, modelos de gestão, políticas e estratégias analisados.

Há contradições (hipóteses de emprego *versus* capacidades), inconsistências (menções a processos e documentos inexistentes) e lacunas (ausência de concepção estratégica) nos conteúdos dessas políticas, estratégias e modelos (SPEM e SISPED), bem como entre eles. Aparentam terem sido elaborados de forma isolada, como fins em si mesmos, não como parte de um processo mais amplo.

Os processos de gestão estratégica de defesa não aderem ao referencial teórico da gestão estratégica, mas possuem semelhanças em variados graus, sendo possível inferir a existência de elementos dispersos pelos documentos analisados semelhantes à visão, missão, análise externa, análise interna, definição de objetivos, formulação de estratégias, implementação de estratégias e controle de estratégias.

A República Federativa do Brasil poderia ser considerada um sistema nacional de defesa. No entanto, não há dispositivos constitucionais ou infraconstitucionais que instituem tal sistema ou planos especificamente dedicados à defesa nacional.

Embora não explicitado, há aderência parcial aos Princípios de Planejamento nos processos que inter-relacionam União, ministérios e Forças Armadas.

Inexistem, nas políticas, estratégias e modelos de gestão, referências bibliográficas a métodos e documentos que tenham embasado as respectivas estruturas.

Essas conclusões do capítulo 4, portanto, resumem a estruturação da gestão estratégica de defesa brasileira e permitem responder à **questão-problema** que deu origem a esta pesquisa, qual seja:

**Como se estruturam os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa?**

Os processos brasileiros de gestão estratégica de defesa não permitem identificar aderência à estrutura organizacional da República Federativa do Brasil, ao referencial teórico da gestão estratégica, nem à adoção de um método geral que os sistematize. Não há previsão legal para um sistema ou plano especificamente instituído para a defesa nacional. Esses processos estão dispersos em dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, em políticas e estratégias de nível nacional e setorial, bem como em modelos de gestão do Ministério da Defesa. Os conteúdos dessas políticas, estratégias e modelos possuem contradições e incompatibilidades, induzindo ao raciocínio de que foram elaborados de forma isolada e não como parte de um processo mais abrangente.

A natureza aplicada desta pesquisa e seu objetivo exploratório, aliados a algum grau de ineditismo – não foram encontradas investigações com semelhante abordagem no meio acadêmico ou nas escolas militares brasileiras – proporcionarão melhor entendimento e uma visão geral dos processos de gestão estratégica de defesa, disponibilizando alguns conhecimentos que poderão embasar seu aperfeiçoamento, conforme explicitado na *Justificativa* deste trabalho.

E, com base nessa ampliação de conhecimentos, será possível o início de novos estudos para os quais se sugere linhas de pesquisa no sentido de permitir:

- a) aprofundar conhecimentos sobre a estrutura organizacional da República Federativa do Brasil e seu condicionamento relativo à gestão estratégica de defesa;
- b) identificar métodos e processos que melhor se adéquem à gestão estratégica de defesa brasileira;
- c) estruturar um *sistema nacional de defesa* para a República Federativa do Brasil visando à coordenação geral das ações.

## REFERÊNCIAS

ACKOFF, R. L. ***Redesigning the future: a systems approach to societal problems.*** Nova York: John Wiley, 1974.

ALMEIDA, M.I.R. **Manual de planejamento estratégico.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2005.

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. **Implantando a administração estratégica.** 1. ed. 7. reimp. São Paulo: Atlas, 2009.

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, 2002.

AZAMBUJA, D. **Teoria geral do Estado.** 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto de 6 de setembro de 2007.** Institui o Comitê Ministerial de Formulação da Estratégia Nacional de Defesa. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/dnn/Dnn11341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/dnn/Dnn11341.htm)>. Acesso em 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto Legislativo nº 373, de 2013.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 set. 2013. Seção 1. p. 1.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.978, de 1º de fevereiro de 2017.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 fev. 2017. Seção 1. P. 1.

\_\_\_\_\_. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em: 02 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Inserir atualizações Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 117, de 02 de setembro de 2004.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer

novas atribuições subsidiárias. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp117.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp136.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm)>. Acesso em: 05 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001.** Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm)>. Acesso em: 08 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13249.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13408.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13408.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.** Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória Nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999.** Altera dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1799-6.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1799-6.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas.** 5. ed. 2015. Aprovado pela Portaria Normativa nº 9/GAP/MD, de 13 de Janeiro de 2016. Publicado no D.O.U. nº 14, de 21 de janeiro de 2016.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria Nº 964, de 17 de junho de 2010.** Diário Oficial da União, Nº 115, 18 JUN. 2010. Seção 2. p.8.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria Nº 1.789/MD, de 24 de novembro de 2010.** Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 nov. 2010. Seção 1. p. 8.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa**. Brasília, DF. 2015. Aprovado pela Portaria Normativa nº 3.962/MD, de 20 de dezembro de 2011 e revisado pela Portaria Normativa nº 24/MD, de 8 de janeiro de 2015. Publicado no DOU nº 6, de 09/01/2015, Seção 1, Página 104.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sistemática de Planejamento Estratégico Militar**. Aprovado pela Portaria nº 998/MD, de 24 de agosto de 2005. Publicado no D.O.U. nº 167, de 30/08/2005, Seção 2, Página 4.

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. Brasília. 1996. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2017

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. Brasília. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília. 2012. Disponível em: [http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 05 abr. 2017.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. 3. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2010.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. Barueri, SP: Manole, 2014.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CLAUSEWITZ, C. V. **Da Guerra**. 3. ed. Tradução de Maria Teresa Ramos. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2010. (Clássicos WMF).

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

DE BENEDICTO, S. C. et al. Postura metodológica indutiva e dedutiva na produção científica dos estudos em administração e organizações: uma análise de suas limitações e possibilidades. **Revista Economia & Gestão**, Belo Horizonte, v. 12, n. 30, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/economiaegestao/article/view/P.1984-6606.2012v12n30p4/4705>>. Acesso em: 04 mar. 2017.

DRUCKER, P. F. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA (EUA). **National Security Strategy**. Washington, DC, 2015. Disponível em: <<http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2017.

ESTRADA, R. J. S.; ALMEIDA, M. I. R. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 9, n. 19, p. 147-178, set/dez. 2007.

FABRI, J. A. **Metodologia, método, modelo de processo e processo**. 2013. Disponível em: <<https://engenhariasoftware.wordpress.com/2013/12/10/metodologia-metodo-modelo-de-processo-e-processo/>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

FISCHMANN, A. A.; ALMEIDA, M. I. R. **Planejamento estratégico na prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

JAPÃO. **Defesa do Japão 2016**. 2016. Disponível em: <[http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2016.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2016.html)>. Acesso em: 22 mai. 2017.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KELSEN, H. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOTLER, P.; KELLER, K. L. **Administração de marketing**. 14. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

LIDDELL HART, B. H. **Estratégia**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1966.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. 10. reimpr. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTINS, G. A. **Sobre teorias e modelos na contabilidade de custos**. 21--. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:HF0MjK-5S9AJ:eco.unne.edu.ar/contabilidad/costos/VIIIcongreso/064.doc+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis**. Thousand Oaks: Sage Publications, Inc. 1994.

MINAYO, M. C. S. et al. (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002. 80 p. v. 1.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. São Paulo: Atlas, 2011.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. V. **Manual de investigação em ciências sociais**. 4. ed. Lisboa: Gradiva Publicações, 2005.

RASMUSSEN, U. W. **Manual de metodologia do planejamento estratégico**. São Paulo: Aduaneiras, 1990.

REINO UNIDO. Ministério da Defesa. **National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015**. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-and-strategic-defence-and-security-review-2015>>. Acesso em: 07 Mar 2017.

ROCKART, J. F. **Harvard Business Review**. *Chief Executives Define Their Own Data Needs. The March 1979 Issue*. Disponível em: <<https://hbr.org/1979/03/chief-executives-define-their-own-data-needs>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=referencial+b%C3%A1sico+de+governan%C3%A7a+2014&oq=REFERENCIAL+B%C3%81SICO+de+GOVERNAN%C3%87A&aq=s=chrome>. Acesso em: 25 ago. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (UFRGS). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2016.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

VASCONCELOS, P. F.; PAGNONCELLI, D. **Construindo estratégias para vencer**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ZRNIC, B. **The New Trends in Defence Planning and Their Impact on the Defence Planning Systems in Transitional Countries**. Disponível em: <[http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni\\_casopisi/arhiva/VD\\_2008-1/07.%20The%20New%20Trends%20in%20Defence%20Planning%20and%20Their%20Impact%20on%20Defence%20Planning%20Systems%20in%20Transition.pdf](http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2008-1/07.%20The%20New%20Trends%20in%20Defence%20Planning%20and%20Their%20Impact%20on%20Defence%20Planning%20Systems%20in%20Transition.pdf)>. Acesso em 27 ago.2016.

## APÊNDICE A – Competências ministeriais correlatas à defesa nacional.

Conforme a Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b), há vários ministérios que possuem competências e tratam de assuntos inter-relacionados ou convergentes à defesa nacional e às atribuições do Ministério da Defesa, resumidos no Quadro 8, apresentado a seguir.

**Quadro 8 –** Competências ministeriais correlatas à defesa nacional.

(continua)

Artigo	Órgão responsável	Área de competência
Art. 27	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	<ul style="list-style-type: none"> <li>política espacial;</li> <li>política nuclear; e</li> <li>diretrizes para as políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação.</li> </ul>
Art. 45	Ministério da Integração Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>defesa civil;</li> <li>obras públicas na faixa de fronteira; e</li> <li>ordenação territorial (em conjunto com o MD).</li> </ul>
Art. 47	Ministério da Justiça	<ul style="list-style-type: none"> <li>as políticas sobre drogas, segurança pública e ação preventiva em geral; e</li> <li>vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos.</li> </ul>
Art. 62	Ministério das Relações Exteriores	<ul style="list-style-type: none"> <li>política internacional;</li> <li>programas de cooperação internacional;</li> <li>participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; e</li> <li>promoção do comércio exterior, de investimentos e da competitividade internacional do País, em coordenação com as políticas governamentais de comércio exterior.</li> </ul>
Art. 51	Ministério de Minas e Energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>petróleo, combustível, energia elétrica e nuclear.</li> </ul>
Art. 49	Ministério do Meio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, biodiversidade e florestas; e</li> <li>políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal.</li> </ul>
Art. 53	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>formulação do planejamento estratégico nacional e elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional;</li> <li>elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais;</li> <li>viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo; e</li> <li>formulação de diretrizes, coordenação das negociações e acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais.</li> </ul>

(conclusão)

Artigo	Órgão responsável	Área de competência
Art. 57	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário e aeroviário;</li> <li>• marinha mercante e vias navegáveis;</li> <li>• formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres e execução e avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;</li> <li>• formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres;</li> <li>• elaboração dos planos gerais de outorgas;</li> <li>• estabelecimento de diretrizes para a representação do País nos organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados referentes às suas competências;</li> <li>• desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e instalações portuárias em sua esfera de competência, com a finalidade de promover a segurança e a eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros; e</li> <li>• aviação civil e infraestruturas aeroportuária e de aeronáutica civil, em articulação, no que couber, com o Ministério da Defesa.</li> </ul>

**Fonte:** extraído e adaptado da Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b).

## ANEXO A – Evolução dos modelos de planejamento

**Quadro 9** – Evolução dos modelos de planejamento.

<b>Modelos</b>	<b>Década</b>	<b>Características</b>	<b>Deficiências</b>
Planejamento Orçamentário	1950	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orçamento Anual</li> <li>• Quantitativo</li> <li>• Curto Prazo</li> </ul>	Não se compromete com previsões de longo prazo
Planejamento de Longo Prazo	1960	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extrapolação do Orçamento</li> <li>• Projeção de tendências</li> <li>• Longo Prazo</li> </ul>	Não faz previsão de alterações ambientais
Planejamento Estratégico	1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Define a direção da empresa.</li> <li>• Análise de mudanças ambientais externas</li> <li>• Análise dos recursos internos</li> <li>• Qualitativo</li> <li>• Longo Prazo</li> </ul>	Deficiência na Implementação
Administração Estratégica	1980	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decisões administrativas seguem a estratégia</li> <li>• Foco na implementação</li> <li>• Longo Prazo</li> </ul>	Não desenvolve uma abordagem sistêmica
Gestão Estratégica	1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensamento Sistêmico</li> <li>• Integração entre Planejamento e Controle</li> <li>• Gestão da Mudança</li> <li>• Aprendizagem Organizacional</li> <li>• Busca da eficiência e da eficácia Organizacional</li> </ul>	Falta de integração mais apurada com os modelos de Mudança Organizacional

**Fonte:** extraído de Estrada e Almeida (2007, p. 153).

## ANEXO B – Competências do Ministério da Defesa

As competências do Ministério da Defesa, conforme estabelecidas no Art. 31, da Lei nº 13.502 (BRASIL, 2017b), são apresentadas a seguir:

- I - política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional;
- II - políticas e estratégias setoriais de defesa e militares;
- III - doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas;
- IV - projetos especiais de interesse da defesa nacional;
- V - inteligência estratégica e operacional no interesse da defesa;
- VI - operações militares das Forças Armadas;
- VII - relacionamento internacional de defesa;
- VIII - orçamento de defesa;
- IX - legislação de defesa e militar;
- X - política de mobilização nacional;
- XI - política de ensino de defesa;
- XII - política de ciência, tecnologia e inovação de defesa;
- XIII - política de comunicação social de defesa;
- XIV - política de remuneração dos militares e de seus pensionistas;
- XV - política nacional:
  - a) de indústria de defesa, abrangida a produção;
  - b) de compra, contratação e desenvolvimento de produtos de defesa, abrangidas as atividades de compensação tecnológica, industrial e comercial;
  - c) de inteligência comercial de produtos de defesa; e
  - d) de controle da exportação e importação de produtos de defesa e em áreas de interesse da defesa;
- XVI - atuação das Forças Armadas, quando couber:
  - a) na garantia da lei e da ordem, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio;
  - b) na garantia da votação e da apuração eleitoral; e
  - c) na cooperação com o desenvolvimento nacional e a defesa civil e no combate a delitos transfronteiriços e ambientais;
- XVII - logística de defesa;
- XVIII - serviço militar;
- XIX - assistência à saúde, social e religiosa das Forças Armadas;
- XX - constituição, organização, efetivos, adestramento e aprestamento das forças navais, terrestres e aéreas;
- XXI - política marítima nacional;
- XXII - segurança da navegação aérea e do tráfego aquaviário e salvaguarda da vida humana no mar;
- XXIII - patrimônio imobiliário administrado pelas Forças Armadas, [...];
- XXIV - política militar aeronáutica e atuação na política aeroespacial nacional;
- XXV - infraestrutura aeroespacial e aeronáutica; e
- XXVI - operacionalização do Sistema de Proteção da Amazônia. (BRASIL, 2017b, 12/29).

## ANEXO C – Atribuições subsidiárias das Forças Armadas

As atribuições subsidiárias das Forças Armadas estão definidas na Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999a). Neste Anexo consta um extrato dos artigos relacionados.

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. (BRASIL, 1999, p. 6/9).

Art. 16-A. Cabe às Forças Armadas, além de outras ações pertinentes, também como atribuições subsidiárias, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, independentemente da posse, da propriedade, da finalidade ou de qualquer gravame que sobre ela recaia, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de:

I – patrulhamento;

II – revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e

III – prisões em flagrante delito.

Parágrafo único. As Forças Armadas, ao zelar pela segurança pessoal das autoridades nacionais e estrangeiras em missões oficiais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, poderão exercer as ações previstas nos incisos II e III deste artigo. (BRASIL, 1999, p. 6/9).

Art. 17, cabe à Marinha como atribuições subsidiárias particulares:

I – orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;

II – prover a segurança da navegação aquaviária;

III – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;

IV – implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas;

V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Marinha o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "Autoridade Marítima", para esse fim. (BRASIL, 1999, p. 7/9).

Art. 17-A. Cabe ao Exército, além de outras ações pertinentes, como atribuições subsidiárias particulares:

I – contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;

II – cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;

III – cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. (BRASIL, 1999, p. 7/9).

Art. 18. Cabe à Aeronáutica, como atribuições subsidiárias particulares:

I – orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;

II – prover a segurança da navegação aérea;

III – contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional;

IV – estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infraestrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;

V – operar o Correio Aéreo Nacional.

VI – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;

VII – preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, é da competência do Comandante da Aeronáutica o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como 'Autoridade Aeronáutica Militar', para esse fim. (BRASIL, 1999, p. 7/9).

## ANEXO D – Objetivos nacionais de defesa

**Quadro 10 –** Objetivos nacionais de defesa.

<b>Política de Defesa Nacional 1996</b>	<b>Política de Defesa Nacional 2005</b>	<b>Política Nacional de Defesa 2012</b>
I – a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;	I - a garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial	I - garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
II – a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;	II - a defesa dos interesses nacionais e das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros no exterior	II - defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
III – a preservação da coesão e da unidade da Nação;	III - a contribuição para a preservação da coesão e unidade nacionais	III - contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
IV – a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;	IV - a promoção da estabilidade regional	IV - contribuir para a estabilidade regional;
V – a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;	V - a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais	V - contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
VI – a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional;	VI - a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.	VI - intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
VII – a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.		VII - manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
		VIII - conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
		IX - desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
		X - estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
		XI - desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional.

**Fonte:** extraído de Brasil (1996, 2005b, 2012).